

RICHARD F. KUISEL

Le capitalisme et l'État en France

Modernisation et dirigisme au XX^e siècle

Quel ressort peut-on trouver à l'expansion économique spectaculaire de la France après la guerre, en contraste étonnant avec beaucoup de léthargies avant 1939 ? Premièrement, répond Richard Kuisel — un de ces spécialistes américains du xx^e siècle français dans l'œuvre desquels nous aimons à nous reconnaître —, la mutation progressive des buts que la société s'assigne à elle-même ou que des dirigeants lui assignent. Deuxièmement, les modalités de cette emprise croissante de l'État sur l'économie qui domine notre siècle, et dont ce livre retrace les péripéties, les motifs, l'idéologie et les moyens.

De l'ordre libéral de 1900 à l'ordre néo-libéral des années cinquante, Richard Kuisel suit les grandes étapes de cette évolution, en partant de l'époque des Albert Thomas et des Loucheur pour arriver à celle des Jean Monnet et des Bloch-Lainé ; de la première guerre où l'on se met à penser la production en termes de flux plutôt que de stocks, aux lendemains de la seconde, où sur l'économie commence le règne des dirigistes et des planificateurs.

« Au départ, une question forte et simple, dit Jean-Noël Jeanneney dans la présentation de cet ouvrage sans équivalent ; à l'arrivée, des réponses claires et subtiles : c'est assez pour faire un livre important. »

Bibliothèque
des
HISTOIRES

Le
capitalisme
et l'État
en France
par
RICHARD
F. KUISEL

nrf

Gallimard

Bibliothèque
des
HISTOIRES

Le capitalisme et l'État en France

**Modernisation
et dirigisme au XX^e siècle**

par
RICHARD F. KUISEL

*Traduit de l'anglais
par André Charpentier
Préface de Jean-Noël Jeanneney*

nrf

Éditions Gallimard



9 782070 700622



84-V

A 70062

ISBN 2-07-070062-3

185 FF tc

RICHARD F. KUISEL

LE CAPITALISME
ET L'ÉTAT
EN FRANCE

MODERNISATION ET DIRIGISME

AU XX^e SIÈCLE

*Traduit de l'anglais
par André Charpentier*

*Préface
de Jean-Noël Jeanneney*

nrf

GALLIMARD

PRÉFACE

Au départ, une question forte et simple, à l'arrivée des réponses claires et subtiles : c'est assez pour faire un livre important. Offert aujourd'hui au public français, il devrait installer d'un coup son auteur au sein de cette petite cohorte d'universitaires américains spécialistes de notre XX^e siècle dans l'œuvre desquels nous aimons à nous mirer — à la fois parce que leur distance originelle modifie utilement les perspectives ordinaires et que leur long labeur parmi nous témoigne d'une persévérante sympathie qui rassure sur leur bienveillance spontanée et, en cas de besoin, fait tolérer leurs sévérités.

Aux côtés de Stanley Hoffmann, de Robert Paxton, d' Ezra Suleiman, de Nicolas Wahl, d'Eugen Weber, de Laurence Wylie et de quelques autres, Richard Kuisel va prendre sa place.

Depuis quelque temps déjà, à vrai dire, les historiens de notre contemporain ont appris à apprécier les travaux — publiés en anglais seulement — qu'il a consacrés au domaine de l'économie politique de notre pays : cette expression devenue désuète évoquant bien une curiosité qui braque son attention à la charnière de l'action de l'État et des comportements privés des firmes et des individus. On connaissait depuis 1967 sa biographie d'Ernest Mercier, qui fut entre les deux guerres le principal patron français du pétrole et de l'électricité : l'une des rares monographies disponibles sur un homme d'affaires de ce temps-là considéré à la fois dans sa démarche d'« entrepreneur » et selon ses efforts pour peser sur les affaires publiques. On connaissait aussi les articles de Kuisel, riches en aperçus inédits, sur l'évolution de la technocratie de la III^e à la IV^e République, sur le mythe de la Synarchie au temps de Vichy, ou

encore sur Auguste Detœuf, président de l'Alsthom et auteur immortel des Propos de O. L. Barenton, confiseur... Mais voici qu'enfin le premier ouvrage traduit en français, intimement nourri des recherches antérieures, porté par l'ambition d'une large synthèse et ramassé dans des dimensions raisonnables, devrait élargir son audience au-delà du cercle étroit des spécialistes¹.

L'interrogation initiale est celle-ci : quel ressort peut-on trouver à l'expansion économique spectaculaire de la France après 1945, en contraste étonnant avec beaucoup de léthargies d'avant 1939 ? Et la réflexion s'ordonne autour de deux axes : premièrement, la mutation progressive des buts que la collectivité s'assigne à elle-même (ou que ses dirigeants lui assignent...) — autrement dit, la façon dont l'idéologie du progrès économique s'est installée dans les esprits. Deuxièmement, les modalités de cette emprise croissante de l'État sur l'économie, qui domine notre siècle considéré dans sa durée, avec bien des sinusôides dans le rythme, certes, mais selon un mouvement dont la continuité apparaît, avec le recul, éclatante.

Avant 1914, l'enseignement général de l'économie, à l'École libre des sciences politiques ou dans les facultés de droit, est dominé par une conviction : les vertus régulatrices du marché libre et le péril que comporte toute intervention de l'État (au-delà de quelques missions traditionnelles, surtout douanières) dans la vie sociale, industrielle, commerciale du pays. Assurément, par le seul fait de l'argent public qu'il brasse, pompe et refole, l'État est en pratique un agent important de la vie économique. Mais ses maîtres (ou ses gérants), les ministres des Finances et leur administration, et aussi la Banque de France, conçoivent leur devoir d'une façon qui semble extrêmement étroite à nos yeux d'aujourd'hui. Le budget, les impôts doivent permettre de faire marcher la machine étatique — justice, armée, police, politique étrangère — mais jamais ils ne doivent avoir pour fin de peser sur les grands équilibres nationaux.

Au demeurant, à supposer que l'État ait la volonté d'intervenir en profondeur, il n'aurait à sa disposition aucun des instruments qui le lui permettraient : ni les leviers administratifs ni les connaissances statistiques. La progression lente de la prospérité collective, en ces premières

¹ Cette préface développe un article paru dans *Le Monde* du 21 mars 1982 où je présentais ce livre au public français.

années du siècle, portée par une phase interdécennale de hausse des prix, donne des armes efficaces aux défenseurs d'un système qui peut paraître, en termes économiques (sinon sociaux), assez paisiblement équilibré.

Brutalement, la Première Guerre mondiale vient changer les données du jeu.

En faisant son miel de nombreux travaux récents qui, délaissant l'histoire militaire du conflit, se sont attachés à sa dimension économique, Richard Kuisel éclaire bien le tournant. Dès qu'il fut patent que la guerre allait durer — ce que personne n'avait prévu — l'« autre front », celui de l'économie, devint du coup essentiel. Il fallut considérer les questions de l'armement (et de toutes les matières premières à usage militaire, direct ou indirect) non plus en termes de « stocks » mais en termes de « flux ». Il fallut mettre sur pied un puissant effort de collaboration entre l'État et l'industrie, par lequel se tissa une intimité que l'on n'avait jamais connue auparavant. Le ministère de l'Armement fut une création de la guerre, celui du Commerce y gagna une importance toute neuve. Les interventions de l'État se multiplièrent, tandis que les syndicats patronaux (spécialement le Comité des Forges, emmené par son secrétaire général Robert Pinot, un actif vibrionnant) étaient investis de missions de service public : notamment l'achat de biens étrangers au nom de l'État, et une coordination commerciale avec les gouvernements alliés. Dans le désordre de l'improvisation, les solutions techniques varièrent — faisant appel à divers mécanismes corporatistes, syndicalistes ou même de « nationalisation » avant la lettre. Et parmi beaucoup de maladresses, des gaspillages multiples et bien des enrichissements indus, la machine de cette collaboration inédite rendit en définitive les services immenses que la situation exigeait et permit que le pays tint bon et fût finalement victorieux.

En vérité c'est une vertu de Kuisel, par rapport à d'autres analystes américains du renouveau français, d'avoir su attribuer l'importance qu'elle mérite à cette préhistoire du changement : ignorée de plusieurs auteurs qui n'ont braqué leur attention que sur les années 1930 et suivantes.

Il est vrai que les années 1920 furent celles du reflux. Non que certains esprits libres n'eussent estimé alors qu'il fallait maintenir un système qui avait fait ses preuves. Mais la plupart des élites en jugèrent autrement, et estimèrent que le retour au statu quo ante s'imposait : à

quoil fut en gros procédé, au temps de la Chambre de centre droit « bleu horizon » (1919-1924), tandis que la presse patronale regrettait qu'on n'allât pas plus loin — jusqu'à aliéner les arsenaux de l'État... Et dans notre domaine comme dans d'autres, le gouvernement du cartel des gauches (1924-1926) ne parvint pas à marquer son temps, nulle initiative importante ne pouvant être datée de son règne.

Pourtant l'histoire ne ramène jamais complètement en arrière. À preuve ces compagnies dites d'« économie mixte », qui naquirent de la nécessité de gérer le butin de guerre conquis sur l'Allemagne vaincue : le pétrole du Moyen-Orient, avec la Compagnie française des pétroles (C.F.P.) et la Compagnie française de raffinage, offre peut-être le meilleur exemple de ces débuts balbutiants de l'économie dirigée (c'est le titre prémonitoire d'un essai de Bertrand de Jouvenel publié en 1928).

Sur quoi survint la crise mondiale qui, en France comme ailleurs, bouscula vivement les belles certitudes du libéralisme économique régnant. Certains de ses prophètes purent bien (selon une musique que les « monétaristes » américains d'aujourd'hui rendent familière à nos oreilles) se cramponner à la thèse que la crise naissait des entorses faites au dogme sacré de l'État transparent. Écoutez Claude-Joseph Gignoux, le futur « patron des patrons » d'après 1936 : « Ce qu'on appelle le chaos capitaliste n'est rien d'autre que le produit détestable d'un système déformé depuis vingt ans par d'incobérentes interventions de l'État. » Vain combat de retardement : les désarrois économiques des années trente eurent tôt fait de balayer ces obstinations désespérées.

Et voici le bouillonnement des idées et des projets qui marque ces années-là. Aux marges des organisations politiques et syndicales, portées par nature à courir sur leur erre, cercles de pensée, revues nouvelles et colloques variés expriment, sur divers bords politiques, une prise de conscience neuve devant les inconvénients de la répartition antérieure des tâches entre l'État et le privé. Émerge alors, sous divers habillages, ce que l'époque appelle le « planisme ». Patrons modernistes, syndicalistes imaginatifs, jeunes fonctionnaires irrités par le conformisme de leurs prédécesseurs installés au cœur des grands corps cooptés — tous y préparent fiévreusement les temps nouveaux.

À court terme, les résultats concrets sont maigres, y compris au moment du Front populaire (c'est Marcel Déat, au parti socialiste S.F.I.O., qui a été « planiste » et point Léon Blum). Mais le futur s'y

esquisse. L'un des apports de Kuisel consiste à montrer que, sous l'éclairage qui est le sien, les coupures chronologiques ne sont pas celles de l'histoire politique et militaire. Il traite de Vichy et de la Résistance comme de forces antagonistes mais non contradictoires. À Vichy coexistent la réaction au sens propre, attachée à un corporatisme désuet et rêvant d'un retour à une économie préindustrielle, et cette aspiration à une économie organisée que nourrit le clan des « jeunes cyclistes » entourant Darlan : Bichelonne, Barnaud, Pucheu, Boutbillier, Gabriel Le Roy Ladurie étant parmi les plus représentatifs et les plus connus. Cette fraction dynamique de l'administration de guerre ne sait pas voir qu'aucune réforme essentielle ne pourra être valide si elle est instaurée sous la botte de l'ennemi — avec la coloration que donneront à leurs efforts le voisinage des hideuses persécutions raciales, la revanche des battus du suffrage universel, des égoïsmes de clans et des intolérances religieuses. Mais ils n'ont pas tort de croire qu'après la guerre on ne revivra plus ce « retour à la normale » qui, après le traité de Versailles, fut si fort désiré et en somme convenablement réalisé.

Aussi bien de nombreux écrits de la Résistance clandestine rejoignent-ils la condamnation par Vichy — voici quelques mots clés du temps — des « trusts » et du « malbusianisme » démographique et industriel d'avant-guerre (ce dernier étant d'ailleurs exagéré par la polémique). À Londres, Keynes et Beveridge prennent figure de références tutélaires. En France occupée, les réflexions de la Commission générale d'études (quelles que soient les prudences du rapport rédigé par René Courtin) et surtout celles d'André Philip pour le parti socialiste clandestin, donnent une vigueur renouvelée au thème des nationalisations nécessaires, thème que les gauches d'avant-guerre n'avaient jamais installé vraiment au cœur de leur programme. Tel est le creuset où se forgea, parmi beaucoup de confusion et de tensions, la dynamique intellectuelle de l'après-guerre qui emporta les réticences des tenants obstinés du libéralisme antérieur. Désormais le paysage est dominé par la planification qu'engage Jean Monnet, et par les nationalisations.

Insistons sur celles-ci : actualité oblige. Dans leur cas, l'ambiguïté des motivations apparaît après coup comme épaisse, et les contradictions sont violentes entre les intentions des divers responsables. Certes, l'on peut dire que le secteur public est requis de devenir la « vitrine » de la politique sociale du gouvernement. Mais enfin la ferveur socialiste et syndicale à

préoccupation égalitaire et morale dominante cède bientôt au souci de la reconstruction, d'une gestion efficace et de l'indépendance nationale.

Et c'est ainsi, rappelle Kuisel, que « les grands espoirs des moralistes en l'avènement d'un ordre économique plus juste et plus humain sont relégués au second plan par les réussites de la modernisation ».

C'est en ce temps aussi que le ministère des Finances s'installe solidement dans son statut et dans son rôle de forteresse au centre de la gestion de l'économie tout entière — et non plus seulement des deniers de l'État — ses deux directions du Budget et du Trésor (l'ancien Mouvement général des fonds) élargissant leur emprise à la vie entière du pays : l'essor de la « technocratie » (ce mot date d'après 1945) peut bien susciter la méfiance de toute une littérature humaniste et la colère des petits patrons, des artisans, des commerçants réticents à suivre le rythme et angoissés à la perspective d'en être les victimes ; mais le mouvement semble désormais irrésistible. Tandis que les grandes entreprises privées renforcent leur efficacité et leur influence politique, un nouvel équilibre s'installe au service d'un essor inouï qui va se poursuivre durant un quart de siècle. Les injustices qui s'en trouvent induites et les poches de pauvreté cruelle qui demeurent longtemps apparaissent alors à la plupart des nouveaux « entrepreneurs » (ceux du public et ceux du privé étant désormais beaucoup plus mêlés les uns aux autres) comme le prix désagréable et inévitable d'un tel progrès de la collectivité... La suite, après 1974, et la fin du miracle français sont notre présent, et une autre histoire. Libre à chacun de prolonger jusqu'à l'actualité même le jeu des clés proposées : ce serait (ce sera?) un autre livre...

Tel est à peu près le schéma que nous propose l'historien américain. Il me paraît, dans l'ensemble, emporter la conviction. Je laisse aux lecteurs le plaisir de découvrir la richesse des exemples et des détails dont il habille — avec aussi les nuances que sa prudence y apporte constamment. À partir de quoi, naturellement, au fil des pages ou dans leur marge, surgissent d'autres questions.

Il est d'abord une grande interrogation à laquelle notre auteur d'Amérique, libre de notre gallocentrisme ordinaire, est mieux que d'autres à même de répondre : de quoi donc fut tissée, parmi l'ensemble des économies occidentales en essor, la spécificité des succès français?

On verra que Kuisel analyse en détail ce qu'il appelle le « style gaulois » de gestion de l'économie, un style qui mêle l'influence de l'État, celle des « corporations » et celle des forces du marché : à ces dernières l'esprit public n'attribua jamais (en tout cas plus jamais après 1914-1918) de prééminence mystique : d'où l'accord assez général, à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, pour que l'État joue sa partie sans complexe et sans honte, au premier rang, dans le concert du développement — ce qui répondait assurément aux besoins du temps (et l'on songe, comparaison que Kuisel ne fait pas, au Japon de l'ère Meiji).

Chez nous comme dans les autres pays industriels comparables, l'essor collectif naquit du mélange de trois aspirations conjuguées : l'équilibre des ensembles économiques — atténuant les conséquences des soubresauts conjoncturels et conjurant la peur de manquer — la croissance du bien-être et la justice sociale. Mais ce que Kuisel a raison de souligner, c'est que l'originalité majeure fut en France la prise de conscience du « retard par rapport aux autres » — inquiétude rampante à partir des années 1930, lancinante après la Libération. Le choc de la crise fit que les Français, après 1929, commencèrent de mettre en doute les principes de l'ordre économique libéral, mais ce ne fut qu'à l'extrême fin de la décennie, en 1938-1939, que le vieux système en place put sembler à certains trouver en lui-même les ressources d'un rétablissement. Puis l'effondrement de 1940 apparut comme celui de cet ordre même, tandis que le comportement de beaucoup d'hommes d'affaires valut à l'ensemble de leur communauté un discrédit qui fit d'eux, en 1944-1945, non sans injustices individuelles, les boucs émissaires du retard collectif. Le contraste est violent avec le précédent français de 1914-1918, et surtout avec les alliés anglo-saxons, chez qui les capitalistes prirent devant l'opinion une bonne part au mérite de la victoire : on n'y éprouva pas le besoin semblable d'une rupture.

Nous voici ainsi conduits au cœur d'une réflexion sur l'évolution des sociétés, réflexion qui dépasse l'objet même de l'étude (comme il arrive d'ordinaire quand un travail est vraiment roboratif) : rien de moins que la dialectique de l'échec et du renouveau.

Dans quels cas et selon quelles conditions un déclin antérieur donne-t-il plus de chance qu'une expansion à un essor ultérieur — par réaction de l'esprit du temps au défi ainsi proposé? La question est trop générale pour que Kuisel prétende à esquisser je ne sais quelle réponse théorique ou

le début d'une typologie. Mais au moins définit-il le problème avec une parfaite clarté, et il a le mérite d'insister sur les mentalités considérées comme facteur essentiel, autant et plus que sur les données physiques, techniques ou institutionnelles. Ainsi, l'accueil qui sera fait à sa thèse devrait-il confirmer qu'est désormais relégué au magasin des accessoires le modèle pyramidal longtemps imposé à nos investigations d'historiens par les effets d'un marxisme abâtardi : celui des infrastructures matérielles surmontées par la superstructure des institutions et des mentalités, les secondes étant pour l'essentiel muées et modifiées par les premières. À la plupart des chercheurs d'aujourd'hui il apparaît clairement que toute hiérarchie de ce genre est indue et trompeuse. Il y a autonomie égale des différents secteurs, et de mutuelles interférences, mais avec un jeu de flèches qui selon les époques domine tantôt dans un sens et tantôt dans un autre et nous découvrons qu'installé dans nos têtes ce nouveau schéma est bien plus efficace que le précédent.

La même liberté regagnée par rapport à des partis pris dépassés se retrouve aussi, chez Kuisel, dans un autre domaine classique de la réflexion historique : la question du rôle respectif, dans l'évolution des politiques et des sociétés, d'un côté des « forces profondes » (selon l'expression chère à Pierre Renouvin) et d'un autre côté des « grands hommes » — disons plutôt, avec moins de pompe, des acteurs majeurs, ceux dont on se demande s'ils ont vraiment accéléré ou même détourné le cours des événements, ou bien si leur chance les a simplement placés en position d'incarner une évolution qui les dépassait et qui de toute façon aurait eu lieu sans eux... (Si Clemenceau était mort à soixante-seize ans, en 1916, que serait-il advenu de la France? Tout autre chose ou bien le même destin après quelques méandres différents?) La réponse n'est pas donnée, mais le débat est richement alimenté et, même aux dimensions de l'esquisse, les vertus du genre biographique s'en trouvent parfaitement confirmées.

J'ai choisi de citer les noms de serviteurs de l'État, politiques ou fonctionnaires. Ce n'est pas par hasard : car c'est dans ce secteur surtout que Kuisel a installé ses observations. D'où cette dernière leçon de son livre, frappante surtout si on le place sur le fond de tableau de l'historiographie française dominante de notre XX^e siècle. Il y a péril grave d'incompréhension de l'essentiel à ne braquer l'éclairage que sur les groupes sociaux dominés et sur les partis ou les clans qui contestent le

système. L'histoire du socialisme, l'histoire du communisme, l'histoire de l'extrême droite ont été hypertrophiées longtemps (pour des raisons de fidélité quasi familiale, souvent, chez les chercheurs), aux dépens de l'histoire du radicalisme, par exemple, ou de la droite modérée de gouvernement. Et semblablement l'histoire du rôle politique des ouvriers et des paysans a été longtemps en avance par rapport à celle des bourgeoisies dominantes dans la politique, l'administration et les affaires. Entretien avec trop de persévérance, cette tendance aurait comporté des risques graves de déformation de l'ensemble, donc de méconnaissance des causalités globales. Le redressement est en cours et je gage que l'ouvrage qu'on va lire contribuera très heureusement à l'accélérer.

Jean-Noël Jeanneney.

AVANT-PROPOS

Brièvement défini, le but de cette étude est de présenter une interprétation et une explication de la rénovation théorique et pratique de l'économie française dans la première moitié du xx^e siècle. J'y discerne deux changements principaux : dans les objectifs visés, la modernité a tendu à remplacer la stabilité; et il s'est développé une économie dirigée. « Modernité » renvoie ici à un capitalisme dynamique qui recherche l'expansion, la productivité, la compétitivité, l'avance technologique. « Économie dirigée » signifie direction consciente exercée d'en haut. Dans le cas de la France, c'est l'État qui assumait la direction, et en vint à s'appuyer sur une large gamme de contrôles et de stimulants, en même temps que sur la collaboration des intérêts privés avec l'autorité publique. Ainsi l'économie dirigée a-t-elle complété et pour une part remplacé les forces du marché, sans entièrement les supplanter.

L'ampleur et la complexité du sujet obligent à des choix. Du côté de l'État, notre essai historique décrit les changements apparus sur l'étendue de la période dans les conceptions des décideurs, le cadre institutionnel et l'orientation de la politique économique nationale; je n'ai pas tenté d'évoquer en détail l'action de chacun des gouvernements qui se sont succédé pendant plus d'un demi-siècle. De même, le capitalisme sera étudié sous l'angle des modifications intervenues dans les structures, les comportements et les attitudes des entreprises industrielles, commerciales et financières. L'agriculture, elle, n'offre pour la présente étude qu'un intérêt périphérique.

Mon enquête s'attache avant tout aux mouvements, aux événements et aux forces qui ont transformé la politique nationale et les

résultats obtenus par le capitalisme. Ma réflexion est centrée sur la dynamique de la rénovation. Des réformateurs de toutes couleurs ont été à l'origine de mouvements qui tentèrent de renverser le statu quo. Ces partisans d'une rénovation étaient poussés par le désir de moderniser, d'organiser ou de socialiser l'ordre capitaliste existant, c'est-à-dire de l'orienter vers un de ces buts ou vers plusieurs du même coup. Les programmes et les combats de ces réformateurs se situent au cœur de ma recherche. À travers une suite d'essais et d'erreurs, la rénovation du capitalisme français dut passer par un long apprentissage pendant que les initiateurs des réformes essayaient de trouver la bonne formule. Finalement, ce furent des libéraux d'esprit rénovateur comme Jean Monnet qui apportèrent la réponse. D'autre part, la période étudiée fut marquée par des catastrophes économiques, politiques et militaires qui minèrent les habitudes et les croyances traditionnelles, et qui finirent par amener dans les années quarante une remise en question générale. Les hommes, les événements et les forces profondes ont les uns et les autres eu leur part dans le mouvement qui portait vers la modernité et l'économie dirigée.

Les transformations internes du capitalisme, le développement d'un capitalisme dit « organisé » ou « dirigé » seront évoqués, mais non étudiés à fond. Des phénomènes tels que l'entreprise intégrée, l'oligopole, ou autres formes privées de contrôle du marché, ainsi que la « révolution des managers » apparurent parallèlement aux changements qui m'intéressent, et influèrent sur eux. Mais ma recherche porte moins sur les tendances évolutives à l'intérieur du capitalisme que sur les relations entre le capitalisme et l'État.

Ma thèse est que si, vers 1950, la France est passée d'une économie libérale et d'un type d'activité industrielle dominée par la prudence à un ordre économique dirigé et dynamique, ce fut surtout parce qu'elle prit conscience de la nécessité de rattraper les pays capitalistes les plus avancés. Du fait que la volonté de ne plus rester en arrière représentait finalement la motivation la plus profonde des réformes, je traite de la modernisation comme d'une autre face de l'économie dirigée. Dans le processus de rénovation, modernité et direction de l'économie réagirent l'une sur l'autre et se renforcèrent mutuellement. Le système d'avant 1914 se caractérisait par la petitesse des unités de production et la faiblesse de leur association volontaire; par une économie théoriquement fondée sur le marché, mais où, en réalité, les pressions concurrentielles étaient

anémiques; par un État en principe non interventionniste, mais qui pratiquait le protectionnisme; par un Parlement attaché aux principes libéraux mais qui, en même temps, favorisait des intérêts puissants et faisait en sorte de préserver le statu quo; par une administration d'État passive, fidèle aux méthodes libérales et à la neutralité en matière économique; et par une structure d'ensemble qui correspondait à une croissance économique limitée. Entre 1914 et 1950, cet ordre libéral subit une refonte massive. Au milieu du siècle, il ne survivait à cette rénovation qu'au prix de son consentement à un renouvellement fondamental des institutions, et à l'adoption de buts nouveaux. En 1950, il existait un État interventionniste voué à des priorités nouvelles et doté de nouveaux instruments de direction de l'économie. L'industrialisation à grande échelle, les incitations et contrôles sélectifs, l'ouverture de l'économie, l'idéal de l'« économie concertée » ne représentaient, entre bien d'autres, que quelques-uns des traits de l'ordre nouveau. Le changement ne fit disparaître ni le marché ni le libéralisme, mais ceux-ci durent laisser une place aux forces de l'économie dirigée.

Mon analyse de ce changement commence avec la période 1890-1914, moment où l'ordre libéral était encore intact. Comme le chapitre final, ces pages préliminaires constituent une analyse statique. D'un point de vue conceptuel, le premier et le dernier chapitre font fonction de « serre-livres », qui ouvrent et ferment l'ensemble de l'ouvrage, et définissent le caractère et l'ampleur de la rénovation. Le deuxième chapitre présente la Première Guerre mondiale comme une rupture avec le passé: une grande part de ce qui allait être l'avenir naquit d'abord dans la guerre. Le chapitre sur les années vingt est centré sur le débat entre défenseurs de la « normale » et partisans de la modernisation. Celui qui ensuite étudie les années trente décrit la dislocation du capitalisme et la recherche d'autres solutions; c'est de là que, par exemple, la planification tira son origine. À partir des années quarante, l'analyse s'approfondit. Les chapitres concernant la Seconde Guerre mondiale montrent dans les initiatives du régime de Vichy et dans les projets nés de la Résistance deux mouvements de rénovation parallèles. Le grand tournant a lieu entre 1944 et 1949: le chapitre correspondant met en lumière la création d'institutions nouvelles comme les entreprises nationalisées, le changement d'attitude de certains milieux dirigeants, devenus adeptes de la modernisation et de l'économie dirigée. La planification jouant dans le changement

un rôle essentiel, un autre chapitre est consacré à la genèse et à l'exécution du plan Monnet. Après cet ensemble qui traite des aspects dynamiques du changement, un dernier chapitre dessine les traits de l'économie nouvelle ou néo-libérale des années cinquante, et rend compte des raisons de la transformation.

Ce travail doit beaucoup à l'aide généreuse de trois historiens français. Dès le début et jusqu'à la fin, les professeurs Jean Bouvier, Patrick Fridenson et Maurice Lévy-Leboyer m'ont encouragé et soutenu dans mon projet.

Le professeur Fridenson a bien voulu me donner de nombreux conseils pour l'amélioration du manuscrit, et me tenir au courant des progrès de la recherche en France.

Je désire encore exprimer ma reconnaissance à tous ceux qui m'ont permis d'utiliser de nouvelles sources documentaires. Jean Monnet, récemment décédé, m'avait autorisé à consulter ses archives personnelles. Pascal Fontaine et John Haight m'avaient facilité l'accès de ce fonds précieux. Les longs entretiens que m'ont accordés Étienne Hirsch et Robert Marjolin, anciens membres du commissariat au Plan, ont été d'un intérêt inappréciable. Mme Diane de Bellescize n'a pas hésité à m'ouvrir sa précieuse collection de documents sur la Résistance. Aux Archives nationales, MM. Cézare, Hubert et Langlois-Berthelot ont attiré mon attention sur des fonds réservés, particulièrement sur ceux du gouvernement provisoire du général de Gaulle. Mme Mercier, au Comité d'histoire de la Seconde Guerre mondiale, M^{lle} Guillemain, au ministère des Finances, m'ont fait bénéficier de leurs compétences d'archivistes.

La préparation de cette édition française m'a donné l'occasion d'apporter au texte quelques corrections mineures, et d'établir une nouvelle note bibliographique, où je mentionne quelques-unes des publications récentes les plus importantes.

Je désire enfin attirer l'attention du lecteur sur le terme « dirigisme ». L'édition américaine originale utilisait *management*. Le français n'en offre pas d'équivalent exact; c'est cependant « dirigisme » qui présente le sens le plus proche. Mais le dirigisme évoque une direction vigoureuse et centralisée, exercée d'en haut par l'État; il évoque aussi, quoique faiblement, une certaine coercition liée à la réglementation. *Management*, au contraire, est un terme neutre qui suggère seulement une direction compétente, ou, en d'autres termes, l'utilisation optimale des ressources par des

agents économiques soit privés, soit publics: un épargnant, par exemple, *manages* son portefeuille. *Management* comporte aussi le sens d'une compréhension mutuelle, d'un échange réciproque, d'une coopération entre ceux qui donnent les directives et ceux qui les reçoivent; à cet égard, il rappelle ce que Jean Monnet entendait par l'expression d'« économie concertée ». J'espère que ces nuances resteront présentes à l'esprit du lecteur.

Richard F. Kuisel.

Stony Brook, New York,
novembre 1983.

SIGLES

Dans les notes

- A.N. Archives nationales, Paris
J.O. *Journal officiel de la République française*

Classement aux Archives nationales

- AP Archives privées
F^{1a} Ministère de l'Intérieur ou commissariat à l'Intérieur
F⁷ Police
F¹² Ministère du Commerce et de l'Industrie
F³⁰ Ministère des Finances
F⁶⁰ Secrétariat du président du Conseil des ministres

Dans le texte

- A.N.E.E. Association nationale d'expansion économique
C.F.L.N. Comité français de libération nationale
C.F.P. Compagnie française des pétroles
C.F.T.C. Confédération française des travailleurs chrétiens
C.G.A. Confédération générale de l'agriculture
C.G.E. Comité général d'études
C.G.P. Commissariat ou commissaire général du Plan
C.G.P.F. Confédération générale de la production française; après 1936,
Confédération générale du patronat français
C.G.P.M.E. Confédération générale des petites et moyennes entreprises
C.G.T. Confédération générale du travail

C.G.T.U.	Confédération générale du travail unitaire
C.N.E.	Conseil national économique
C.N.P.F.	Conseil national du patronat français
C.O.	Comités d'organisation
D.G.E.N.	Délégation générale à l'équipement national
E.N.A.	École nationale d'administration
F.D.E.S.	Fonds de développement économique et social
F.M.E.	Fonds de modernisation et d'équipement
I.N.S.E.E.	Institut national de la statistique et des études économiques
M.E.N.	Ministère de l'Économie nationale
M.R.P.	Mouvement républicain populaire
O.C.M.	Organisation civile et militaire
O.C.R.P.I.	Office central de répartition des produits industriels
O.E.C.E.	Organisation européenne de coopération économique
P.M.E.	Plan de modernisation et d'équipement (« plan Monnet »)
P.T.T.	Postes, télégraphe et téléphone
S.E.E.F.	Service des études économiques et financières
S.N.C.F.	Société nationale des chemins de fer
T.P.C.	Turkish Petroleum Company
U.I.E.	Union des intérêts économiques
U.I.M.M.	Union des industries métallurgiques et minières

Peut-être la tâche première des économistes d'aujourd'hui est-elle de distinguer entre ce que doit maintenant faire le gouvernement et ce qu'il ne doit pas faire; la tâche fondamentale des politiques, d'imaginer, dans une démocratie, les formes de gouvernement qui seront capables d'accomplir ce qui doit être accompli.

John Maynard Keynes.

Pendant le drame, sous le faix du malheur, un grand travail s'était opéré dans les esprits. Le désastre de 1940 apparaissait à beaucoup comme la faillite, dans tous les domaines, du système et du monde dirigeants.

Charles de Gaulle.

CHAPITRE PREMIER

L'ordre libéral de 1900

La France de 1900 était fière de réaliser l'union d'une république libérale et d'une économie libérale. Ordre politique et ordre économique relevaient d'un commun héritage, qui provenait de la Révolution française. Au XVIII^e siècle, ce cataclysme avait détruit une société fondée sur le privilège et la hiérarchie, et donné naissance à un nouvel ordre dont la liberté de l'individu constituait la base. L'économie libérale et la politique républicaine figuraient deux parallèles : toutes deux célébraient les vertus de la liberté. Sous la III^e République (1870-1940), régime qui se plaçait dans la descendance de la Révolution, la politique économique se conformait d'assez près aux principes du libéralisme.

Pour qui veut approcher l'économie libérale française au tournant du siècle, une des voies consiste à examiner sa doctrine. Comme pour toute autre théorie économique, la pratique ne s'y conformait pas entièrement ; les chefs d'entreprise ignoraient souvent, dans les faits, les préceptes prônés par les penseurs académiques. Il n'en reste pas moins que la pensée libérale préformait les idéaux du régime républicain.

Dans les années 1890, les libéraux dominaient dans l'enseignement de l'économie politique comme dans l'orientation des principales revues économiques¹. Leur conception de la science

1. Études d'ensemble sur l'économie politique française à l'époque : Gaétan PIROU, *Les Doctrines économiques en France depuis 1870*, Paris, 1925 ; Charles BROUILHET, *Le Conflit des doctrines dans l'économie politique contemporaine*, Paris, 1910 ; Charles RIST et Charles GIDE, *Histoire des doctrines économiques depuis les physiocrates jusqu'à nos jours*, Paris, éd. de 1944 ; Luc BOURCIER DE CARBON, *Essai sur l'histoire de la pensée et des doctrines économiques*, Paris, 1971-1979, 3 vol. Lucette LE VAN-LEMESLE analyse la promotion de leur doctrine

économique était généralement partagée par la classe politique, la haute administration, les milieux d'affaires, et l'opinion bien-pensante. À la tribune du Palais-Bourbon et au Sénat comme dans les salons des plus brillantes familles, les bureaux des ministères et ceux des entreprises privées, le libéralisme était de rigueur. Parmi les économistes de bonne compagnie, Léon Say, Courcelle-Seneuil, Alfred Jourdan, Clément Colson, Gustave de Molinari étaient des plus connus; mais c'était avant tout autre Paul Leroy-Beaulieu qui contribuait à populariser la doctrine libérale. En un flot soutenu de livres, d'essais et d'articles, il exaltait les vertus de l'individualisme économique; en tant que professeur d'économie politique au prestigieux Collège de France, il présidait comme une sorte de grand prêtre aux destinées du dogme libéral¹.

À écouter les libéraux, la science économique n'avait guère connu de changements depuis Stuart Mill; et, de fait, Mill et autres économistes anglais avaient fourni à l'économie politique française ses principes de base. Dans son *Nouveau Dictionnaire d'économie politique*, paru en 1891-1892, Courcelle-Seneuil affirmait qu'il n'existait, en dernière analyse, que deux moyens de produire et de distribuer la richesse: l'autorité ou la liberté. Le moyen moderne était le second. La production devait être réglée par la loi de l'offre et de la demande, et « toute intervention de l'autorité qui diminue ce mode d'appropriation la fausse: elle nuit au développement de la richesse comme de la population »².

Au niveau d'abstraction le plus élevé, la doctrine libérale exaltait le marché et dénigrait l'État. Le marché — et par extension le libre-échange — constituait l'instrument idéal de création de la richesse. Les sources du dynamisme se trouvaient dans l'initiative privée et la concurrence. Les préférences des consommateurs déterminaient la production, et des mécanismes d'ajustement automatique, tels que le système des prix, maintenaient l'ordre de l'ensemble. Un gouvernement authentiquement libéral s'abstenait presque entièrement d'action économique, évitait la réglemen-

par les libéraux dans son article « La promotion de l'économie politique en France au XIX^e siècle jusqu'à son introduction dans les facultés, 1815-1881 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 27, avril-juin 1980, pp. 270-294.

1. René STOURM, « Paul Leroy-Beaulieu », *Revue des deux mondes*, 38, avril 1917, pp. 532-553.

2. COURCELLE-SENEUIL, article « Économie politique », in *Nouveau Dictionnaire d'économie politique*, éd. par Léon SAY et Joseph CHAILLEY, Paris, 1891, I, p. 770.

tation, s'en remettait aux décisions privées et aux forces du marché. Rien ne devait infléchir la libre activité des producteurs, des investisseurs ou des consommateurs, ni détourner le marché de sa fonction première, qui était la distribution des ressources. Le seul rôle de l'État consistait à garantir aux intérêts privés une situation de libre concurrence. Bref, le libéralisme célébrait l'agent économique libre, et le marché; il érigeait en vertu l'inaction gouvernementale. « La civilisation, écrivait Leroy-Beaulieu, repose sur la liberté et l'initiative individuelle; tout ce qui doit amoindrir cette cause de tout progrès ne peut que réduire la prospérité générale, la sécurité et le bien-être de tous¹. »

Les libéraux regardaient donc comme suspecte toute extension de l'autorité de l'État sur l'économie. La presque totalité du progrès humain étant due à des individus exceptionnels, la bureaucratie d'État, au contraire, ne pouvait qu'étouffer l'initiative. Leroy-Beaulieu considérait l'État comme une hiérarchie compliquée « où la pensée spontanée est assujettie, par la nature des choses, à un nombre prodigieux de contrôles. Une pareille machine ne peut rien inventer. L'État en effet n'a rien inventé et n'invente rien »².

En tant qu'entrepreneur, l'État était incompetent³. Le réseau de chemins de fer de l'État était souvent cité comme exemple d'organisme coûteux, inefficace et peu sûr. Des services publics comme les P.T.T. présentaient de nombreux défauts: hiérarchies rigides, intrusions politiciennes, déficits d'exploitation, manque de stimulation, indifférence aux progrès techniques. Ces résultats inférieurs de l'entreprise publique; les libéraux les attribuaient à une mauvaise direction. Les responsables n'y avaient ni intérêt personnel à la réussite de l'entreprise, ni non plus les qualifications techniques ou commerciales indispensables. Les compagnies d'État souffraient aussi d'un manque de souplesse. Les règlements appliqués, par exemple, pour le contrôle de l'utilisation des fonds publics les empêchaient de répondre aux demandes du marché. De plus, dans

1. Cité par BOURCIER DE CARBON, *Essai...*, op. cit., II, p. 132.

2. *Nouveau Dictionnaire...*, op. cit., I, p. 951.

3. On pourra trouver un résumé de ces critiques libérales dans: Gaétan PIROU, *Économie libérale et économie dirigée*, Paris, 1946, I, pp. 270-272; Maurice LÉVY-LEBOVER, « Histoire économique et histoire de l'administration », in *Histoire de l'administration française depuis 1800*, actes du colloque de l'Institut français des sciences administratives... de mars 1972, Genève, 1975, pp. 66-68.

une démocratie comme la III^e République, les entreprises d'État paraissaient incapables de se défendre des pressions venues de leur personnel aussi bien que de leur clientèle. Ainsi, après le rachat par l'État des Chemins de fer de l'Ouest, les cheminots obtinrent une forte augmentation de salaires, tandis que les usagers faisaient le siège de leurs représentants au Parlement pour bénéficier de tarifs réduits. Leroy-Beaulieu concluait que les entreprises privées,

en vertu de la flexibilité dont elles jouissent, de la rapidité aux adaptations successives, de la part plus grande qu'elles font à l'intérêt personnel, à l'innovation, de leur responsabilité mieux définie à l'égard de leur clientèle, de la concurrence aussi qu'elles subissent et qui les stimule, doivent être préférées à l'État pour tous les services qui sont susceptibles d'être défrayés tant par celui-ci que par celle-là¹.

Bien que leurs articles de foi fussent généralement reçus, les libéraux de la Belle Époque se sentaient de plus en plus menacés par le socialisme. L'apparition de partis militants était déjà de mauvais augure; mais le socialisme trouvait sa forme la plus insidieuse dans la croissance de l'État. Pour Leroy-Beaulieu, « le grand danger, c'est le socialisme d'État, non pas le socialisme inspiré par les ardeurs d'une foule en émeute, mais le socialisme souterrainement introduit et graduellement développé par des législateurs présomptueux et ignorants »². De l'administration des villes à celle de la nation, il détectait à tous les niveaux des empiétements de l'État, et ce n'est pas sans quelque angoisse qu'il observait la même tendance dans l'ensemble des pays européens — y compris en Grande-Bretagne, bastion par excellence de l'application du « laissez-faire »³. À ses yeux, les Allemands idolâtraient l'« étatismisme ». Leroy-Beaulieu déplorait encore d'entendre de plus en plus réclamer des lois sociales, des services publics, et des monopoles gérés par l'État. Le *Nouveau Dictionnaire* dénonçait l'intervention de l'État comme l'antithèse de l'économie politique et « la nouvelle incarnation de la théorie socialiste ». « Et ce n'est pas, disait-il, avec de telles théories que les faibles éviteront d'être vaincus par les forts⁴. »

1. Paul LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, 1891, p. 88.

2. Paul LEROY-BEAULIEU, *Essai sur la répartition des richesses*, Paris, 1880, cité par BOURCIER DE CARBON, *Essai...*, op. cit., II, p. 230.

3. LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne...*, op. cit., p. 144.

4. *Nouveau Dictionnaire...*, op. cit., I, p. 273.

Envahisseurs indésirables, les politiciens et la politique venaient inévitablement à la suite d'un État qui grossissait. Pensant aux voix à gagner, les gouvernements se faisaient les champions de tout ce qui pouvait paraître populaire. Quant aux politiciens, ils récompensaient leurs électeurs par des faveurs de toute espèce, attributions de travaux publics, subventions, réductions de droits de douane, et autres. Selon les libéraux, ces mesures avaient quelque valeur politique, mais ne tenaient guère debout du point de vue économique. L'intervention étatique était toujours partielle: avantageant des intérêts particuliers, elle négligeait l'intérêt général. Les tarifs douaniers, par exemple, protégeaient certains secteurs comme le textile, mais ne tenaient pas compte de la stimulation que le libre-échange aurait pu apporter au pays tout entier. La III^e République, semblait-il, était particulièrement encline à ce genre d'aménités.

Pour les économistes de l'époque, ce devint un problème crucial que de définir les limites d'une action légitime de l'État. Les divergences abondaient: l'essentiel n'en était pas moins clair. L'État « moderne » était responsable de la sécurité: il garantissait la défense et l'indépendance du pays, il assurait aussi l'ordre intérieur. Une autre de ses prérogatives était d'administrer la justice. En deuxième lieu, l'État libéral était gardien de la fortune collective de la nation et de ses infrastructures; il mettait à la disposition des citoyens quelques services publics. Mais, là-dessus, les libéraux eux-mêmes ne parvenaient pas à se mettre d'accord. La plupart incluait dans la liste des services dus par l'État des chapitres tels que la santé publique ou l'entretien des ponts et chaussées. Que l'État dût ou non monopoliser l'éducation, c'était matière à débat; plus discuté encore, le degré de responsabilité de l'État quant au réseau ferroviaire. Se prononçant contre l'administration directe des chemins de fer par l'État, Leroy-Beaulieu exprimait l'opinion dominante. Les libéraux formaient un front uni contre l'État en tant qu'entrepreneur et producteur direct de biens ou de services. Cependant, ils admettaient le plus souvent le secteur public traditionnel, qui comprenait quelques monopoles fiscaux ou manufacturiers d'art. Moins acceptable était la récente mainmise de l'État sur les P.T.T. Dans tous les autres cas, monopoles d'État ou concurrence entre État et entreprises privées étaient absolument à rejeter.

La troisième dimension d'une action étatique légitime était d'ordre réglementaire. L'État définissait et maintenait le cadre légal de l'économie de marché; il imposait des limites à la liberté de

l'entreprise privée. Ici encore, les libéraux différaient sur les détails; mais, dans leur ensemble, ils soutenaient le principe de la réglementation minimale — soit tout juste le nécessaire pour faire respecter les règles du marché. Par exemple, le Code civil et le Code du commerce garantissaient les contrats, les héritages, les brevets. Mais, en ces matières, disaient les libéraux, le législateur ne faisait que définir et entériner ce qu'avait établi la coutume. Il convenait aussi de réserver à l'autorité publique quelques autres fonctions, comme l'attribution des concessions minières ou l'autorisation des sociétés anonymes. Mais tout contrôle des prix ou des salaires était une abomination. Alfred Jourdan assurait que les prix obéissaient à des lois inéluctables, et en aucun cas à la volonté de l'État¹. Pour les vrais libre-échangistes, les droits de douane n'étaient pas moins nuisibles. Jourdan s'en prenait violemment à ces industriels qui réclamaient « un droit imprescriptible et inaliénable à l'exploitation du marché intérieur »².

À l'égard de la législation sociale, qui au tournant du siècle avait déjà pris un certain nombre de formes — par exemple, retraites, assurance des accidents du travail, aide aux indigents — les libéraux présentaient nombre d'objections³. Ils rejetaient, entre autres, toute réglementation du travail des hommes adultes. Leroy-Beaulieu, particulièrement regardant sur ce point, ne voulait accorder protection qu'au travail des enfants et des femmes enceintes. Le principe d'une assurance obligatoire paraissait parfaitement répugnant. Les libéraux admettaient que l'État pût avoir quelque obligation morale d'aider les plus défavorisés, mais non une obligation légale. Les systèmes obligatoires créaient des groupes privilégiés, et les libéraux tenaient que l'individu devait porter la responsabilité de son avenir. Leroy-Beaulieu faisait observer que :

la civilisation occidentale a dû tout son essor à la vigueur de l'individu, à l'esprit d'initiative, de hardiesse en même temps que de prévoyance et de capitalisation. Ces qualités qui distinguent l'Européen et l'Américain de même souche des autres races, tout le système d'État soi-disant paternel ou

1. Alfred JOURDAN, *Du rôle de l'État*, Paris, 1882, p. 156. Sur les objections des économistes au contrôle des prix, voir PIROU, *Économie libérale...*, op. cit., I, p. 273.

2. JOURDAN, *Du rôle de l'État*, op. cit., p. 196.

3. Henri HATZFELD, *Du paupérisme à la Sécurité sociale : essai sur les origines de la Sécurité sociale en France, 1850-1940*, Paris, 1971, pp. 33-101.

plutôt de législation « grand-maternelle », comme disent les Anglais, *grand-mother legislation*, tend à les comprimer d'abord, à les éliminer ensuite. L'individu n'aura plus à prendre souci de lui-même, ni la famille d'elle-même; énergique ou non, actif ou somnolent, capable ou borné, il aura un sort fixé d'avance, ne variant que dans d'étroites limites; un mécanisme automatique, celui de l'obligation législative, de l'Assistance d'État, garantira son avenir. Nous considérons ce système comme détestable, propre à transformer en perpétuels enfants, en êtres engourdis et somnolents, les membres des nations civilisées¹.

Le grand prêtre de la doctrine avait ses singularités propres. Afin d'encourager la croissance démographique, Leroy-Beaulieu s'écartait de l'orthodoxie en permettant à l'État d'attribuer aux familles méritantes des allocations ou des postes de fonctionnaires². Il en allait de l'intérêt national, disait-il, de couper court au dépeuplement du pays. Il évoquait parfois aussi, en termes vagues, la possibilité d'une aide publique à des projets mis en œuvre par l'initiative privée. Mais, au bout du compte, Leroy-Beaulieu restait un individualiste. Il considérait Herbert Spencer comme le « plus grand penseur » de l'Angleterre³; citant Spencer, il affirmait que toute société qui empêche les êtres supérieurs de profiter de leurs avantages, ou protège les inférieurs des maux dont ils sont cause, ou tente de réduire les différences entre les uns et les autres, aboutit à freiner le progrès. Le meilleur moyen d'arriver au plus grand bien pour le plus grand nombre n'était pas la législation, mais la liberté économique. L'idéal social le plus haut que pût se proposer l'État était la justice, à savoir le fait de laisser chaque individu libre de décider de son destin sans intervention. Il donnait des avertissements tels que celui-ci : « Au degré de civilisation où nous sommes parvenus, plus menacés de déchoir par une contrainte gouvernementale étroite que de rester en arrière par l'inertie individuelle, un excès d'abstention offre beaucoup moins de périls qu'un excès d'intrusion⁴. »

On enseignait l'économie politique dans le style de Leroy-Beaulieu aux jeunes élites de la société française qui se préparaient à servir l'État⁵. Le monopole de cette instruction supérieure appar-

1. LEROY-BEAULIEU, écrivant en 1901, cité in HATZFELD, *ibid.*, p. 91.

2. PIROU, *Les Doctrines économiques...*, op. cit., pp. 119-125.

3. LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne...*, op. cit., pp. 13-14.

4. Id., *ibid.*, p. 97.

5. Thomas R. OSBORNE, *The Recruitment of the Administrative Elite in the Third French Republic, 1870-1905 : The System of the École Libre des Sciences Politiques*, thèse, University

tenait à un petit nombre d'institutions. Les principales voies d'accès aux plus hauts postes administratifs étaient les « grandes écoles », en particulier l'École libre des sciences politiques, l'École polytechnique, l'École des ponts et chaussées; puis les facultés de droit. Ces institutions commandaient l'entrée de ce qu'on nommait les « grands corps » officiels — inspecteurs des finances, conseillers d'État ou ingénieurs des services publics, qui peuplaient les plus hauts niveaux de l'administration centrale.

L'École libre des sciences politiques, communément dénommée « Sciences po », avait été fondée au lendemain de la défaite de 1870, dans le but de préparer de brillants fils de la bourgeoisie aux méthodes de direction d'un État moderne. Ce furent de riches libéraux, anglophiles et s'intéressant aux affaires publiques, qui établirent cette École, avec le diplôme qu'elle délivrait. Parmi les fondateurs figurait Léon Say, petit-fils de l'économiste, et notoire défenseur du « laissez-faire », Jean-Baptiste Say, et lui-même à plusieurs reprises ministre des Finances aux premiers temps de la III^e République. Au début, c'était Léroy-Beaulieu qui assurait le cours de finances publiques; vers les années 1890, il eut pour successeur René Stourm, lequel exposa pendant trente ans les dangers de l'extravagance en matière de budget¹. Il était d'usage que de grands commis du ministère des Finances enseignassent à l'École. Installée dans le riche quartier de Saint-Germain-des-Prés, celle-ci suscita l'intérêt des couches supérieures de la bourgeoisie parisienne, et, en dépit de son statut d'établissement privé, en vint bientôt à détenir l'accès aux carrières de hauts fonctionnaires. À partir de 1900, pratiquement tous les inspecteurs des finances et conseillers d'État étaient diplômés de Sciences po, ou du moins y avaient suivi quelques cours après la faculté de droit².

Dans le cadre de son programme pratique et « scientifique », l'École faisait une grande place à l'économie politique. Inauguré par Léon Say, le cours était donné, avant et après la Première Guerre mondiale, par Clément Colson. Polytechnicien, Colson

of Connecticut, 1974; Pierre RAIN et Jacques CHAPSAL, *L'École libre des sciences politiques, 1871-1945*, Paris, 1962; Charles RIST et al., *L'Enseignement économique en France et à l'étranger*, Paris, 1937; Michalina VAUGHAN, « The Grandes Écoles », in *Governing Elites: Studies in Training and Selection*, Rupert WILKINSON, éd., New York, 1969, pp. 74-107.

1. René STOURM, *Le Budget: cours de finance*, 7^e éd., Paris, 1913.

2. RAIN et CHAPSAL, *L'École libre...*, op. cit., p. 90.

avait fait partie du corps des Ponts et Chaussées, puis du Conseil d'État, et avait occupé un très haut poste à la direction des chemins de fer du ministère des Travaux publics. Dans ses fonctions professorales, il avait enseigné l'économie politique aux ingénieurs d'État avant d'être appelé à Sciences po. Dans les années vingt, son cours était devenu un classique d'usage courant. À partir de son expérience personnelle, Colson se trouvait en mesure de présenter contre l'intervention étatique un acte d'accusation solidement motivé¹. Il décrivait la déplorable gestion du réseau de chemins de fer de l'État, il rappelait à ses élèves que, pour la marine marchande, ce même État avait longtemps subventionné des navires à voile parfaitement périmés. En fin de compte, Colson soutenait que l'intervention de l'État ne servait jamais qu'à défendre des intérêts particuliers, aux frais des contribuables et des usagers, qu'elle exposait hommes politiques et fonctionnaires aux pressions corruptrices des intérêts qu'ils étaient en position de favoriser, qu'enfin elle induisait les producteurs privés à demander assistance plutôt que de développer leurs entreprises. Les établissements publics tuaient l'initiative, et, le plus souvent, traînaient leur existence sous la coupe d'une bureaucratie routinière et gaspilleuse. L'expérience avait prouvé que la « socialisation » d'une entreprise n'améliorait pas sa production, car rien ne pouvait remplacer le stimulant du profit personnel. Et c'est bien un des paradoxes de l'histoire dont je traite ici que, quelques décennies plus tard, une socialisation massive allait intervenir au motif précisément d'un accroissement de production et de productivité.

À Sciences po, entre les deux guerres, les successeurs de Colson, tels Jacques Rueff et Charles Rist, continuèrent à enseigner l'économie libérale. À la faculté de droit de Paris, l'état d'esprit n'était guère différent. Le corps professoral tenait en main l'influente *Revue d'économie politique*. Finalement, l'économie politique ne fut pas différemment enseignée en France avant la Seconde Guerre mondiale².

1. Clément COLSON, *Cours d'économie politique*, éd. définitive, 1924-1929, 6 vol.; I, pp. 150-177.

2. RAIN et CHAPSAL, op. cit., pp. 117-118. Dans les années 1930 encore, certains économistes déploraient la triste situation de leur discipline dans l'enseignement supérieur, à savoir son statut d'infériorité dans les facultés de droit, le manque de formation spécialisée en mathématiques économiques et en statistique (RIST, *L'Enseignement économique...*, op. cit., pp. 12-13, 41-46, 59).

Engagés dans leur carrière, les étudiants formés par ces professeurs agirent en large conformité avec l'enseignement reçu. Le Conseil d'État, par exemple, s'opposa avec une remarquable continuité au développement du « socialisme municipal », refrénant ainsi toute tentative des autorités locales à gérer des services d'intérêt commun. Les inspecteurs des finances, qui dominaient au ministère du même nom, demeurèrent bien après la Grande Guerre de fidèles adhérents du libéralisme. Comptant environ deux cent cinquante membres, et recruté presque exclusivement dans la grande bourgeoisie parisienne, ce corps était profondément conservateur¹. Au cours des années trente encore, les candidats à la fonction devaient se présenter au concours en habit de cérémonie. À l'origine, les inspecteurs avaient pour tâche première la vérification des comptes publics; mais ils en étaient venus à assumer la gestion du secteur public de l'économie. À partir de 1890, ils constituèrent l'épine dorsale des principales directions du ministère des Finances, monopolisèrent les grandes institutions financières publiques, représentèrent la France auprès des organisations économiques internationales, et contribuèrent à la préparation de textes législatifs de première importance en matière d'économie et de finances. Ils furent de plus en plus nombreux à quitter l'administration pour faire une seconde carrière dans les banques privées ou dans l'industrie. Présents partout, ces grands commis du Trésor apparaissaient régulièrement dans la vie politique, à titre d'attachés aux cabinets personnels des ministres. Dans leur esprit, leur devoir était de défendre le Trésor et le franc contre les prétentions dépendantes des autres ministères, où, d'ailleurs, ils étaient réputés s'infiltrer à cet effet. On les admirait pour leur connaissance des affaires, leur esprit de corps, leur intègre dévouement au service public.

Sans doute le libéralisme représentait-il l'orthodoxie républicaine. Il avait pourtant un adversaire, dénommé polémiqnement l'« étatisme ». Ce terme péjoratif évoquait une économie centralisée et contrôlée par l'État. Que l'« étatisme » n'ait eu aucun théo-

¹ Jacques DE FOUCHIER, « Le rôle de l'inspection générale des Finances dans l'administration française », *Revue politique et parlementaire*, 46, août 1939, pp. 268-269; DE PAYSSTER, « L'inspection générale des Finances en France », *Revue internationale des sciences administratives*, 12, oct.-déc. 1939, p. 67. Le large domaine d'influence de l'inspection est décrit par Pierre LALUMIÈRE, *L'Inspection des Finances*, Paris, 1959, et François PIETRI, *Le Financier*, Paris, 1931, pp. 79-93.

ricien, et guère de défenseurs, n'a rien de bien étonnant. Historiquement, la chose rappelait le régime autoritaire des Bourbons ou des Bonaparte; et les Français avaient quelque tendance à considérer l'État comme la pire menace pour la liberté individuelle. Mais, vers la fin du XIX^e siècle, les discussions sur l'économie politique enrichirent le terme de connotations nouvelles. « Étatisme » et « socialisme » devinrent des synonymes.

Pour l'orthodoxie libérale, le défi du socialisme arrivait bien plus tard que celui de l'étatisme. Bien que la France ait eu assez tôt des théoriciens du socialisme aussi riches d'idées que Fourier ou Proudhon, les partis socialistes n'y étaient devenus une force politique puissante que dans les années 1890. Le socialisme avait de commun avec le libéralisme que tous deux tiraient leur origine de la Révolution française; mais les proclamations sur la propriété collective des moyens de production, sur une égale distribution de la richesse et sur une morale de coopération paraissaient situer le socialisme aux antipodes d'une économie fondée sur la concurrence et la propriété privée. Pis encore, aux yeux des libéraux, le socialisme paraissait combiner le collectivisme avec l'étatisme. Leroy-Beaulieu affirmait solennellement que « le socialisme consiste proprement à dépouiller l'individu d'une partie des fonctions qui lui appartiennent naturellement pour les conférer à l'État »¹.

La doctrine officielle de la République trouvait encore un autre adversaire sous la forme du corporatisme, qui, lui, datait d'avant la Révolution française. Pour les partisans du corporatisme, dont beaucoup s'inspiraient du catholicisme et du paternalisme social, les groupements fondés sur des intérêts économiques et professionnels communs, ou bien sur la famille, constituaient, plutôt que les individus, les piliers fondamentaux de l'ordre économique. Plutôt que le marché, c'étaient des groupements autonomes qui assuraient, selon eux, la distribution des biens disponibles. En principe, la Révolution française avait éliminé tous les organismes corporatifs, avec leurs privilèges et leurs fonctions d'intermédiaires, parce qu'ils s'interposaient entre le citoyen et le gouvernement. Les républicains percevaient donc dans le corporatisme une liaison inquiétante avec l'Ancien Régime, l'Église, et les monopoles privés. Accorder le moindre statut officiel à un groupement d'intérêts était théoriquement agir contre la République. C'est seulement en 1884 que la

¹ LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne...*, op. cit., p. 95.

III^e République légalisa les associations professionnelles. Les syndicats ouvriers, comme les associations patronales et les organisations agricoles, ne se développèrent en France qu'avec une extrême lenteur. Dans le même temps, les libéraux faisaient de leur mieux pour bloquer la croissance des institutions corporatistes. En 1907, par exemple, une interprétation restrictive de la loi sur les associations interdit aux syndicats agricoles toute activité commerciale, y compris l'achat de la moindre fourniture à titre coopératif.

Le défi lancé à l'économie libérale par les protectionnistes aurait pu être plus redoutable encore; mais les partisans des tarifs douaniers les plus élevés limitèrent leur critique du libéralisme à cette unique question. Dans les faits, à partir de 1880, les protectionnistes prirent rapidement l'avantage sur les libre-échangistes, mais sans avoir remporté une victoire définitive. Il importe davantage de noter que ce défi concernait seulement le champ du commerce international, et laissait donc intact le noyau profond du libéralisme.

Étroitesse de l'action économique de l'État.

Dans les faits, l'action de l'État libéral ne dépassait guère les limites que lui assignaient la théorie et l'enseignement. Le contenu et le domaine de la politique économique sous la III^e République correspondaient donc en gros aux leçons des économistes. Il ne faut pas pour autant ignorer la persistance d'un interventionnisme de style traditionnel, lequel, en France, remontait au temps de Colbert.

Les limites précises du champ d'action de l'État sont difficiles à tracer, en raison des intrications internes propres à tout État, fût-il relativement très centralisé comme c'était le cas¹. Il demeure que, pour la réglementation, l'orientation de l'économie, la gestion d'entreprises, les fonctions étatiques étaient réduites au minimum. La seule entorse importante à la règle était l'action protectionniste.

1. On trouvera une analyse incisive dans l'« Histoire économique... », *op. cit.*, de LÉVY-LEBOYER. La question est aussi traitée de façon très complète, et discutée, par Pierre LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, 1968. Un guide commode, et non dénué de quelques perspectives historiques, est celui de F. RIDLEY et J. BLONDEL, *Public Administration in France*, Londres, 1964. Pour des bibliographies sur l'administration et l'économie, voir: LEGENDRE, *Histoire...*, *op. cit.*, pp. 385-389; et *Histoire de l'administration*, Institut français des sciences administratives, Paris, 1972, livre VII.

Les chemins de fer mis à part, le secteur public des années 1900 se présentait largement comme un héritage de l'Ancien Régime. Il s'agissait surtout d'ateliers d'art comme la manufacture de porcelaine de Sèvres, d'arsenaux militaires, et du monopole des Tabacs, qui fournissait des recettes au Trésor. Le monopole fiscal des allumettes vint s'y ajouter en 1889. En outre, l'État supervisait l'organisation des transports, gérait les P.T.T., et passait des contrats de travaux publics, notamment pour les ports et les canaux, l'objectif premier étant le développement de régions arriérées ou en difficulté. Cependant, les entreprises d'État ne possédaient pas explicitement la capacité industrielle ou commerciale. L'exception se trouvait dans les chemins de fer, où l'engagement de l'État remontait aux années 1840¹. Le gouvernement avait conçu et tracé le plan des grandes lignes, construit le gros œuvre des voies, garanti des dividendes aux actionnaires, contrôlé les tarifs, et participé à l'ensemble de la gestion. Plus tard, afin d'assurer la construction des lignes secondaires, d'améliorer l'efficacité générale et de sauver les compagnies en faillite, l'État s'immiscia de plus en plus profondément dans le fonctionnement des compagnies privées. Quelques lignes de second ordre, en difficulté, finirent par devenir entièrement propriété publique. Ainsi l'État en vint-il à posséder et diriger une part non négligeable du réseau; mais cette part était naturellement la moins profitable. En 1908, le gouvernement racheta la concession des Chemins de fer de l'Ouest, qui constituaient depuis des dizaines d'années un lourd fardeau pour le Trésor. Telle qu'on la présenta, cette étatisation devait servir à expérimenter si la gestion publique pouvait se montrer capable d'assurer un meilleur service. L'extension de l'entreprise d'État fit crier au « socialisme », en particulier dans les milieux d'affaires; il en fut de même quand furent proposées des interventions du même genre dans les industries du pétrole et de l'alcool². Outre le secteur public lui-même, il existait, en ordre dispersé, quelques subventions

1. Edmond THÉRY, *Histoire des grandes compagnies françaises de chemins de fer dans leurs rapports financiers avec l'État*, Paris, 1894; Marie-Noëlle THIBAUT, *La Question du rachat des chemins de fer dans l'idéologie républicaine au XIX^e siècle, 1832-1883*, thèse, Université de Dijon, 1975; Kimon DOUKAS, *The French Railways and the State*, New York, 1945.

2. Dans les années 1880, les chambres de commerce exprimèrent leur opposition au rachat des chemins de fer par l'État (AN F¹² 4840). L'une d'elles refusait la gestion par l'État au motif qu'alors le plus petit employé des chemins de fer se permettrait de dire: « L'État, c'est moi. »

à des activités d'importance nationale comme la marine marchande, et des aides à certains intérêts dont le poids électoral était grand, tels la viticulture et le lobby de la betterave.

Le Code du commerce et les lois pénales garantissaient la propriété et les contrats, ainsi que la liberté des transactions. L'article 319 du Code pénal interdisait les ententes visant à déterminer les prix. Un système de licences et de concessions s'appliquait aux mines, à l'électricité et autres fournitures d'intérêt public; la législation du travail et la réglementation des banques demeuraient élémentaires. Pour le reste, les pouvoirs régulateurs de la République étaient bien maigres. Les prix, les salaires, les taux d'intérêt, entre autres exemples, se situaient hors du champ d'action du gouvernement. En fait, l'économie de marché fonctionnait sans doute plus librement vers la fin du siècle qu'elle ne l'avait fait auparavant ou ne devait le faire plus tard.

Il ne faut pourtant pas trop exagérer l'étroitesse des fonctions de l'État libéral. Après tout, et en dépit de ses économistes anglophiles, la France n'était pas la patrie traditionnelle du « laissez-faire ». Comme l'observe Jean Bouvier, « l'État n'est jamais léger, même au temps où (soi-disant) il n'était que "gendarme" »¹. Par la masse de ses employés, l'énormité de ses transactions financières, les services qu'il fournissait, il constituait la première et la plus importante entreprise du pays. Et, même à la Belle Époque, son rôle continua à s'étendre. De fait, il existait une certaine continuité entre l'Ancien Régime et l'ordre libéral; le XIX^e siècle avait adapté à ses besoins une bonne part de ce que lui avait légué la monarchie. « Notre Administration économique à l'âge d'or du libéralisme, écrit un très fin analyste de l'État français, n'était pas seulement napoléonienne; elle était à proprement parler louis-quatorzienne². » Et le réflexe interventionniste de l'État était, à certains égards, aussi ancien que Colbert et que la monarchie.

L'analyse des dépenses publiques aide à mieux situer l'État en tant qu'agent économique. De 1872 à 1912, elles augmentèrent lentement, au rythme moyen de 1,6 % par an (à prix constants), cela malgré les libéraux qui mettaient en accusation les débordements

1. Jean BOUVIER, « L'État et les finances publiques: histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques », *Annales E.S.C.*, 33, mars-avril 1978, p. 209. Ce texte soulève une série de questions essentielles sur les relations entre l'État et une économie capitaliste.

2. LEGENDRE, *Histoire...*, *op. cit.*, p. 385.

ments budgétaires¹. En pourcentage du produit intérieur brut, les dépenses étatiques tournaient autour de 15 %, bien en dessous des 40 % qu'elles devaient atteindre après la Seconde Guerre mondiale. En dehors du service de la dette publique, les chapitres principaux étaient ceux de l'administration générale, de la justice, de la police et de l'éducation. Les premières mesures sociales votées entraînaient l'attribution à ce domaine d'une modeste proportion des revenus publics. La part de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, du logement et des travaux publics était négligeable. Seuls les transports représentaient une dépense « économique » significative. En pourcentage du budget total, les dépenses d'ordre économique passèrent seulement de 6,2 % en 1890 à 8,6 % en 1912². En 1900, année typique pour la période, la part du financement public dans la formation du capital ne se montait qu'à 5 % du budget³. Même la course aux armements entre États européens, qui s'accéléra pendant ces années, échoua à provoquer une augmentation sensible des crédits militaires: depuis les débuts du régime, leur part avait augmenté lentement, sans dépasser 4,5 % du budget pour les années 1905-1913. En conséquence, les armements ne jouèrent qu'un rôle mineur dans la stimulation de l'économie⁴.

Les ressources de l'État donnent la même image de stabilité relative⁵. Les fondements de la structure fiscale établie entre 1791 et 1816 restèrent intacts jusqu'à l'introduction de l'impôt sur le revenu pendant la Première Guerre mondiale. On désignait toujours les grandes catégories de contributions directes sous le nom des « quatre vieilles », ce qui montre bien la vétusté du système républicain en la matière. De plus, un éventail d'imposi-

1. Christine ANDRÉ et Robert DELORME, « L'évolution séculaire des dépenses publiques en France », *Annales E.S.C.*, 33, mars-avril 1978, pp. 256-257, 264-267.

2. LÉVY-LEBOYER, « Histoire économique... », *op. cit.*, p. 70.

3. G. TERNY, Christine ANDRÉ et Robert DELORME, *Premiers Éléments d'une théorie positive de l'évolution de longue période des dépenses publiques françaises*, rapport provisoire, Paris, 1973, p. 158.

4. François CROUZET, « Recherches sur la production d'armements en France, 1815-1913 », *Revue historique*, 251, janvier-mars 1974, pp. 68-69, 73. Entre 1870 et 1884 le taux avait été de 3,55 %. Dans la mesure où il y eut accroissement des dépenses militaires, celui-ci fut dû pour l'essentiel aux constructions navales.

5. La stabilité ne signifiait pas pour autant immobilité, car il intervint quelques changements; par exemple, jusqu'en 1913, la part des taxes à la consommation dans les revenus de l'État augmenta, tandis que celle des impôts directs diminuait. Voir Jean BOUVIER, « Sur l'"immobilisme" du système fiscal français au XIX^e siècle », *Revue d'histoire économique et sociale*, 50, 4, 1972, pp. 482-493.

tions resserré paraissait avoir l'avantage de constituer un frein aux dépenses publiques.

Une fois examinés le champ et la nature de l'action de l'État, on peut se demander quels étaient, dans ce régime libéral, les décideurs et les exécutants de la politique économique. Nominale, c'étaient le gouvernement, officiellement nommé Conseil des ministres, et le Parlement qui déterminaient les orientations majeures. Mais l'instabilité politique, maladie chronique de ce régime volontiers considéré comme invertébré, minait l'autorité gouvernementale. Il était rare qu'un ministère pût durer assez longtemps, ou se voir confier une responsabilité assez étendue, pour être en mesure d'imposer un programme nouveau ou une réforme radicale. Même celui de Clemenceau (1906-1909), pourtant fort et durable, n'obtint que peu de résultats. D'autres, comme celui de Waldeck-Rousseau (1898-1902), étaient préoccupés d'abord par d'autres questions. Quant au pouvoir législatif, il n'était pas en mesure de pallier ces carences. Certes, le Parlement était en droit de suivre le gouvernement, ou bien de lui refuser la majorité, sur n'importe quel problème ou presque; il pouvait contrôler la politique par la voie du vote annuel du budget de l'État, la discussion des crédits revenant normalement à la « reine » des commissions parlementaires, la commission des Finances de la Chambre des députés. Cependant, la diversité des factions et des programmes, qui allait du corporatisme catholique au socialisme marxiste en passant par toutes les nuances intermédiaires, chaque tendance proclamant ses convictions en vociférations idéologiques, plus la structuration branlante des partis, qui réduisait les majorités parlementaires à l'état de conglomerats flottants, tout cela entravait l'autorité du Parlement sur la politique économique. Aucun parti n'était à lui seul assez puissant pour décider d'une politique; quant aux coalitions, elles se révélaient tout simplement trop fragiles. Cette fragmentation réduisait la commission des Finances elle-même au rôle de chien de garde. La commission pouvait bien faire du harcèlement et de l'obstruction, non pas définir ou diriger une politique. De plus la Haute Assemblée, et des deux la plus conservatrice, le Sénat, tendait à bloquer les réformes socio-économiques soutenues par une Chambre des députés plus progressiste¹.

1. Daniel SALEM, « Le Sénat "conservateur" de la troisième République », *Revue d'histoire économique et sociale*, 50, 4, 1972, pp. 535-542.

Certaines questions, par exemple l'achat de chemins de fer par l'État, provoquèrent de violentes campagnes et d'intenses débats parlementaires. Mais les partis libéraux et leurs vues restaient prédominants; à l'égard de l'évolution économique, le Parlement jouait le rôle d'un frein plutôt que d'un moteur.

Un exemple tiré de l'histoire des réformes fiscales peut servir d'illustration¹. Au tout début du xx^e siècle, le système fiscal croulait de vieillesse et ne fournissait plus qu'à grand-peine les ressources indispensables. La solution évidente était l'impôt sur le revenu. Dirigée par Joseph Caillaux, une majorité de gauche à la Chambre vota une loi à cet effet en 1909. Caillaux, à ce moment ministre des Finances, avait tout de l'impeccable libéral; c'était un élève de Leroy-Beaulieu, un ancien haut fonctionnaire des Finances. Mais, dégoûté d'essayer de faire fonctionner l'antique système d'impositions, il s'était décidé à proposer l'impôt progressif sur le revenu. Retranchés dans leur forteresse sénatoriale, les partisans du conservatisme fiscal en retardèrent l'adoption pendant des années. Au nom des idéaux du libéralisme, l'opposition parlementaire prétendait qu'à la différence des Allemands, les Français portaient en eux un amour de la liberté inné, et incompatible avec toute obligation de déclarer leurs revenus personnels. Parallèlement, les milieux d'affaires s'opposaient à la taxation directe des profits, et les « rentiers » demandaient l'immunité à titre de créanciers de l'État. Dans le même temps la paysannerie obtenait d'avance des exemptions à l'égard du prélèvement proposé. Politiciens libéraux, bourgeois, intérêts ruraux s'unirent dans la résistance à toute extension des pouvoirs de taxation de l'État. Il fallut attendre les énormes dépenses du temps de guerre et une crise aiguë des finances publiques pour qu'en 1916 l'opposition à l'impôt sur le revenu fût enfin surmontée.

Aucun des deux grands groupes politiques qui dominèrent le Parlement entre 1900 et 1914 ne s'écarta beaucoup de l'économie libérale. Le parti le plus important à droite, celui des progressistes, avec pour chefs de file des personnalités comme Waldeck-Rousseau et Jules Méline, défendit la liberté économique et s'opposa au socialisme ou à l'étatisme. Inspirée par Méline, l'aile protectionniste du

1. Myriam FRAJERMAN et Dominique WINOCK, *Le Vote de l'impôt général sur le revenu*, mémoire de maîtrise, Université de Paris VIII-Vincennes, 1972; Bertrand VANDEGINSTE, *Le Sénat et l'impôt sur le revenu, 1900-1917*, thèse, Université de Paris, 1961.

parti l'emporta par sa masse sur les libre-échangistes, mais sans que pour autant les progressistes cessassent le moins du monde de s'estimer adhérents du libéralisme. Leroy-Beaulieu lui-même était considéré comme très proche de cette position. Au centre gauche, les radicaux, les plus puissants sur l'ensemble de la période, étaient aussi fermes que les progressistes sur les principes libéraux; mais ils montraient un attachement plus profond aux valeurs égalitaires. Ce parti hétérogène, champion affirmé de l'impôt sur le revenu et d'un État plus actif, eut pour dirigeants, entre autres, Clemenceau et Caillaux. Correspondant à leur influence croissante sur les électeurs de la campagne et des petites villes, l'idéal des radicaux en matière sociale était celui d'une société de petits propriétaires indépendants. Pour eux, les concentrations de pouvoirs aux mains des intérêts privés menaçaient les libertés individuelles, la démocratie et la souveraineté nationale. « La soif de pouvoir des seigneurs de l'industrie, affirmait Clemenceau, vaut bien celle des seigneurs de la terre¹. » Les avantages de l'économie industrielle paraissaient douteux aux radicaux; les compagnies gigantesques, les sociétés anonymes, les cartels représentaient une « nouvelle féodalité ». L'aversion des radicaux pour les « gros » les amena à rechercher les moyens d'éviter la grande entreprise ou de la pénaliser, plutôt que de l'encourager. En 1907, le programme adopté par le Parti réclamait la nationalisation des monopoles, afin d'assurer le contrôle public sur des activités vitales, et de mettre un terme à l'exploitation des travailleurs et des consommateurs. Les radicaux étaient d'avis de contenir l'industrialisation dans certaines limites, d'empêcher la concentration du pouvoir économique, et de maintenir une France terrienne. Mais, quand ils arrivèrent au gouvernement, ils ne mirent en œuvre qu'une petite part de leur programme économique ou social, si l'on excepte la nationalisation d'un chemin de fer en faillite et des manipulations fiscales au bénéfice des petits producteurs. S'ils échouèrent à faire davantage, une des raisons en fut certainement leur intense individualisme et corrélativement leur suspicion envers toute autorité: les deux sentiments étaient en contradiction avec toute extension des pouvoirs de l'État. Au fond d'eux-mêmes, les radicaux pas plus que les progressistes ne désiraient rompre avec l'anti-interventionnisme.

1. Cité par Gil C. ALROY, *Radicalism and Modernization: The French Problem*, thèse, Princeton University, 1962, chap. VIII, p. 2. Alroy étudie l'idéologie radicale dans ses rapports avec le capitalisme industriel aux chap. VI et VIII.

N'étant fermement dirigée ni par le gouvernement, ni par le Parlement, ni par les partis politiques, l'administration de la III^e République pouvait occuper une position stratégique. Les principaux organes administratifs responsables des affaires économiques étaient les ministères des Finances, du Commerce et de l'Industrie, des Travaux publics, de l'Agriculture et du Travail, en même temps que quelques autres institutions comme le Conseil d'État. L'état-major de ces bureaucraties était constitué de hauts fonctionnaires, souvent membres des « grands corps », et qui adhéraient à l'orthodoxie libérale.

Par la taille et le prestige, le ministère des Finances dominait de haut tous ses rivaux. La « Rue de Rivoli », comme on disait (c'était là que se trouvait le siège du ministère), était connue pour sa tendance à l'« impérialisme », pour l'ardeur qu'elle mettait à étendre son autorité et à « coloniser » d'autres ministères. Étant donné que le ministre des Finances, exposé comme les autres à être renversé par le Parlement, n'était souvent que de passage dans son administration, le pouvoir réel penchait du côté des chefs semi-permanents des « directions » (divisions principales de la bureaucratie du ministère), par exemple de celles du Trésor ou du Budget. Mais, malgré son rang et ses prétentions à l'hégémonie administrative, le ministère des Finances ne manifestait pas le désir de diriger l'économie. Les grands commis de la Rue de Rivoli concevaient leurs devoirs de façon restrictive: il s'agissait pour eux de veiller sur le Trésor et de faire correspondre les dépenses avec les ressources. Leur « impérialisme » prenait racine dans l'obligation qu'ils se reconnaissaient d'examiner à la loupe, et de limiter, les tentations dépensières des autres ministères. Certains critiques se plaignaient que l'État fût ainsi devenu « une affaire dirigée par le caissier ». Les hauts fonctionnaires des Finances, et le ministre lui-même, étaient de doctrine libérale. Même le gouvernement radical de Clemenceau nomma aux Finances, en la personne de Caillaux, un libéral du meilleur teint (mis à part sa position sur l'impôt sur le revenu).

Telles que les concevait le ministère, les finances publiques obéissaient à quelques principes très simples¹. L'impôt avait pour but d'assurer des recettes; il ne devait donc pas servir des objectifs économiques comme l'encouragement de telle ou telle activité ou la

1. Maurice DUVERGER, *Institutions financières*, 2^e éd., Paris, 1957, pp. 1-44.

redistribution des revenus. Il fallait aussi que les impôts fussent aussi équitables et impersonnels que possible; aussi les prélèvements directs étaient-ils assis sur des signes-extérieurs de richesse plutôt que sur des déclarations de revenus. Les ressources devaient être égales aux dépenses; déficits et excédents étaient également nocifs. Du fait que l'État, consommant des richesses, ne faisait en cela que dévorer ce que les citoyens produisaient à titre privé, les dépenses publiques ne pouvaient être qu'un mal nécessaire. Toute dépense reconnue indispensable devait, du point de vue du Trésor, demeurer économiquement neutre — c'est-à-dire qu'elle ne devait ni déranger ni déséquilibrer le cours normal de l'activité économique. Un des arguments avancés contre la taxation des profits par un des plus importants ministres des Finances, Léon Say, était que celle-ci « bouleverserait le cours des affaires »¹. Les commis du Trésor se donnaient beaucoup de peine pour préserver l'équilibre budgétaire, mais s'inquiétaient plus du volume total des dépenses que du détail de leur distribution. Aucun ne voyait dans les dépenses publiques ou les impositions un instrument de régulation ou d'orientation de l'économie: c'est là une conception qui ne devait apparaître que beaucoup plus tard. Les observateurs extérieurs s'étonnaient de l'aspect vieillot et renfermé que présentait le ministère. Un expert américain écrivait encore à la fin des années vingt que « quiconque a l'occasion de rendre souvent visite aux bureaux du Trésor français commence vite à les soupçonner d'être imbibés d'une étroitesse de vues liée à leur esprit de caste, et d'un conservatisme fiscal exagéré, plutôt qu'inspirés par l'imagination et la réflexion sur l'avenir »².

La Banque de France jouait le rôle de banque centrale, mais ne manifestait aucune propension à diriger les flux monétaires ou le crédit³. Institution privilégiée, tenant son statut de l'État, elle avait le monopole de l'émission des billets et servait de banquier au Trésor; mais elle n'était pas réellement une « banque des banques ». Par exemple, elle escomptait le papier commercial en

1. Cité par BOUVIER, « Sur l'immobilisme du système fiscal... », *op. cit.*, p. 485.

2. Walter R. SHARP, *The French Civil Service: Bureaucracy in Transition*, New York, 1931, p. 373.

3. Jean BOUVIER, *Un siècle de banque française*, Paris, 1973, pp. 155-178. Pour le débat encore en cours sur le rôle de la banque centrale dans l'expansion ou la contraction de la masse monétaire, voir Charles P. KINDLEBERGER, « Keynesianism vs. Monetarism in 18th and 19th Century France », *History of Political Economy*, 12, 4, 1980, pp. 499-523.

concurrence avec les autres banques. Son statut lui interdisant d'intervenir directement sur l'*open market* des effets publics, la Banque n'avait guère d'action sur la monnaie. Tout au plus pouvait-elle modifier ses règles d'escompte, ce qui était un moyen indirect de favoriser soit l'expansion, soit la contraction du crédit commercial. Mais, étant donné que, sauf en cas d'urgence, les banques de dépôt se faisaient un principe de ne pas emprunter à la banque centrale, celle-ci n'avait là encore que peu d'influence sur le marché monétaire. Quant au gouvernement, son autorité sur la banque centrale était faible. Tout le capital de la Banque de France appartenait à des personnes privées; les deux cents principaux actionnaires éalisaient comme régents de la Banque des financiers et des hommes d'affaires. Cependant l'État nommait le gouverneur. Il était de règle pour la Banque de préserver son autonomie et de traiter d'égal à égal avec le gouvernement. Que pareil cadre institutionnel ait empêché l'État d'agir sur le crédit et sur l'investissement n'a rien de bien surprenant.

En comparaison de la Rue de Rivoli, les aspirations des autres ministères à jouer un rôle d'orientation de l'économie nationale étaient plus modestes encore. Il s'agit ici des ministères dits techniques, tel celui de l'Agriculture. Nombre d'entre eux étaient des nouveaux venus: celui de l'Agriculture par exemple datait de 1881, celui du Commerce, sous sa forme moderne, de 1886, celui du Travail de 1906; tous voyaient leur autorité et leur prestige obscurcis par le ministère des Finances. Ces administrations tendaient plus à servir des clientèles spécialisées qu'à se faire les agents d'une intervention étatique. Parmi ces bureaucraties, c'est le ministère du Commerce et de l'Industrie qui touche de plus près à notre sujet.

Il est significatif que la dénomination officielle place le commerce avant l'industrie: dans l'ensemble, la fonction du ministère consistait surtout à promouvoir les exportations et à étudier les tarifs douaniers, tandis que ses responsabilités envers l'économie intérieure relevaient d'une routine sans grande importance¹. En dehors de rares subventions, l'encouragement à l'industrie revenait pour une large part à organiser des expositions,

1. Pierre GOUSSET, « Pour une histoire des ministères: évolution historique de l'administration centrale du commerce et de l'industrie », *Revue administrative*, 14, mars-avril 1961, pp. 132-137; Robert CATHERINE, *L'Industrie*, Paris, 1965, pp. 8-10.

à veiller sur les chambres de commerce, à collecter des statistiques et à distribuer des décorations aux hommes d'affaires. Dans la mesure où il y avait intervention, celle-ci était le fait d'autres ministères, par exemple des Travaux publics, chargés de l'application du Code minier et de la surveillance des entreprises d'intérêt public (par exemple des sociétés d'électricité ou autres fournisseurs de biens d'intérêt général). Le ministère du Commerce et de l'Industrie, se rappelait un de ses anciens titulaires, « est une maison surannée, dont l'outillage économique ressemble à l'hôtel ancien et mélancolique où s'abritent encore ses bureaux »¹. C'est tout juste s'il parvenait à se tenir au courant de la législation douanière de l'étranger. Son service statistique était rudimentaire : ses informations sur le commerce extérieur lui venaient des attachés commerciaux des Affaires étrangères. Le comité consultatif des Arts et Manufactures, ainsi que d'autres organismes également consultatifs, conseillait le ministre. Mais, au total, les fonctions du ministère étaient si peu importantes qu'entre tous les budgets ministériels le sien était le plus petit.

D'autres organes encore participaient à l'élaboration de la politique économique du régime. Le nouveau ministère du Travail veillait étroitement aux intérêts ouvriers, comme celui de l'Agriculture à ceux des paysans². Le Conseil d'État aidait le gouvernement dans la rédaction des actes législatifs, mais fonctionnait aussi comme tribunal dans des procès où l'administration se trouvait partie. Ses arrêts inclinaient à protéger la liberté des contrats, par exemple en cassant des règlements sur les salaires ou les horaires de travail, et en maintenant aux mains des entreprises privées les concessions de tramways ou autres services d'intérêt public³.

La multiplicité des centres de décision faisait que l'État se trouvait virtuellement incapable de suivre une politique harmonisée. En fait, chaque ministère allait son propre chemin, soucieux surtout de servir sa clientèle propre et de maintenir ses prérogatives.

L'objectif de l'État : maintenir une économie équilibrée.

À considérer d'un point de vue olympien la machinerie républicaine d'administration économique, on pourrait, malgré les incohérences, la modestie des aspirations et la bien médiocre taille de l'appareil tout entier, y discerner quelques objectifs dominants. Dans les décennies qui précédèrent la Grande Guerre, la politique générale tentait, comme nous l'avons vu, d'entretenir l'économie de marché dans son intégrité, tout en rapiécant à l'occasion les endroits les plus faibles. Mais un autre but d'ensemble était de préserver l'« économie équilibrée » du pays. Selon une opinion largement répandue, la France possédait l'heureux avantage d'un dosage presque parfait entre agriculture et industrie. Un sol riche et doué apportait à la nation la fortune avec l'indépendance. La substantielle population paysanne soutenait les institutions consacrées et les valeurs éprouvées de l'individualisme, de la famille, du bon sens et du patriotisme. Pour la plupart des Français, la campagne servait de stabilisateur à leur société au milieu d'un monde en transformation. Ils étaient peu nombreux à juger devoir se lancer la tête la première dans la course à l'industrialisation et à l'urbanisation, à la suite des Anglais, des Allemands et des Américains. Parlant de ces derniers, Méline prophétisait : « En ce moment, rien ne semble capable de les arrêter et ils sont lancés dans l'espace comme un boulet de canon ; aussi leur ambition industrielle commence-t-elle partout à éveiller des inquiétudes et des défiances comme autrefois leurs ambitions agricoles, et il ne paraît guère douteux que l'ère des difficultés va commencer pour eux. »¹ Ainsi existait-il en France un large consensus politique et social sur le maintien de ce que certains ont qualifié de société bloquée². Tel que l'incarnait le programme radical, ce large accord assignait à la politique nationale le devoir d'essayer de maintenir l'équilibre entre l'industrie, le commerce et l'agriculture, d'épargner à la France les détresses et les bouleversements que connaissaient d'autres pays

1. Jean CRUPPI, *Pour l'expansion économique de la France*, Paris, 1910, p. 4.

2. Jean-André TOURNERIE, *Le Ministère du Travail : origines et premiers développements*, Paris, 1971 ; Georges CUSSON, *Origines et évolution du ministère de l'Agriculture*, Paris, 1929.

3. Charles E. FREEDEMAN, *The Conseil d'État in Modern France*, New York, 1961, pp. 79, 105-106, 161-162.

1. Jules MÉLINE, *Le Retour à la terre et la surproduction industrielle*, Paris, 1906, p. 261. Pour l'époque précédente, voir Dennis SHERMAN, « Governmental Responses to Economic Modernization in Mid-Nineteenth Century in France », *Journal of European Economic History*, 6, 3, hiver 1977, pp. 717-736.

2. Stanley HOFFMANN, « Paradoxes of the French Political Community », in *In Search of France*, Cambridge, Mass., 1963, pp. 1-117.

fascinés par la course au progrès économique. En un sens, cette politique ne faisait que transcrire en termes rationnels la réalité du développement : jusqu'en 1890, la France n'avait connu qu'une industrialisation relativement graduelle. Certes, la croissance était désirable — mais dans la mesure où elle n'entraînait pas de ruptures inacceptables ; et, s'il fallait choisir, le régime lui préférerait la stabilité.

Dans cette période, chaque fois que l'État intervint, ce fut pour défendre l'économie équilibrée ou pour remédier à quelque accident. Jamais ou très rarement son action n'eut pour but d'encourager l'expansion, de planifier le développement, ni de faire progresser la démocratie économique. Des impôts discriminatoires protégeaient les petits boutiquiers contre les agressions des chaînes de succursales et des grands magasins ; la pratique fiscale aidait à survivre les petits agriculteurs et l'ensemble des petites entreprises ; d'autres mesures venaient abriter, subventionner et sauver de la catastrophe les secteurs en crise. Les intérêts privés s'adressaient régulièrement à l'État pour lui demander de protéger les « situations acquises », mais par contre une assistance non recherchée recevait mauvais accueil. Écrivant aux derniers jours de la III^e République, Michel Debré décrivait aigrement la situation :

Les Français font une distinction facile entre le régime de leur choix, régime libéral où l'initiative, la liberté d'action de chacun, dans le cadre national et international, doivent amener une harmonie naturelle que la moindre intervention troublerait gravement, et le régime qu'ils craignent, régime étatiste où la direction administrative de l'économie aboutit à une autarcie plus ou moins absolue. Cette attitude hostile envers les pouvoirs publics s'accompagne volontiers d'un appel à l'aide du Trésor, à condition qu'elle ne soit pas suivie d'un contrôle trop strict, et d'un désir de protection douanière que chacun limite àux produits de sa propre fabrication à l'exclusion de tous les autres¹.

Une certaine dose d'interventionnisme était finalement inhérente au style de libéralisme économique pratiqué par la III^e République. Protection et défense en étaient les piliers et les marques ; peu de gens voyaient là une violation des principes du système. Les libre-échangistes eux-mêmes durent, vers le tournant du siècle, apprendre à admettre dans la politique commerciale un solide élément de protectionnisme.

1. Michel DEBRÉ, « Pour une administration de l'économie française », *Sciences politiques*, 8, juin 1938, p. 246.

On peut se demander quels intérêts économiques servait la politique du régime. Du point de vue de l'analyse historique, le terrain où interfèrent intérêts publics et privés constitue généralement une aire obscure et fertile en controverses. Il serait simpliste et inexact de prétendre qu'au tournant du siècle tels ou tels groupes de pression « dominaient » la III^e République. Par exemple, il y a débat entre historiens sur la question de savoir si les paysans furent les maîtres de la République, ou bien ses victimes. Dans ce contexte, toute assertion sur une quelconque domination ignore obligatoirement la diversité des intérêts, leurs rivalités, les flux et les reflux de leurs influences ; elle ne tient pas compte non plus du dévouement des administrateurs à leur fonction et au service public. Les hauts fonctionnaires servaient loyalement à leur poste, préservaient leur indépendance, arbitraient les conflits d'intérêts ; ils étaient souvent contraints d'inciter les groupements privés à assumer leurs responsabilités envers la communauté, et de les éclairer sur la défense de leurs propres intérêts. De plus, la faiblesse traditionnelle de la vie associative en France se faisait encore sentir ; la plupart des intérêts privés n'étaient pas organisés, ou, quand ils l'étaient, de façon bien peu active.

Au Parlement, des groupes informels de députés ou de sénateurs représentaient les intérêts de la grande agriculture, de l'industrie lourde, du commerce colonial ou autres. À l'occasion, ceux-ci exerçaient sur leurs porte-parole une forte pression. Mais quand les parlementaires utilisaient l'État comme vache à lait au profit de leurs électeurs, c'était en général, et à les entendre, au nom des plus hauts principes. L'administration elle-même admettait comme interlocuteurs certains groupements électoraux. Quelques intérêts y obtenaient officiellement accès, par le truchement de « conseils supérieurs » consultatifs qui prenaient progressivement pied à l'intérieur de la bureaucratie. Du point de vue du régime, ces organismes semi-officiels représentaient les débuts d'une politique moins hostile au corporatisme. Cependant les principes de la République considéraient toujours comme antidémocratique toute représentation des intérêts privés sur le plan politique, et la haute administration gardait ses distances à l'égard de ce genre de comités.

Jusqu'en 1914, il était de coutume pour les producteurs français de réclamer une protection douanière ; un petit nombre d'industriels allaient jusqu'à demander une politique d'État expansionniste. Mais, dans l'ensemble, chacun désirait qu'on le laissât tranquille.

Protectionnisme à part, il faut admettre qu'à leur avis la République n'avait nulle raison de bâtir une politique agricole, commerciale ou industrielle. La République de la permissivité suffisait à les satisfaire.

Les paysans ne demandaient guère qu'une protection contre l'importation de produits alimentaires trop bon marché, des exemptions d'impôts, des secours en cas de catastrophes naturelles. Il pouvait se faire qu'un secteur particulièrement influent, comme la viticulture, obtint des avantages plus importants, sous forme de subventions ou de règlements contre la surproduction; mais la chose était rare. En dépit de leurs rivalités, les associations agricoles gardaient pour objectif commun le maintien de la structure rurale existante. Elles jouissaient de la sympathie de la majorité parlementaire ainsi que de la complaisance du ministère de l'Agriculture, fief de leurs amis radicaux. Le petit agriculteur était idéalisé en tant que rempart contre le socialisme, source naturelle de santé et de natalité, contrepoids à l'instabilité économique et sociale. On ne faisait cependant pas grand-chose pour améliorer le sort des paysans les plus pauvres. Gordon Wright juge ainsi cette époque :

Aucun gouvernement ne proposait de programme agricole sérieux. Le système national d'enseignement professionnel demeurait squelettique et vieillot. Le corps des techniciens agricoles de l'État formait un réseau trop lâche pour entraîner une modernisation significative. Les crédits publics annuels pour l'équipement rural [...] étaient ridiculement bas. Peut-être la faute n'en revenait-elle pas aux hommes politiques : leurs électeurs ruraux ne demandaient que leur tranquillité, et auraient bien été capables de s'opposer à tout programme sérieux de réforme agricole. On peut seulement affirmer que les dirigeants de la politique française ne surent pas offrir à leurs électeurs d'alternative à la stagnation¹.

L'examen de la politique douanière est ici de première importance, en ce qu'il montre comment le régime a su adapter son libéralisme afin de satisfaire de multiples intérêts et de maintenir l'équilibre dans la croissance. À cet égard, la grande bataille fut celle de la réforme de 1892, connue sous le nom de tarif Méline.

Jules Méline, parlementaire progressiste (et plus tard président du Conseil), qui sut galvaniser les forces protectionnistes et donna

son nom à la nouvelle législation, était un apôtre de l'économie statique. Il représentait les Vosges, département dont l'industrie cotonnière était particulièrement en mauvaise posture. Son idéal était celui d'une économie formée de petites entreprises industrielles et agricoles indépendantes. La France, lui semblait-il, n'était pas faite pour suivre l'Angleterre ou l'Allemagne dans la voie de la production de masse. Il reprochait à l'industrialisation de vider les campagnes de leur population, d'entraîner des crises cycliques ainsi que le chômage. En 1907, il écrivait que le temps était venu d'une renaissance agricole et d'un renversement de la tendance à l'industrialisation : « La situation économique actuelle est le renversement de celle d'il y a trente ans; à ce moment l'industrie montait et l'agriculture descendait; aujourd'hui, c'est le contraire. Nous n'allons pas jusqu'à dire que l'industrie descend, mais elle nous paraît tout au moins à son apogée pendant que l'agriculture monte visiblement¹. » Tout cela l'amena à préconiser pour l'agriculture des coopératives de vente, des facilités de crédit, des industries rurales, des impôts allégés, et bien entendu des tarifs protecteurs. Quant à l'industrie française, puisque Méline se refusait à la rendre compétitive, la seule solution pour elle aussi était celle de fortes barrières douanières. Ainsi le protectionnisme de Méline, en matière d'industrie, était-il rétrograde : il s'agissait de préserver le présent, de freiner l'adaptation, bien plutôt que de pratiquer une politique sélective visant au développement. Quand, en 1891-1892, arriva le grand marchandage sur les tarifs douaniers, Méline consentit des compromis sur ses exigences extrêmes, mais réussit finalement à faire admettre par le régime sa conception de la politique commerciale.

Dans ce domaine, les années 1890 et suivantes représentaient la conclusion de trente ans de combats². C'est à ce moment que la coalition libre-échangiste perdit définitivement sa mainmise sur la politique française, et dut se résigner à un compromis avec les protectionnistes. À côté des économistes traditionnels, le camp des libre-échangistes comptait les représentants des intérêts liés au commerce international, comme les sociétés de chemins de fer et de

1. Gordon WRIGHT, *Rural Revolution in France*, Stanford, 1964, p. 18. Voir aussi : Pierre BARRAL, *Les Agrariens en France de Méline à Pisani*, 1968, pp. 67-176; Michel AUGÉ-LARIBÉ, *La Politique agricole de la France de 1880 à 1940*, 1950, pp. 63-300.

1. MÉLINE, *Le Retour à la terre...*, *op. cit.*, pp. 101-102.

2. Mon analyse de la politique douanière repose pour beaucoup sur Michael S. SMITH, *Tariff Reform in France, 1860-1900*, Ithaca et Londres, 1980. Voir aussi Jürgen HILSHEIMER, *Interessen Gruppen und Zollpolitik in Frankreich*, Heidelberg, 1973.

navigation, les industriels ou les gros agriculteurs qui exportaient, les négociants en gros et les banquiers de Paris, de Lyon et des grands ports¹. À l'opposé, les chefs de file du protectionnisme étaient les industriels qui vendaient surtout sur le marché intérieur, et les plus menacés par la concurrence étrangère — tout particulièrement ceux du textile, des mines, de la métallurgie située au nord, à l'est, et pour une part sur la frange méridionale du Centre. De ce côté, un des arguments courants consistait à dire que de lourds handicaps, comme la cherté des combustibles et des transports, empêchaient l'industrie française d'être compétitive. Le grand théoricien des protectionnistes était un économiste ami de Méline, Paul-Louis Cauwès². Dans le débat, chaque camp avait au Parlement son porte-parole attitré. Jusqu'en 1880, les libre-échangistes avaient tenu les ministères clés du Commerce et de l'Agriculture. Mais, face aux progrès de la concurrence étrangère, à la dépression intérieure et au renforcement des barrières douanières dans d'autres pays, le centre de gravité des intérêts s'éloigna du libre-échange; et le ralliement de l'agriculture au protectionnisme acheva de donner l'avantage au bloc de Méline.

Cependant, la politique adoptée par le régime en 1892 ne représentait pas une victoire totale de la protection sur le libre-échange, mais un compromis entre les intérêts. L'industrie, les transports, le commerce, la finance ajustèrent mutuellement leurs exigences pour le salut de tous. Les bas tarifs établis pour des produits de base comme le charbon et le coke favorisaient les industries et le commerce à vocation exportatrice. Au contraire, les droits élevés sur les produits finis venaient en aide à des industries en crise, tel le coton du Nord, des Vosges et de Rouen. De même, en décourageant les importations de grains, de vin et de bétail, de nouvelles taxes venaient assister l'agriculture. Cependant le tarif Méline n'allait pas jusqu'à augmenter les droits sur la laine, le lin ou les

1. Des libre-échangistes, tels ceux de la chambre de commerce du Havre, assuraient que « si l'on tenait compte des ressources productives et des méthodes commerciales d'autres pays, la protection douanière devrait viser à égaliser les forces, non à diminuer l'effort » (AN F¹² 6916).

2. PIROU, *Les Doctrines économiques...*, op. cit., pp. 183-189. CAUWÈS ne faisait pas que s'opposer au principe du libre-échange: il prévoyait aussi pour l'État un rôle intérieur beaucoup plus grand. Son œuvre majeure est le *Cours d'économie politique*, dont la première édition date de 1879. Cauwès était un universitaire un peu à l'écart, et n'eut guère de disciples.

oléagineux. La protection de l'agriculture ne devait pas se faire aux dépens de l'industrie.

En 1892, le régime ne choisit ni de se replier sur lui-même et sur son marché intérieur, ni de s'ouvrir sur l'extérieur en élargissant ses échanges aux dimensions de l'économie mondiale. Bien plutôt, il choisit une politique d'équilibre, qui répondait avec justesse aux besoins de tous les grands intérêts. Mettant un terme à leurs querelles, ceux-ci marchandèrent et passèrent des compromis, avec la bénédiction du personnel politique. Le consensus obtenu eut pour effet de consolider la République, en lui apportant un soutien à la fois bourgeois et paysan. En tant que forme de gestion économique, la politique douanière assurait la survie de la plupart des producteurs, diminuait l'impact de la concurrence et du développement. Jules Roche, le ministre « progressiste » du Commerce qui se chargea de faire passer au Parlement les nouveaux textes douaniers, exprime cela très clairement en disant: « La France est un pays à la fois agricole, industriel et commercial, et il est important pour le développement de son génie national aussi bien que pour sa puissance de ne sacrifier aucun des grands éléments de sa vie et de sa prospérité¹. » En somme, la nouvelle politique du commerce extérieur était construite de façon à garantir la survivance et un minimum de prospérité à tous les grands intérêts économiques viables, sans en sacrifier aucun.

Il en était pour l'industrie comme pour le commerce ou l'agriculture: la République n'avait d'autres moyens d'action que les tarifs douaniers ou quelques subventions éparpillées. Elle n'avait ni l'ambition ni la possibilité d'établir un programme de développement à long terme et coordonné. Cruppi, l'un des ministres du Commerce de la période, se plaignait que « son rôle, trop souvent, [consistât] à enregistrer des plaintes qu'il ne [pouvait] apaiser, des souhaits qu'il ne [pouvait] accomplir »². Le ministère n'avait d'autre arme que la manipulation des droits d'importation; les autres ministères, Rue de Rivoli en tête, bloquaient toute innovation. En réalité, le ministère du Commerce, s'il eût voulu agir, ne disposait même pas des moyens préliminaires: il ne connaissait ni l'état ni les problèmes de l'économie. Le peu de données qu'il

1. Cité in Michael S. SMITH, « Free Trade versus Protection in the early Third Republic », *French Historical Studies*, 10, 2, automne 1977, p. 314.

2. CRUPPI, *Pour l'expansion économique...*, op. cit., p. 23.

recevait lui venait de groupements d'intérêts dont le but n'était guère de renseigner l'État, mais plutôt de présenter à leur avantage leurs réponses aux demandes administratives. Le ministère déplorait qu'au moment où d'autres pays allaient de l'avant, l'industrie et le commerce français fussent à ce point négligés par les gouvernements successifs, le Parlement et les partis. Cruppi remarquait encore qu'au contraire de l'Allemagne et d'autres pays qui bénéficiaient d'un plan de développement « moderne et rationnel »,

chez nous les énergies industrielles et commerciales, mal guidées et mal soutenues, s'organisent encore pour la lutte au gré des intérêts et des initiatives; mais les choses vont au petit bonheur, sans audace ni discipline. On compte sur les vieilles ressources du bon goût national, du sol, de la richesse acquise, sur le génie inventif du cerveau français toujours jeune, fécond, et prompt à faire éclore des idées merveilleuses, qui serviront au voisin¹.

Cette appréciation négative de la politique industrielle du régime était approuvée par les industriels, du moins dans les secteurs les plus avancés.

L'essor des associations patronales.

C'est dans les années 1890 que l'évolution de ses propres structures, et, en conséquence, de son attitude envers l'État, commença à poser à l'industrie française des problèmes nouveaux. Les industriels réagirent à la fois en faisant leurs premiers pas dans la voie d'une discipline collective, et en demandant à la République des actions plus positives.

La croissance accélérée des associations patronales eut de multiples causes². La motivation la plus fréquente était celle de

1. *Id.*, *ibid.*, p. 9. Un autre ministre du Commerce, Jules ROCHE, exprima aussi son inquiétude devant la supériorité commerciale de l'Allemagne dans *Allemagne et France*, Paris, 1898.

2. Une étude récente sur le mouvement patronal est celle de Georges LEFRANC, *Les Organisations patronales en France*, qui contient une bonne bibliographie. Autres travaux sur le sujet: Jean LAMBERT, *Le Patron*, Paris, 1969; Pierre BEZARD-FALGAS, *Les Syndicats patronaux de l'industrie métallurgique en France*, Paris, 1922; Étienne VILLEY, *L'Organisation professionnelle des employeurs dans l'industrie française*, Paris, 1923; « Employers' Organizations in France », *International Labour Review*, 16, juil. 1927, pp. 50-77.

l'autodéfense, en premier lieu devant les pressions de la concurrence, au moyen d'une forme ou d'une autre de mise en commun des intérêts. La concurrence étrangère était devenue particulièrement intense dans des industries comme le textile, le charbon ou la métallurgie: les entreprises ripostèrent assez généralement en formant des cartels, tout autant qu'en demandant un renforcement du protectionnisme. D'un autre côté, le syndicalisme et le socialisme se faisaient de plus en plus menaçants. Dans les années 1890, le socialisme devint au Parlement une redoutable force politique, tandis qu'au même moment le mouvement ouvrier se ralliait au syndicalisme révolutionnaire. À partir de 1900, la multiplication des grèves de grande ampleur entraîna des repréailles patronales¹: par exemple, les caisses antigrèves constituées dans de grands secteurs industriels représentèrent un des moyens de tenir tête à l'agitation ouvrière. Autre menace encore: le Parlement paraissait de plus en plus réceptif aux exigences des socialistes et des syndicats. L'un après l'autre, les domaines des accidents du travail, des retraites, de la journée de travail, des litiges entre patrons et salariés firent l'objet de réglementations d'État plus ou moins poussées. Le monde des affaires en vint à penser que, s'il n'affirmait plus vigoureusement ses positions, la faiblesse de la République continuerait à entraîner celle-ci dans cette voie périlleuse.

Les régimes précédents avaient toléré les associations d'employeurs, mais sans les reconnaître officiellement. Sous la III^e République, la loi de 1884 sur les associations légitima les organismes existants et encouragea à en créer d'autres par milliers. D'une centaine environ, le nombre des syndicats patronaux passa à plus de deux mille en 1900 et à plus de cinq mille en 1913. À cette date, quelque quatre cent vingt et un mille entreprises adhéraient aux différents syndicats². Cependant, ces chiffres risquent de donner une impression un peu fautive, car la plupart des associations en question n'étaient que de façade. Les cotisations étaient souvent insignifiantes; dans beaucoup de cas, il n'y avait ni bureaux ni personnel qualifié; la diversité des adhérents et leur attachement au

1. Peter N. STEARNS, « Against the Strike Threat: Employer Policy toward Labor Agitation in France, 1900-1914 », *Journal of Modern History*, 40, 4, déc. 1968, pp. 474-500; Jacques EXPERT-BEZANÇON, *Les Organisations de défense patronale*, Paris, 1911.

2. BEZARD-FALGAS, *Les Syndicats patronaux...*, *op. cit.*, pp. 98-103.

secret des affaires faisaient que les associations, de crainte de se détruire elles-mêmes, n'osaient guère discuter sérieusement les problèmes de production ou de commercialisation. Bien souvent, leur activité principale paraissait se résumer à un banquet annuel, où, au dessert, un ministre distribuait des décorations. Derrière la prolifération des associations subsistait la « poussière patronale », c'est-à-dire la fragmentation et l'inorganisation du monde des affaires.

Cependant, la tendance des industriels à mieux prendre en main leurs intérêts donna naissance à des associations de types très divers. Il existait quelques groupes de pression sans vergogne, telle l'Association de l'industrie française, fondée en 1878, qui se battait pour un protectionnisme renforcé. Mais, fondamentalement, on pouvait distinguer deux catégories : le syndicat professionnel d'employeurs et le comptoir commercial, ou cartel. Dans certains cas les deux formes se chevauchaient, et une association professionnelle servait en même temps de comptoir de vente. Les associations patronales du premier type, organisées sur une base locale ou en fédérations régionales et nationales, légalisées par la loi de 1884, remplissaient toute une série de fonctions professionnelles. Elles étudiaient les problèmes d'actualité liés à la législation du travail, aux tarifs douaniers, aux réformes fiscales, cela toujours en vue de défendre leurs propres intérêts. La solidarité accrue renforçait également la position des employeurs dans leurs discussions avec les syndicats de salariés et, si besoin était, dans leur résistance aux grévistes. Certaines associations géraient des programmes paternalistes : logements ouvriers, allocations aux familles, assurances mutuelles. La plus formidable fédération nationale était à l'époque l'Union des industries métallurgiques et minières (U.I.M.M.), fondée en 1901, qui regroupait les intérêts miniers, métallurgiques et mécaniques. Elle avait assez de pouvoir pour « non seulement imposer ses vues, mais les faire respecter »¹. Au contraire, les chambres de commerce étaient des organismes traditionnels et semi-officiels, élus localement par les hommes d'affaires et qui, à la différence de la plupart des syndicats patronaux, couvraient un large éventail d'intérêts divers. Elles aussi se renforçèrent vers le tournant du siècle ; elles tendirent à devenir des assemblées de diri-

1. Id., *ibid.*, p. 120.

geants syndicaux patronaux, puis acquirent une dimension nationale en formant une Association des présidents de chambres de commerce¹.

Les associations du second genre se limitaient plus étroitement au rôle d'organismes de vente pour le compte des producteurs. Les termes de « comptoirs », d'« ententes », de « cartels », désignaient tous des groupements d'affaires qui s'acquittaient à peu près des mêmes tâches². Certains avaient une base régionale ; d'autres opéraient sur un plan national ou même international. Un cartel bien développé pouvait s'occuper de classer les différents produits, de fixer les prix, de déterminer des quotas de production, d'organiser les transports, de gérer un bureau de vente commun. Des organismes moins complets, comme les simples comptoirs de vente, assuraient simplement des services moins nombreux. Bien que certains cartels eussent un rôle purement défensif, d'autres, ceux de la métallurgie par exemple, furent créés en vue d'ouvrir de nouveaux marchés et de promouvoir de nouveaux produits. Ces organisations étaient pour la plupart discrètes et instables, en raison des querelles qui ne cessaient de rompre leur unité fragile. Le degré de cartellisation atteint par la France d'avant 1914 ne peut être évalué avec précision. Cependant, un peu après 1900, plusieurs secteurs de premier plan se trouvaient plus ou moins profondément cartellisés ; y figuraient le textile, la métallurgie lourde, le charbon, le pétrole, le raffinage du sucre, l'industrie chimique. Sans doute l'article 419 du Code pénal paraissait-il proscrire ce type d'accords, comme entraînant une détermination des prix et une restriction de la concurrence. Mais cette barrière juridique était facilement tournée. Quelques grands cartels — ainsi le Comptoir de Longwy,

1. Henry PEITER, « Institutions and Attitudes: The Consolidation of the Business Community in Bourgeois France, 1880-1914 », *Journal of Social History*, 9, 4, juin 1976, pp. 510-525.

2. Études d'ensemble sur le mouvement de cartellisation : Henri PRÉVOST, *Les Ententes entre producteurs en France*, Paris, 1904 ; J. TCHERNOFF, *Ententes économiques et financières*, Paris, 1933 ; Charles BROUILHET, *Essai sur les ententes commerciales et industrielles*, Paris, 1895 ; Paul DE ROUSIERS, *Les Syndicats industriels de producteurs en France et à l'étranger*, Paris, 1901. Il existe des études récentes sur des cartels spécifiques : Marcel GILLET, *Les Charbonnages du Nord de la France au XIX^e siècle*, Paris et La Haye, 1973 ; Henri MORSEL, « Contribution à l'histoire des ententes industrielles : à partir d'un exemple, l'industrie des chlorates », *Revue d'histoire économique et sociale*, 54, 1, 1976, pp. 118-129 ; Robert O. PAXTON, « L'affaire des carbures et l'abolition du délit de coalition, 1915-1926 », in *1914-1918 : l'autre front*, éd. par Patrick FRIDENSON, *Cahiers du mouvement social*, 2, 1977, pp. 145-169.

association de maîtres de forges lorrains qui tenait en main la moitié de la production d'acier — se virent poursuivis, mais sans qu'aucun d'eux fût condamné¹. Certains économistes et hommes politiques allaient jusqu'à distinguer de bons et de mauvais cartels, affirmant que les premiers, qui défendaient l'industrie française de la concurrence étrangère et stabilisaient la production et les prix, méritaient d'échapper à l'action de la loi. Méline, entre autres, pressait ses concitoyens d'imiter le vigoureux mouvement de cartellisation dont l'Allemagne donnait l'exemple. « Nous ferons bien, disait-il, de ne pas nous endormir, et surtout de ne pas compter sur le désarmement de nos rivaux; tâchons au contraire de les imiter en nous mettant de notre côté à l'œuvre et en travaillant à l'organisation méthodique de nos industries par la substitution de l'esprit d'union et de solidarité à l'esprit particulariste qui nous fait tant de mal². » Il peut être instructif de jeter un regard sur deux cartels de l'époque.

Protégés par le tarif Méline, les filateurs de coton de Lille, de Rouen et des Vosges s'emparèrent du marché intérieur³. Ils développèrent leurs usines, spécialisées par productions, et formèrent des cartels, comme, en 1899, le Comité français de la filature de coton, qui fixaient à la fois les prix et les quotas de production. La concurrence entre filateurs disparut à peu près totalement. L'évolution fut semblable pour le charbon. Après l'échec de nombreuses tentatives, les compagnies minières des bassins du Nord et du Pas-de-Calais organisèrent en 1901 un véritable cartel régional⁴. L'élan était venu de la concurrence des cartels charbonniers de Belgique et de la Ruhr: un grand nombre de houillères françaises de taille moyenne, qui naguère encore se concurrençaient avec acharnement, se virent forcées de constituer un front uni. Sous le titre discret d'Office de statistique, le cartel du Nord-Pas-de-Calais mit sur pied un système élaboré et efficace de partage des marchés et de fixation des prix.

L'étendue de la cartellisation amène à douter de l'attachement du monde des affaires à la doctrine libérale. Tandis que les textes

d'économie politique retentissaient de louanges sur les vertus du marché, les patrons se donnaient beaucoup de mal pour étouffer la concurrence. C'était non pas la théorie, mais l'intérêt personnel qui dictait la conduite des entreprises; la concurrence était redoutée bien plutôt qu'honorée.

À l'égard de notre sujet, il importe de remarquer que ce mouvement d'autodiscipline patronale et de domination du marché s'accompagna d'un effort correspondant pour modifier les relations entre l'industrie et l'État. En même temps qu'il s'efforçait de renforcer sa solidarité, le monde des affaires élevait publiquement la voix.

Il n'est pas surprenant que les chambres de commerce, qui jouissaient déjà d'un statut privilégié, se soient mises en avant pour attirer l'attention du régime: elles demandèrent à devenir l'avocat principal des milieux d'affaires dans le domaine législatif. Cette prétention correspondait pour une part à la conviction selon laquelle le régime ignorait et méprisait la contribution positive des dirigeants de l'économie privée. En comparaison des autres pays, la France ne paraissait pas suffisamment apprécier ses chefs d'entreprise. « Dans les pays étrangers, observait une chambre de commerce, le gouvernement soutient, protège, encourage ou même subventionne l'industrie. En France, il ne s'intéresse à l'industrie que pour la taxer ou la punir¹. »

L'action d'un groupe de pression politique tel que l'Union des intérêts économiques manifesta une approche très différente dans la manière d'exprimer les vues des milieux d'affaires. Fondée en 1901, l'U.I.E. couvrait, en dehors du patronat, un champ très varié d'intérêts économiques — par exemple, les porteurs d'obligations de chemins de fer. Son rôle consistait à faire élire des parlementaires qui s'opposeraient à l'extension du « socialisme d'État » sous toutes ses formes. L'U.I.E. encourageait financièrement de nombreuses formes de propagande politique, et distribuait des fonds à des candidats au nom du petit commerce et de l'industrie. Cependant, son militantisme politique trouvait peu d'écho dans la

1. PAXTON, « L'affaire des carbures... », *op. cit.*, p. 147.

2. Cité par PRÉVOST, *Les Ententes...*, *op. cit.*, p. 202.

3. SMITH, *Tariff Reform...*, *op. cit.*, p. 226. Cf. Alfred AFTALION, « Les Kartells dans la région du Nord de la France », *Revue économique internationale*, 4, 1, année 1908, pp. 144-165.

4. GILLET, *Les Charbonnages...*, *op. cit.*, pp. 145-335.

1. Chambre de commerce de Dijon, 1913, cité par PEYTER, « Institutions and Attitudes... », *op. cit.*, p. 518. Avant la guerre, un mouvement parallèle dirigé par le député Jean Hennessy visa également à refondre le système consultatif du régime: Hennessy proposait une représentation professionnelle régionale, qui devrait ouvrir la voie à l'industrialisation. Voir Gabriel CARRIÈRE, *La Représentation des intérêts et l'importance des éléments professionnels dans l'évolution et le gouvernement des peuples*, Paris, 1917.

sphère des grandes affaires, et contrastait avec la méthode choisie par le secteur le plus dynamique de l'industrie pour faire avancer sa cause.

Dans cette question de l'amélioration des relations avec l'État, c'est la métallurgie lourde qui, dans les années d'avant-guerre, prit la position la plus avancée. Le Comité des Forges, qui jouait le rôle d'une organisation de couverture pour l'industrie du fer et de l'acier, s'était montré relativement inefficace jusqu'en 1900. Des conflits d'intérêts l'avaient déchiré — par exemple grandes sociétés contre petites, technologie moderne contre techniques périmées, exportation contre marché intérieur, producteurs de métaux contre consommateurs. Il fut remplacé par plusieurs organismes mieux spécialisés¹. Des comptoirs se créèrent afin de pousser la vente de différents produits — poutres d'acier, ressorts, essieux, fonte. L'expansion de la production sidérurgique en Lorraine dans les années 1890 amena la nécessité de régler plus strictement la production et de coordonner la recherche de nouveaux marchés. Les grèves, la nouvelle législation du travail, l'indifférence apparente du gouvernement envers les problèmes de l'industrie lourde vinrent encore stimuler l'activité patronale.

La carrière de Robert Pinot constitue une bonne illustration de la nouvelle attitude des industriels². Pinot représentait l'archétype du moderne commis du capital. Il avait fait des études de droit, de sociologie et de politique, sans toucher beaucoup au début aux problèmes industriels. Disciple du théoricien corporatiste-paternaliste Frédéric Le Play, il était devenu un expert en questions sociales; ce qui le menait à incorporer à son libéralisme une certaine foi dans les associations en tant que facteurs de progrès. Pour Pinot, étatisme et socialisme étaient également rétrogrades; les ambitions politiques du socialisme n'avaient pour effet que de fermer la voie aux vraies solutions du problème social. En 1899, l'Association des constructeurs de locomotives le choisit comme secrétaire général. Sa formation multiforme le qualifiait d'avance pour le rôle d'intermédiaire entre les industriels et les politiques ou les hauts fonctionnaires. Les constructeurs de locomotives souf-

1. Ma discussion du Comité des Forges repose sur les recherches de Michael RUST: voir *Business and Politics in the Third Republic: The Comité des Forges and the French Steel Industry, 1896-1914*, thèse, Princeton University, 1973.

2. André FRANÇOIS-PONCET, *La Vie et l'œuvre de Robert Pinot*, Paris, 1927, pp. 1-190.

fraient de l'irrégularité des commandes, et des achats à l'étranger qui s'effectuaient librement. D'un autre côté, la récente législation du travail diminuait l'emprise des patrons sur leurs ouvriers et augmentait les prix de revient. En accord avec le syndicat patronal, Pinot craignait que, cédant à la pression ouvrière, le gouvernement ne s'engageât sur une voie dangereuse qui désorganiserait encore plus gravement la production. Dans l'esprit du nouveau secrétaire général, le syndicat patronal devait servir de contrepoids à un « État débordé, faible ou tyrannique, et à une classe ouvrière excitée et égarée par de mauvais guides »¹.

Pinot infusa à l'association des fournisseurs de matériel ferroviaire une attitude et une agressivité nouvelles dans la défense de ses intérêts. Adieu la timidité et la sournoiserie de l'ancien temps! Pinot lança ouvertement des campagnes de presse, multiplia les conférences, intrigua directement avec les fonctionnaires, les parlementaires et les ministres. Il parla devant les commissions des Assemblées, déposa des rapports, travailla les couloirs de la Chambre et du Sénat. Le jour où des fournisseurs étrangers obtinrent une grosse commande, il se fit escorter d'un sénateur, de deux députés et de plusieurs représentants patronaux pour aller demander au ministre des Travaux publics d'intervenir. Son argument était que l'État, partie prenante au fonctionnement des chemins de fer français, ne pouvait se désintéresser du sort d'une industrie essentielle à la défense nationale. Cette fois-là, il obtint gain de cause; mais ni le gouvernement ni le Parlement n'interdirent aux chemins de fer de continuer à acheter du matériel étranger². Quelques années suffirent pour que Pinot se vît demander d'assumer la direction de trois autres syndicats patronaux de la métallurgie et de la mécanique, dont l'U.I.M.M. Il surveillait les projets de loi qui pouvaient concerner tous ces intérêts, depuis les discussions préliminaires en commission jusqu'à l'application administrative. Au total, les intérêts patronaux qu'il défendait trouvèrent meilleur accueil au Sénat et auprès d'organes administratifs tels que le Conseil d'État qu'à la Chambre des

1. Dans les termes de FRANÇOIS-PONCET, *ibid.*, p. 105.

2. François CROUZET, « Essor, déclin et renaissance de l'industrie française des locomotives, 1838-1914 », *Revue d'histoire économique et sociale*, 55, 1-2, 1977, pp. 189-192. Les réseaux de chemins de fer voulaient faire obstacle à la création d'un comptoir national en achetant du matériel étranger.

députés. Il parvint à faire amender certaines lois, et, dans quelques cas, à bloquer une réglementation particulièrement menaçante pour l'industrie lourde — par exemple, en 1900, un décret du ministre socialiste Alexandre Millerand, tendant à créer des conseils régionaux du travail.

En 1904, Pinot devint secrétaire général du somnolent Comité des Forges, lui rendit la vie, et le mit rapidement au premier rang des associations de l'industrie lourde. Quand, vers 1909-1910, la question d'une révision des tarifs douaniers se posa à nouveau, il employa sa méthode habituelle pour maintenir les droits protecteurs. Il mit l'accent sur l'importance de son industrie pour la défense nationale, et sur sa mauvaise position concurrentielle face aux sociétés étrangères. Certains milieux politiques et administratifs se trouvèrent convaincus que la métallurgie française était désavantagée par des prix de revient plus élevés et le manque d'ouvriers qualifiés. Mais, comme le Comité des Forges rassemblait aussi des entreprises de mécanique consommatrices d'acier, que les hauts tarifs n'enthousiasmaient pas, Pinot eut du mal à maintenir un front uni. Il y parvint cependant à force de compromis, en essayant de démontrer qu'il y allait là de l'avantage de tous, et en préservant le tissu complexe de droits de douane, de cartels et de syndicats patronaux qui structurait le marché de la métallurgie.

Bien que les hommes de l'industrie lourde eussent apparemment réussi à limiter la législation du travail et à assurer leur protection, ils ne se sentaient, paradoxalement, sympathiques ni au régime ni à l'opinion. Ils se croyaient incompris, négligés et même suspectés¹. Ils estimaient encore que leurs homologues d'Allemagne ou des États-Unis étaient beaucoup mieux traités. L'influence du Comité des Forges se voyait étroitement bornée par les exigences d'intérêts différents, et par le fait que l'État défendait sa propre autorité. D'autre part, avec leurs discours sur la nationalisation, les socialistes et les radicaux représentaient une menace directe. « Tandis que le Comité des Forges, remarque un de ses historiens, parvenait largement, en tant que groupe de pression, à protéger ses intérêts à court ou moyen terme, il réussit moins bien à obtenir que l'État et les élites politiques s'engageassent à long terme dans la politique d'industrialisation concertée qu'il réclamait². » Entre 1904 et 1914

en effet, le Comité des Forges développa un programme qui demandait à l'État d'arrêter le flux de la législation sociale et fiscale, laquelle menaçait d'après lui d'éliminer la France des marchés mondiaux; l'État devrait freiner à la fois les exigences socialistes et sa propre tendance à étendre ses pouvoirs régulateurs, de manière à écarter la menace d'« étatisation stérilisante » qui étouffait l'initiative des entreprises¹. D'autre part, et dans un sens plus constructif, l'État devrait donner priorité à l'expansion économique nationale. Il fallait prendre exemple sur l'Allemagne, où le régime impérial avait contribué à construire l'infrastructure de l'économie, et avait soutenu l'industrie par une politique tarifaire, une stratégie d'achat favorable aux produits nationaux, et autres formes d'encouragement. Au lieu de laisser la direction de la politique industrielle au Parlement, où les considérations électorales pesaient plus que les réalités économiques, le Comité des Forges recommandait de s'appuyer sur l'administration et sur une concertation permanente avec l'industrie dans le cadre d'organismes consultatifs. À l'instar des chambres de commerce, l'industrie métallurgique se mettait en campagne pour élargir et approfondir ses rapports avec l'État, pour l'amener à une attitude plus positive envers l'industrie — mais cela sans beaucoup de succès.

Faiblesses de l'économie.

Au tournant des siècles, le rapide essor de l'économie paraissait donner raison au système libéral que nous venons de décrire. En fait, l'Europe entière connaissait alors une période de prospérité : les succès nationaux devaient certainement plus à des facteurs universels tels que l'expansion du commerce mondial et l'émergence d'industries nouvelles — chimie et électricité par exemple — qu'à l'économie politique française. Vers le milieu des années 1890, après une décennie ou plus de quasi-stagnation, la croissance s'accéléra tout à coup. Selon des calculs récents pour les années 1896-1913, la production industrielle augmenta en moyenne de 2,4 % par an, la productivité de 1,9 %, et le P.N.B. au rythme de 1,8 %. Des industries comme l'électricité, la métallurgie, la chimie, la construction mécanique atteignirent des taux de croissance

1. RUST, *Business and Politics...*, op. cit., pp. 285, 321.

2. Id., *ibid.*, p. 363.

1. *Ibid.*, pp. 346-348.

annuels de 4,5 % à 8,9 %¹. En termes de structure, on peut dire qu'à partir de 1900 l'industrie cessa de dépendre comme auparavant des marchés ruraux et bénéficia d'un « second souffle » dû à l'urbanisation. Sur la plus longue période 1870-1913, la France égala à peu près la Grande-Bretagne et l'Allemagne pour la croissance du produit réel par habitant². La concentration industrielle progressa; une part plus importante de la main-d'œuvre se trouva employée dans de grandes usines. La France tint sa place dans la création des industries nouvelles du xx^e siècle et de leur technologie avancée — entre autres pour l'aluminium, l'électricité, la construction aéronautique. En 1914, elle était par exemple en tête des pays européens pour la production des voitures automobiles aussi bien que des avions³. La maîtrise de l'énergie hydro-électrique dans les Alpes entraîna l'apparition d'une industrie neuve, l'électrometallurgie. Dans le même temps, l'agriculture arrivait à un tournant au cours des années 1880 et 1890; la parcellisation des terres se ralentissait, le nombre total des exploitations imposables diminuait, les fermes moyennes s'agrandissaient aux dépens des plus petites⁴. Le franc demeurait stable, les taux d'épargne et d'investissement étaient élevés, les Français devenaient plus riches. Entre 1909 et 1913, le revenu français par habitant venait juste après celui de la Grande-Bretagne et des États-Unis⁵. Seule la Grande-Bretagne

1. Jean-Jacques CARRÉ, Paul DUBOIS, Edmond MALINVAUD, *La Croissance française*, Paris, 1972, pp. 32, 45, 110. L'ouvrage est traduit en anglais sous le titre de *French Economic Growth*, Stanford, 1975. Maurice LÉVY-LEBOYER estime que les indices de croissance totale par habitant sont passés de 0,68 % pour la période 1860-1890 à 1,56 % pour 1890-1910: voir « La croissance économique en France au xix^e siècle », *Annales E.S.C.*, 23, juil.-août 1968, pp. 788-807. Cf. François CROUZET, « An Annual Index of French Industrial Production in the 19th Century », in *Essays in French Economic History*, éd. par Rondo CAMERON, Homewood, Illinois, 1970, pp. 245-278.

2. François CROUZET cite des chiffres du Commerce Department des États-Unis dans son article « French Economic Growth in the Nineteenth Century Reconsidered », *History*, 59, 196, juin 1974, pp. 169-170.

3. James M. LAUX, *In First Gear: The French Automobile Industry to 1914*, Montréal, 1976, pp. 195-208. Voir aussi Patrick FRIDENSON, *Histoire des usines Renault*, Paris, 1972, tome I, pp. 19-86.

4. Ernest LABROUSSE, *L'Évolution de la société paysanne en France du XVIII^e siècle à nos jours*. L'auteur cite la traduction anglaise de David S. LANDES, in *French Society and Culture since the Old Regime*, éd. par Evelyn M. ACOMB et Marvin L. BROWN, New York, 1966, p. 51.

5. W. A. COLE et Phyllis DEANE, « The Growth of National Incomes », in *The Cambridge Economic History of Europe*, éd. par H. J. HABAKKUK et M. POSTAN, vol. VI, 1^{re} partie, Cambridge, 1966, p. 27. Certains historiens pensent que ces chiffres surestiment les résultats français; cf. Alan S. MILWARD et S. B. SAUL, *The Development of the*

détenait sur l'économie mondiale plus de créances que la France, et, pour la valeur des exportations par habitant, celle-ci était à égalité avec d'autres grands pays commerçants. Qu'il y eût un lien entre cette prospérité et la politique libérale, voilà ce que peu de gens mettaient en doute. Cependant, avec quelque recul, on s'aperçoit que des faiblesses importantes ôtaient de sa valeur à cette satisfaction.

Par rapport à celles d'autres pays occidentaux, la population française était quasiment stationnaire. En 1880, les Français étaient trente-huit millions; en 1914, tout juste quarante. Certaines voix s'élevaient contre les conséquences négatives de cette situation démographique. Dans l'ordre économique, elle menaçait de réduire la demande globale ainsi que les disponibilités en main-d'œuvre, d'ébranler la foi des producteurs en l'expansion et d'accroître les risques de surproduction.

Une grande partie de la population active était encore occupée dans l'agriculture — plus qu'en Grande-Bretagne, qu'en Allemagne ou aux États-Unis¹. Il était loisible aux chantres de l'« économie équilibrée » de s'en féliciter, mais la médaille avait son revers. Dans l'ensemble, les paysans étaient moins productifs que les ouvriers, et percevaient des revenus inférieurs. Même à cette date, beaucoup ne dépassaient pas le niveau de la simple subsistance, ne produisaient guère de surplus, et manquaient de moyens pour acheter des produits manufacturés en quantité importante. Les exploitations marginales, avec leurs parcelles naines et leurs coûts de production élevés, ne survivaient que grâce à l'isolement du marché, à l'évasion fiscale et à la protection douanière. Pour les rendements, les prix de revient et la mécanisation, une large part de l'agriculture française se traînait loin derrière d'autres économies occidentales². L'état du secteur agricole ralentissait le développement du marché industriel, entravait le glissement de la popu-

Economies of Continental Europe, 1850-1914, Cambridge, Mass., 1977, pp. 138-139. Une approche différente de l'estimation de la croissance des fortunes personnelles et de sa distribution en France se trouve dans Adeline DAUMARD, « L'évolution des structures sociales en France à l'époque de l'industrialisation, 1815-1914 », *Revue historique*, 247, avril-juin 1972, pp. 325-346.

1. David S. LANDES, *The Unbound Prometheus*, Londres, 1969, p. 130.

2. P. K. O'BRIEN, D. HEATH, C. KEYDER, « Agricultural Efficiency in Britain and France, 1815-1914 », *Journal of European Economic History*, 6, 2, automne 1977, pp. 339-391.

lation vers les villes, et réduisait la croissance économique dans son ensemble.

Malgré l'avance initiale du pays dans la distribution à grande échelle, le commerce aussi souffrait d'une sorte de parcellisation. Méline lui-même, si passionné qu'il fût pour la petite entreprise, déplorait la fuite vers les villes de paysans qui allaient grossir les rangs des petits boutiquiers :

Nous pourrions citer des quartiers de Paris où il n'y avait il y a vingt ans qu'un ou deux fruitiers et où il y en a aujourd'hui six ou huit; on peut en dire autant des épiciers, des boulangers, des bouchers, des merciers, des fleuristes; quant aux marchands de vin, ils sont devenus légion. Toutes ces petites boutiques, écrasées par les frais généraux et obligées de vivre d'une maigre clientèle, meurent littéralement de faim tout en vendant très cher¹.

Une des conséquences du nombre excessif de petits détaillants était de relever, aussi bien que les prix, les coûts de transports et de manutention.

L'industrie aussi avait sa part de difficultés². La France était la seule des grandes puissances industrielles à devoir importer un tonnage substantiel de charbon (un tiers de sa consommation en 1900); ce qui mettait l'industrie dans une position inhabituelle de dépendance à l'égard des importations, gonflait les coûts de fabrication dans certaines branches, et limitait le développement des régions industrielles sises sur les bassins houillers, en comparaison de la Ruhr par exemple. L'avènement du pétrole comme source d'énergie n'améliora pas la situation, car la France ne possédait aucun gisement important, et ne se décidait pas à entrer dans la compétition pour le contrôle des ressources d'outre-mer. Le minerai de fer mis à part, bon nombre de matières premières industrielles

1. MÉLINE, *Le Retour à la terre...*, op. cit., p. 87.

2. La masse des travaux sur l'industrie et l'économie française au XIX^e siècle est immense. La meilleure mise au point récente sur la question est celle de Fr. CROUZET, « French Economic Growth Reconsidered », op. cit. La dernière synthèse donnée par des spécialistes, avec bibliographies considérables, est l'*Histoire économique et sociale de la France*, sous la direction de Fernand BRAUDEL et Ernest LABROUSSE. Le tome IV, 1979-1980, œuvre de Jean BOUVIER et al., couvre la période de 1880 aux années 1950. On trouvera une bibliographie récente dans James L. LAUX, « The Economic History of the Third Republic: A Survey of Publications since the 1950s », *Third Republic / Troisième République*, 5, printemps 1978, pp. 21-43. On peut également recommander: François CARON, *Histoire économique de la France, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, 1981, et Charles P. KINDLEBERGER, *Economic Growth in France and Britain, 1851-1950*, Cambridge, Mass., 1964.

faisaient défaut. Du point de vue de la taille des unités de production, le pays restait en arrière des premières puissances industrielles, Grande-Bretagne, États-Unis et Allemagne. À côté des grandes sociétés qui, ailleurs dans le monde, dominaient les industries clés, celles de la France faisaient figure de naines. Vers 1906-1907, 47,6 % des ouvriers de l'industrie et des mines allemandes travaillaient dans de grandes unités (plus de cinquante salariés); en France, 29,3 % seulement¹. Sur la voie de la concentration et de la cartellisation, l'industrie française était également en retard². Cette situation s'expliquait pour une part par une adaptation aux circonstances françaises: marché intérieur étroit et peu unifié, main-d'œuvre très qualifiée, persistance de la tradition manufacturière — par exemple dans les industries de luxe qui, en contraste avec les productions de masse, donnaient des objets de haute qualité et individualisés, comme les belles soieries de Lyon. Selon une étude récente, ce type de petites ou moyennes entreprises, semi-artisanales et dispersées, aurait correspondu à une stratégie économique rationnelle³. Mais cette forme d'industrie freinait le développement de grandes unités de production, entraînait la fabrication d'une grande variété d'articles, et ainsi enlevait à la France le bénéfice des économies d'échelle et de la production standardisée. Quand on essaya d'introduire les méthodes américaines de rationalisation industrielle — par exemple le système Taylor d'organisation scientifique du travail — ce fut d'abord sans beaucoup de succès⁴. L'industrie chimique progressait moins vite qu'en Allemagne, le développement du textile était lent. Autour de

1. David S. LANDES, « Social Attitudes, Entrepreneurship, and Economic Development », *Explorations in Entrepreneurial History*, 6, 1953-1954, pp. 252, 267-272.

2. LANDES, *Unbound Prometheus*, op. cit., pp. 245-247. Sur les cartels allemands, voir Erich MASCHKE, « Outline of the History of German Cartels from 1873 to 1914 », in *Essays in European Economic History*, éd. par François CROUZET et al., New York, 1969, pp. 226-258. Aux États-Unis, le Sherman Antitrust Act, qui interdisait les accords du même type que les cartels, accéléra l'apparition de la grande entreprise intégrée moderne: c'est du moins l'opinion d'Alfred D. CHANDLER, junior, *The Visible Hand: The Managerial revolution in American Business*, Cambridge, Mass., et Londres, 1977, pp. 333-334, 375-376, 499.

3. Maurice LÉVY-LEBOYER, « Le patronat français a-t-il été malthusien? », *Le Mouvement social*, 88, juil.-sept. 1974, pp. 3-50.

4. Aimée MOUTET, « Les origines du système de Taylor en France », *Le Mouvement social*, 93, oct.-déc. 1975, pp. 15-49. Le pessimisme exprimé dans cet article sur la réceptivité française à l'égard du taylorisme est peut-être excessif. Le système rencontra des obstacles du même genre en Angleterre et en Allemagne.

1900, une industrie de valeur stratégique comme la construction de locomotives restait loin derrière celles des pays les plus avancés et même de la Russie¹. La flotte marchandée était aussi faible en tonnage que peu modernisée. En outre, la France, ayant perdu au profit de l'Allemagne une partie de ses marchés continentaux, dut à partir de 1900 se tourner de plus en plus vers les débouchés coloniaux où la concurrence était moindre, tandis que les exportations allemandes en France doubleraient entre 1898 et 1913². Si l'on devait en croire les lamentations des industriels, particulièrement au moment de la révision des tarifs douaniers, on pourrait penser qu'ils souffraient de désavantages exceptionnels : manque de matières premières, impôts trop lourds, insuffisance des transports, marché intérieur étriqué, législation sociale ruineuse, et pis encore.

Il y eut des observateurs critiques pour faire remarquer que la France prenait du retard sur les premiers pays industriels, notamment sur les économies en pleine jeunesse des États-Unis et de l'Allemagne. Ayant travaillé à l'étranger pour le compte d'une banque française, un journaliste pouvait écrire :

En Allemagne, des industries colossales, métallurgiques, chimiques, électriques, d'immenses usines construites et travaillant d'après les dernières lois du progrès, une culture du sol intensive, dirigée scientifiquement, obtenant les rendements les plus élevés du monde par hectare de terrain; en France, des manufactures moyennes, pourvues d'un outillage ancien, qu'elles ne perfectionnent que lentement, une agriculture arriérée obtenant avec un sol fertile un produit inférieur de 25 à 30 % à celui que tire le pays voisin d'un sol pauvre³.

Les syndicats ouvriers allaient répétant que la direction des entreprises françaises n'était pas à la hauteur. Un de leurs principaux porte-parole repoussait ainsi les plaintes des industriels à propos de leurs handicaps :

Leurs difficultés sont faites de leur stérilité, [...] leur marche fort lente est faite de timidité [...], leur incertitude est faite de leur manque d'initiative. Qu'ils ne cornent plus à nos oreilles ces cris menaçants pour nous, qu'ils s'attellent d'une façon pratique à étendre leur influence et à développer leur

1. CROUZET, « Essor, déclin... », *op. cit.*, p. 179.

2. MILWARD et SAUL, *Economies of Continental Europe*, *op. cit.*, p. 124.

3. Eugène LETAILLEUR [LYSIS], *Vers la démocratie nouvelle*, Paris, 1917, p. 9. Cf. Charles MOURRE, *D'où vient la décadence économique de la France*, Paris, 1899; Francis DELAISI, *La Démocratie et les financiers*, Paris, 1911.

commerce, qu'ils modifient leur mode de travail, leur mode de vente, leur mode de rétribution de la main-d'œuvre, et il sera possible d'enregistrer les formidables progrès réalisés, par exemple (je cite cet exemple, parce que c'est ma partie), par les fabricants de chaussures des États-Unis¹.

Le stéréotype du trop prudent chef d'entreprise français avait ainsi fait son apparition. Pour certains, la somptueuse Exposition universelle de 1900 à Paris constitua une démonstration frappante du déclin français. « Nous avons, remarquait un témoin, offert à nos rivaux, les Allemands, les Anglais, les Américains, une occasion unique d'étaler leur supériorité industrielle et commerciale écrasante². »

À la veille de la guerre, certains indices donnent donc à penser que ni l'ordre libéral ni les résultats économiques n'étaient entièrement satisfaisants. Les socialistes, les syndicalistes, les corporatistes, et aussi bien, quoique avec des convictions politiques moins affirmées, nombre de journalistes, d'universitaires et autres observateurs dénonçaient des faiblesses. Quelques industriels même auraient voulu une révision profonde de la politique du régime. Pourtant, le consensus dominant, parmi ceux qui gouvernaient, ceux qui produisaient et ceux qui commerçaient, était qu'à l'orée du xx^e siècle la France se trouvait sur la bonne voie.

À ce moment, la politique macro-économique n'était pas à l'ordre du jour du régime; mais les autres pays industriels ne l'envisageaient pas davantage. L'État français n'avait ni le désir ni la capacité de diriger l'économie. La pensée des responsables et des groupes intéressés, comme les principes de l'économie politique, en décidait autrement. Pour une telle tâche, il manquait au régime la machine administrative, les possibilités d'investissements économiques, le secteur public et même les données statistiques qui auraient été nécessaires. Et, contrairement à d'autres États, l'Allemagne impériale en particulier, la III^e République ne se faisait pas le champion de l'expansion industrielle. Le régime ne manifestait aucune préférence en faveur de l'industrie: il offrait à tous

1. Victor GRIFFUELHES, « L'infériorité des capitalistes français », *Le Mouvement socialiste*, 226, 1910, pp. 330-337. Voir aussi le texte de Michelle PERROT in *Histoire économique et sociale de la France*, tome IV, I, p. 533.

2. Cité par Richard D. MANDELL, *Paris 1900*, Toronto, 1967, p. 115.

protection et non-intervention, plutôt qu'à quelques-uns un encouragement sous son autorité; au lieu de diriger, il aimait mieux négocier et suivre la pente des choses. Parallèlement, au tournant des siècles, les délices de l'industrialisation poussée à fond ne semblaient séduire que peu de Français. Une croissance graduelle et équilibrée, où tous les secteurs de l'économie progresseraient du même pas sans que les grands pussent éclipser les petits, ni les villes vider les campagnes de leur substance, telle demeurait l'image idéale de la prospérité nationale. Cette prospérité, les facilités de l'ordre libéral paraissaient l'avoir apportée dans les deux décennies précédant 1914; mais les terribles exigences de la guerre allaient en démontrer l'insuffisance.

CHAPITRE II

L'interruption de la Grande Guerre, 1914-1918 : les plans ministériels de reconstruction

À l'été 1914, les gouvernements de tous les pays européens, comme leurs généraux, prévoyaient une « guerre éclair ». Elle ne se réalisa pas. Au lieu de batailles décisives et d'une victoire rapide, soit de l'Entente soit des Puissances centrales, il y eut la guerre de tranchées et le blocage des opérations. Dès l'automne 1914 s'installait une guerre de type nouveau, une guerre d'usure qui renversait toutes les prévisions. À l'égard de la politique économique, la guerre d'usure exigeait beaucoup plus que ce qu'avaient prévu les plans des états-majors, lesquels consistaient simplement à transformer des masses de citoyens en soldats de première ligne et à puiser dans les stocks de munitions existants. La guerre devenait une épreuve de force économique autant que militaire, et l'efficacité de la mobilisation nationale le facteur vital de la victoire ou de la défaite.

Pour répondre à ce défi, la France se trouvait dans des conditions particulièrement difficiles. Balayant le nord-est du pays, l'offensive allemande de 1914 l'avait privé d'une bonne part de ses mines, de ses usines et de ses terres les plus riches. L'invasion coûtait à la France la moitié de sa production de charbon et de coke, presque les deux tiers de sa fonte, de son acier et de sa métallurgie de transformation, la plupart de ses usines textiles, et bien d'autres richesses. La perte de territoire n'était pas énorme en surface, mais elle portait un coup très dur aux capacités guerrières de la nation. Si l'on voulait poursuivre la guerre, il fallait mettre en œuvre les ressources indispensables à l'armée et aux besoins civils essentiels, tout en se procurant à l'étranger une aide de grande ampleur. Le conflit révélait en toute clarté ce qu'avaient compris

quelques clairvoyants d'avant-guerre : sur le terrain économique, la France n'était pas à égalité avec l'Allemagne.

Les hostilités interrompirent immédiatement le fonctionnement normal de l'économie de marché¹. Le gouvernement réquisitionna les produits, envoya la main-d'œuvre sur le front, prit en main les chemins de fer, et imposa un moratoire bancaire. La guerre d'usure s'aggravant, l'État dut improviser. Faute de plan de mobilisation économique, il tenta de résoudre les crises à mesure qu'elles se présentaient. On trouva des expédients pour remédier à la pénurie de munitions, de travailleurs qualifiés, de devises étrangères, de crédits, de denrées alimentaires et de matières premières. Lentement et à regret, le régime libéral se laissa entraîner au « dirigisme » économique. Partout où c'était possible, les responsables politiques préférèrent s'en remettre au marché et s'appuyer sur les milieux d'affaires ou les syndicats ouvriers, plutôt que de créer de nouvelles bureaucraties. L'hésitation du gouvernement à écarter les méthodes libérales se marque bien dans le fait qu'il ne cessa de remettre au lendemain — jusqu'en 1918 — le rationnement du pain et du sucre. Il n'en reste pas moins que les exigences de la guerre totale obligèrent à élargir le champ d'intervention de l'État, jusqu'au moment où il fallut laisser les priorités de guerre, définies par l'autorité publique en concertation avec les intérêts privés, l'emporter dans la répartition des ressources sur le jeu du marché.

Le coût de la guerre dépassa rapidement toutes les prévisions. Les dépenses militaires gonflèrent les engagements du Trésor public au point que le service de la dette nationale excéda bientôt le total du budget d'avant-guerre. Et l'avenir gardait en réserve l'effroyable charge de la reconstruction. Quand le ministre des Finances Alexandre Ribot, grand défenseur avant la guerre des économies budgétaires, s'entendit reprocher sa libéralité dépensière, il répondit : « Nous avons dépensé, nous dépensons largement, trop largement peut-être, mais il est difficile de serrer les voiles quand le bateau est en pleine marche. » Dans ce discours de 1915, Ribot

1. Quelques travaux d'ensemble traitent de l'économie française en temps de guerre : Gerd HARDACH, *The First World War, 1914-1918*, Berkeley, 1977 ; Arthur FONTAINE, *L'Industrie française pendant la guerre*, Paris, 1925 ; Henri TRUCHY, *Les Finances de guerre de la France*, Paris, 1926 ; Pierre PINOT, *Le Contrôle du ravitaillement de la population civile*, Paris, 1925 ; G. OLPHE-GALLIARD, *Histoire économique et financière de la guerre, 1914-1918*, Paris, 1923 ; Jean-Baptiste DUROSSELLE, *La France et les Français, 1914-1920*, Paris, 1973.

expliqua qu'il remettait à plus tard l'instauration de l'impôt sur le revenu, qui aurait aidé à financer la guerre, parce que « rien n'est plus difficile, en temps de guerre, que d'improviser des impôts... ni plus illusoire le plus souvent »¹. Certaines règles de finances publiques furent suspendues — ainsi, le maintien de l'équilibre budgétaire et l'interdiction de verser des fonds publics à l'industrie privée. Pour les responsables financiers, le premier devoir était maintenant de trouver assez d'argent pour continuer la lutte. Ils imaginaient qu'ou bien on forcerait l'ennemi à payer le prix de la guerre, ou bien on demanderait aux futures générations de contribuables d'assumer une part du fardeau. Il paraissait impossible d'exiger davantage de ceux qui faisaient déjà tant de sacrifices, et si souvent risquaient leur vie. De toute façon, on ne pouvait élever les impôts au niveau des besoins de guerre, pour la bonne raison que les dépenses dépassèrent bientôt la valeur du revenu national privé d'avant 1914². Le financement provint donc en grande part des avances de la Banque de France, ce qui augmentait la masse des billets en circulation, et des emprunts, dont beaucoup sous la forme de bons du Trésor à court terme. Afin de se procurer des approvisionnements à l'étranger, la France dut aussi contracter de lourdes dettes auprès de ses alliés. L'impôt sur le revenu finit par entrer en vigueur en 1916, mais ne rapporta guère dans les premiers temps. Toutes les augmentations fiscales que l'État put appliquer à partir de 1914 ne couvrirent qu'une petite fraction de dépenses toujours accrues. Même les terribles exigences de la guerre ne décidèrent pas le régime libéral à adopter une fiscalité draconienne. Mais pendant ce temps les poussées inflationnistes se faisaient violentes. La circulation monétaire et aussi le volume des comptes en banque s'accroissaient au moment où le total des biens disponibles tombait au-dessous de la demande. Les prix montaient en dépit des contrôles. Bref, la politique financière ne fut définie que dans le but de faire face à une situation critique. Elle ne prétendait pas résoudre les problèmes nés de la guerre au-delà du simple soutien de l'effort militaire. Une telle attitude ne pouvait que laisser la nation face à un endettement effrayant et aux difficultés d'une inflation considérable.

Comme les finances de guerre, la mobilisation de l'économie dut

1. J.O., *Chambre, Débats*, 15 déc. 1915, p. 2136.

2. TRUCHY, *Les Finances de guerre...*, *op. cit.*, p. 128.

être improvisée pour répondre à toute une série d'urgences. À mesure que les hostilités se prolongeaient, les contrôles et les interventions se multiplièrent jusqu'à affecter la plupart des domaines de la vie économique, dont les productions de guerre, le commerce extérieur, les changes, la répartition de la main-d'œuvre, les transports, la consommation et les prix. Le secteur privé toléra ces expédients à titre de moyens de gestion de la crise ; mais il était implicitement entendu que les réglementations prendraient fin avec la guerre. Pour la majorité des Français, y compris la plupart des hommes politiques, des fonctionnaires et des industriels, la guerre représentait une catastrophe par trop gigantesque, une rupture par trop violente avec le passé, pour pouvoir être d'un quelconque enseignement dans le cadre des temps « normaux ». Certes, une crise nationale légitimait différentes formes d'expériences étatistes, corporatistes, voire socialistes. Mais, par définition, les expédients étaient chose temporaire. Ceux qui, en petit nombre, pensaient différemment, se trouvaient surtout parmi les hauts fonctionnaires qui avaient pris en charge la mobilisation industrielle et aussi les plans pour l'après-guerre. Quelques personnalités privées n'hésitaient pas à affirmer que la guerre pouvait représenter un nouveau départ. Mon étude de la période est centrée sur ceux qui dirigèrent l'économie de guerre, saisirent la nature des problèmes structurels de l'économie, et élaborèrent des programmes visant à réformer l'ordre libéral.

Trois ministres dominèrent à la fois la politique industrielle de guerre et la préparation de la reconstruction. Albert Thomas et Louis Loucheur furent tous deux ministres de l'Armement ; après l'armistice, Loucheur allait devenir ministre de la Reconstruction industrielle. Le troisième, Étienne Clémentel, dirigea le ministère du Commerce et de l'Industrie presque dès le début de la guerre. Chacun des trois présenta un projet de reconstruction, et l'issue de la discussion contribua à déterminer les contours de la politique économique d'après-guerre.

Les ministères de l'Armement et du Commerce, tels qu'ils les dirigèrent, furent pour une large part modelés par les circonstances de guerre. Le premier apparut quand le gouvernement et l'armée eurent fini par reconnaître qu'ils devaient affronter une guerre de longue durée. Les bureaux de l'Armement contrôlaient la répartition de certains produits stratégiques comme les métaux, passaient des contrats avec les fabricants de munitions, supervisaient les

arsenaux d'État et les usines d'armement privées travaillant sous contrat. Disposant d'énormes crédits, le ministère de l'Armement devint presque du jour au lendemain un très puissant organisme. Quant au Commerce, le ministère du temps de guerre n'eut que peu de points communs avec sa mesquine réalité d'avant 1914. Au début, le gouvernement laissa le marché libéral fonctionner, sans beaucoup intervenir, ce qui ne donnait au ministère que de maigres responsabilités. Mais, en 1917, la situation changea brusquement. Une très grave pénurie de transports maritimes et de matières premières entraîna l'interdiction générale des importations, la réquisition de la flotte marchande, la centralisation de l'achat et de la répartition des rares ressources. Dans les derniers mois de la guerre, le ministère du Commerce eut sous sa coupe l'ensemble des échanges extérieurs, et supervisa indirectement la production civile. En 1918, le fonctionnement de l'industrie et du commerce passait par l'intermédiaire de ce genre de bureaucraties gouvernementales.

La guerre libéra les ministres et les fonctionnaires de la surveillance ordinairement exercée par les politiques. Dès les premiers jours, le Parlement renonça à ses pouvoirs en faveur du gouvernement et des militaires, parce qu'on s'attendait à des combats violents, mais brefs. Plus tard, dans le cadre d'une guerre qui s'éternisait, la politique des partis reprit vie : en fait, Thomas dut sa chute à des luttes partisans. Il perdit son poste ministériel juste avant cette fin de l'année 1917, qui allait voir Georges Clemenceau prendre le pouvoir et réaffirmer l'autorité du politique. Pourtant, même à l'époque où ils étaient le plus ameutés contre le gouvernement, le Parlement et ses commissions avaient tendance à se soumettre aux exigences de la défense nationale et à laisser les ministres agir à leur gré. Pendant la dernière année de la guerre, au moment où la lutte arrivait à sa phase la plus dangereuse et où l'attention commençait à se porter sur les problèmes de l'après-guerre, le ministère Clemenceau, dont faisaient partie Loucheur et Clémentel, put gouverner avec l'appui d'un Parlement docile.

Albert Thomas.

Des trois principaux protagonistes du débat mené en temps de guerre sur la politique économique, c'est Albert Thomas qui tenait au départ la position la plus forte, mais c'est lui qui se retrouva

éliminé du jeu quand furent prises les décisions finales sur la reconstruction.

Les projets de Thomas pour la France d'après-guerre étaient nettement marqués par sa conviction socialiste¹. Il y avait été amené au temps où il était élève de la prestigieuse École normale supérieure. Il portait un intérêt tout particulier aux questions industrielles; en 1910, il entra au Parlement comme député socialiste. La mauvaise gestion des chemins de fer et la dureté du régime républicain envers les cheminots en grève le poussèrent à proposer la nationalisation des compagnies ferroviaires. Thomas fut ainsi un des premiers à lancer l'idée d'une réforme qu'on verra prendre dans notre sujet une place de plus en plus importante.

Aux yeux de Thomas, le socialisme avançait pas à pas, grâce aux efforts quotidiens du Parti, des syndicats et d'autres institutions de caractère collectif, comme les coopératives. Les syndicats ouvriers se rendaient plus utiles en faisant progresser la démocratie du travail ou en mettant un peu d'ordre dans l'anarchie de la production capitaliste qu'en déclenchant des grèves. « Un contrat de travail, déclarait-il, passé entre vingt maçons et leurs trois patrons dans une bourgade retirée de France, est plus révolutionnaire que dix motions de Stuttgart². » Son interprétation réformatrice du socialisme comportait certains éléments syndicalistes ou saint-simoniens. Il considérait les ouvriers comme des producteurs plutôt que comme formant une classe à part, et proclamait

1. Sur les idées de Thomas, on trouvera des études utiles dans : Madeleine REBÉRIOUX et Patrick FRIDENSON, « Albert Thomas, pivot du réformisme français », *Le Mouvement social*, n° 87, avril-juin 1974, pp. 85-97; et Martin FINE, *Toward Corporatism: The Movement for Capital-Labor Collaboration in France, 1914-1936*, thèse, University of Wisconsin, 1971. Le travail de John GODFREY, *Bureaucracy, Industry, and Politics in France during the First World War*, thèse, Oxford University, 1974, donne de l'action de Thomas pendant la guerre une estimation équitable bien que critique. La façon dont Thomas mêla ses convictions socialistes et ses responsabilités de ministre des Armements est examinée par Alain HENNEBICQUE, « Albert Thomas et le régime des usines de guerre, 1915-1917 », in *1914-1918: l'autre front*, éd. par Patrick FRIDENSON, *Cahiers du mouvement social*, 2, 1977, pp. 111-144. On trouvera dans le même volume, sur le même sujet, l'appréciation défavorable de Gerd HARDACH, « La mobilisation industrielle en 1914-1918: production, planification et idéologie », *ibid.*, pp. 81-109. Deux études plus anciennes : Bertus W. SCHAPER, *Albert Thomas, trente ans de réformisme social*, Assen, 1959; et Guy DE LUSIGNAN, « Albert Thomas et la justice sociale », *L'Actualité de l'histoire*, n° 24, juill.-août 1958, pp. 2-18. Les papiers de Thomas se trouvent aux Archives nationales, classées sous 94AP.

2. *La Revue syndicaliste*, octobre 1907, cité par REBÉRIOUX et FRIDENSON, « Albert Thomas... », *op. cit.*, p. 88.

hautement que le développement de relations harmonieuses entre patrons et salariés, ou des méthodes modernes d'organisation industrielle, représentait un enjeu aussi valable pour les travailleurs que pour les chefs d'entreprise.

En octobre 1914, son ami Alexandre Millerand, ministre de la Guerre, et qui avait un passé socialiste, demanda à Thomas d'entrer au service des munitions du ministère. L'« union sacrée », c'est-à-dire la trêve politique du temps de guerre, permit à des socialistes d'accéder à des postes importants; et la nomination de Thomas était supposée assurer dans les usines de guerre la coopération des syndicats. En mai 1915, Thomas devint secrétaire d'État à l'Artillerie et aux Munitions, puis finalement, en décembre 1916, ministre à part entière de l'Armement, ne dépendant plus du ministère de la Guerre. Il s'entoura d'anciens normaliens, qui donnèrent à son administration une coloration nettement intellectuelle et socialiste¹. Un socialiste transformé en fabricant de munitions, c'était là une situation plutôt bizarre. Certains des collègues de gauche de Thomas ricanaient devant les photos qui montraient le ministre aux usines Schneider, exhortant entre des piles d'obus les ouvriers à mourir au travail s'il le fallait afin de subvenir aux besoins du front.

L'action de Thomas consista à pousser la production de munitions en stimulant l'initiative privée — car il savait que l'État ne pouvait accomplir lui-même la tâche. Avec les fabricants de munitions, il s'en tint à de simples relations contractuelles, qui maintenaient la motivation du profit et évitaient l'intervention administrative directe². Dans la folle mêlée que fut la course à la production de munitions entre 1914 et 1916, le gouvernement appela au secours des industriels qui avaient l'expérience de la production à grande échelle; et, plutôt que de créer une nouvelle bureaucratie administrative, Millerand et Thomas choisirent de s'appuyer sur les organisations économiques privées. Ainsi le gouvernement utilisa-t-il Pinot et son personnel du Comité des Forges à contrôler les importations de métaux et leur acheminement vers les entreprises privées, et à répartir les contrats

1. Jean-Michel CHEVRIER, *Le Rôle de Loucheur dans l'économie de guerre, 1914-1918*, mémoire, Université de Paris X-Nanterre, 1972, pp. 26-34. Parmi les normaliens ayant appartenu au cabinet de Thomas : François Simiand, Mario Roques, William Oualid, Hubert Bourgin, Maurice Halbwachs.

2. HENNEBICQUE, « Albert Thomas... », *op. cit.*, pp. 115-117.

d'armement. Le Comité des Forges agit donc comme un monopole représentant l'État. Dans une phase suivante de la guerre, cet accord initial devait rendre difficile à Thomas de soumettre l'industrie lourde à sa volonté.

Thomas se révéla administrateur énergique, mais pas toujours efficace. Sous sa direction, l'industrie réalisa pourtant un prodigieux exploit de production. Malgré tout, l'armée semblait toujours à court de canons et d'obus, et souvent Thomas promettait plus qu'il ne pouvait tenir. Puis, la façon dont fut menée la course à l'armement prêtait largement à critique¹. Il y avait des contrats non exécutés, des livraisons non assurées, des produits défectueux, des profits énormes, et dans quelques cas de pures et simples fraudes. Thomas et ses fonctionnaires tentèrent d'imposer leur autorité aux industriels de l'armement, de réduire leurs marges de profit et de sanctionner les fournitures de mauvaise qualité — le tout sans grand succès. Par exemple, le ministère consentit d'énormes avances pour la construction de nouvelles usines, mais ne parvint pas à insérer dans les contrats une clause de rachat par l'État. Il avait trop durement besoin d'un flot régulier et croissant de munitions pour pouvoir risquer le moindre à-coup dans la production.

Malgré ces difficultés, Thomas en vint à considérer les industriels avec un certain respect. Dans la plupart des cas, il les trouva compétents, coopératifs et patriotes². Il avait nettement conscience des faiblesses de l'industrie française : pourtant, en ayant su faire face à l'urgence des besoins militaires, celle-ci avait démontré ses potentialités. Thomas disait que la guerre par elle-même avait représenté en France « une énorme révolution industrielle », et évoquait avec fierté les grandes usines nouvelles, équipées des toutes dernières machines, qui avaient surgi soudainement dans tout le pays³.

À ses yeux, la guerre montrait aussi ce que le capital et le travail pouvaient accomplir en unissant leurs forces. Pour lui, dans la paix comme dans la guerre, les intérêts de classe devaient se subordonner non seulement aux nécessités de la défense nationale, mais aussi à la recherche de la prospérité du pays. Aux travailleurs

comme au patronat, Thomas prêchait l'intensification de la production, la pratique de la collaboration de classes, l'acceptation du taylorisme (les méthodes de l'ingénieur américain F. W. Taylor, souvent désignées sous le nom d'« organisation scientifique du travail », visaient à élever la productivité au moyen d'études des temps et des gestes, de primes de rendement, de processus de production planifiés, etc.). Quand, en 1917, le ministre visita l'usine Renault de Billancourt, il demanda aux ouvriers de considérer les installations non seulement comme un produit de l'intérêt capitaliste, mais comme répondant aussi aux intérêts des travailleurs et de la nation. Il parla de la « magnifique production industrielle » que, dans l'avenir, le capital et le travail réaliseraient ensemble. Un autre de ses arguments fut que la France se devait d'accroître sa production en vue de compléter son futur triomphe militaire par une « victoire économique » sur l'Allemagne¹.

Si Thomas voulait multiplier les grandes entreprises industrielles modernes, il entendait aussi que ces usines nouvelles fissent progresser la cause de la démocratie dans l'industrie. Au début de 1917, il introduisit dans toutes les usines d'État un système de commissions d'arbitrage mixtes et de délégués d'atelier ; les travailleurs devaient avoir leur mot à dire dans l'organisation de la production, la fixation des taux de rémunération, la détermination des conditions de travail². Les délégués d'atelier devaient aussi avoir pour rôle de faciliter le passage au taylorisme et à la production de masse. C'était, selon lui, par ce genre de petites avancées que la classe ouvrière deviendrait mieux organisée, plus qualifiée et mieux préparée à tenir la place qui lui revenait dans la société et dans l'État.

Le thème des nationalisations, cher avant la guerre à Albert Thomas, avait presque disparu des discours du ministre de l'Armement. Mais Thomas continuait à s'y intéresser. En 1916, un imaginaire ingénieur de son administration le poussa à construire à Roanne un immense arsenal d'État, qui devait utiliser les tech-

1. Discours du 1^{er} septembre 1917, cité par REBÉRIOUX et FRIDENSON, « Albert Thomas... », *op. cit.*, pp. 90-91.

2. William OUALID et Charles PICQUENARD, *Salaires et tarifs, conventions collectives et grèves*, Paris-New Haven, 1928, pp. 441-455. Un exemple de l'agitation dans les usines de guerre créée par les délégués d'atelier apparaît dans Gilbert HATRY, « Les délégués d'atelier aux usines Renault », in *1914-1918...*, éd. par FRIDENSON, *op. cit.*, pp. 221-235 ; ainsi que dans l'ouvrage d'HATRY, *Renault, usine de guerre*, Paris, 1978.

1. GODFREY, *Bureaucracy, Industry, and Politics...*, *op. cit.*, pp. 239-264.

2. Voir sa déclaration dans « Proposition de loi tendant à modifier les lois du 1^{er} juillet 1916 et du 31 décembre 1917 sur les bénéfices de guerre (AN 94AP 366).

3. Discours aux travailleurs des usines Renault, 25 novembre 1917 (AN 94AP 238).

niques de production les plus récentes et les dernières machines américaines. Comme, entre autres raisons, il fallait augmenter la production d'obus et surmonter la mauvaise volonté de l'industrie privée à investir dans des installations nouvelles, Thomas soutint le projet. Du même coup, il voulut créer une entreprise d'État modèle, non seulement en ce qu'elle serait entièrement mécanisée, mais aussi du fait que les travailleurs participeraient à sa gestion, et que ses dirigeants échapperaient à l'habituelle bureaucratie étatique. Mais bientôt — cela pour une part à cause d'erreurs de prévision initiales — la construction de l'arsenal se transforma en un cauchemar administratif et législatif qui souleva une forte opposition au Parlement, dans les milieux de l'industrie privée et dans la presse. Après qu'on eut beaucoup dépensé et bien peu produit, l'arsenal fut progressivement abandonné — mais non sans avoir gravement porté atteinte à la réputation personnelle de Thomas et à la cause de l'entreprise d'État¹.

En 1917, Thomas avait aussi commencé à élaborer ses plans pour la France d'après-guerre. Les points essentiels en étaient la concentration et la rénovation de l'industrie, la démocratie dans les entreprises, la collaboration de classes, et des nationalisations sélectives. Mais cette dernière mesure ne réapparut explicitement dans son programme qu'en 1919, alors que son auteur avait quitté le gouvernement.

C'est au moment même où il portait son attention sur les problèmes de la reconstruction d'après-guerre et d'une réforme nationale à long terme que Thomas rencontra de graves difficultés politiques. Du fait que l'Armement était intimement lié aux vicissitudes de la guerre, et que les contrats qu'il passait impliquaient pour le Trésor des dépenses gigantesques, le ministre se vit violemment attaqué par les commissions parlementaires et par la presse. Chaque fois qu'une livraison manquait ou qu'un scandale éclatait, il était à présumer que la faute en incombait au ministère. Et il est vrai qu'en tant qu'administrateur Thomas avait commis quelques erreurs embarrassantes. Il avait encore le malheur de s'être choisi des amis qui, sur le plan politique, représentèrent parfois pour lui un passif — et de s'être fait des ennemis puissants. Le ministre socialiste se

1. GODFREY, *Bureaucracy, Industry, and Politics...*, *op. cit.*, pp. 308-344; HENNEBICQUE, « Albert Thomas... », *op. cit.*, pp. 138-140; C. J. GIGNOUX, *L'Arsenal de Roanne et l'état industriel de guerre*, Lyon, 1920.

trouva assailli de tous côtés — ami des bolcheviks pour les uns, traître à la classe ouvrière pour les autres. Surtout, la rupture de l'Union sacrée venait miner sa position. À mesure que grandissait dans le parti socialiste l'opposition, d'abord très minoritaire, qui critiquait le gouvernement pour sa conception générale de la conduite de la guerre, et en particulier pour son refus apparent de toute démarche susceptible de conduire à des négociations de paix, les forces qui soutenaient la participation des socialistes au gouvernement perdaient du terrain. Le ministre Ribot se refusant à toute conciliation avec ses adversaires de gauche, la position de Thomas devint vite intenable. En septembre 1917, la chute du gouvernement amena une redistribution des portefeuilles. Quand Thomas vit refuser ses conditions et celles de tous les socialistes, il se soumit à la discipline du Parti et démissionna. C'est donc au moment où il aurait pu exercer une influence sur l'élaboration de la politique d'après-guerre qu'il dut quitter le pouvoir. Il continua au Parlement, comme député de l'opposition, à essayer d'orienter les décisions de reconstruction, mais Loucheur, qui lui succédait au ministère de l'Armement, allait suivre une voie passablement différente.

Étienne Clémentel.

À la différence de Thomas, Clémentel survécut à la désintégration de l'Union sacrée. C'était en octobre 1915 que Briand, alors président du Conseil, l'avait appelé au ministère du Commerce, qu'il dirigea avec autorité jusqu'à la fin 1919. Dans cette période, il lui arriva d'avoir en même temps la responsabilité ministérielle du Ravitaillement, de l'Agriculture, du Travail, des P.T.T. ou de la Marine marchande; il en était venu à disposer d'un véritable ministère de l'Économie nationale. Son invulnérabilité politique lui venait de son alignement sur la majorité parlementaire, de la situation moins exposée de son administration, de ses propres capacités d'homme politique et de ministre.

Contrairement aux cas de Thomas et de Loucheur, la carrière de Clémentel avant 1914 ne permet guère à l'historien d'expliquer son action pendant la guerre. Il était fils d'un meunier de Riom, ville où il passa sa jeunesse. Il aimait la peinture, mais sa famille le dissuada de s'inscrire aux Beaux-Arts: il étudia le droit à Clermont-Ferrand.

Devenu notaire, Clémentel ne manifesta pas d'intérêt particulier pour l'économie ou les affaires. Il écrivit une pièce de théâtre, fit de la peinture, et choisit la plupart de ses amis parmi les artistes et les poètes¹. En accord avec un intérêt pour les problèmes de sa région natale qui ne se démentit jamais, il puisait une très grande part de ses inspirations artistiques dans l'histoire et les paysages de son Auvergne. Le jeune notaire admirait Michelet, et partageait les idéaux de fraternité universelle et de progrès humain du grand historien.

La carrière politique de Clémentel est typique de son époque. Il commença par des responsabilités municipales à Riom, et s'y constitua une base électorale; en 1900, il fut élu député sous l'étiquette radicale. Le nouvel élu fréquenta à Paris des milieux de droite aussi bien que de centre gauche. À titre de rapporteur du budget en 1904, il proposa de réduire les dépenses en décentralisant l'administration, et d'augmenter les recettes en nationalisant des monopoles, tel celui du raffinage du pétrole². Le rapport qu'il déposa en tant que président d'une commission d'enquête parlementaire sur une des fréquentes crises viticoles permet de discerner un peu ses idées économiques originelles. Il s'agissait de vins trafiqués et de commercialisation frauduleuse de vins inférieurs, sous des appellations renommées. Clémentel s'éleva contre ces abus commis sous couvert de la liberté du marché; il recommanda la réglementation par l'État de la production et des ventes, afin de protéger les consommateurs³. À la Chambre, il siégeait sur les bancs des radicaux indépendants; il fut ministre de l'Agriculture en 1913, et des Finances, pour quelques jours, en juin 1914.

Ces activités d'avant-guerre n'aident guère à comprendre comment ce politicien plutôt conventionnel allait devenir l'architecte principal de la rénovation de l'édifice économique. Rétrospectivement, on peut penser qu'il s'agit de la réaction d'un tempérament créateur et agressif devant la période exceptionnelle qu'il

1 Son poème épique *Vercingétorix* fut mis en musique, et par la suite représenté à l'Opéra de Paris. Parmi ses papiers, recueillis aux archives départementales du Puy-de-Dôme (Clermont-Ferrand), on trouve des études sur l'âme celtique ou sur les idées morales et sociales d'Ibsen. Quelques renseignements sur sa jeunesse figurent dans le volume d'hommage publié après sa retraite politique : *Étienne Clémentel*, Paris, 1932, pp. 19-89.

2 Étienne CLÉMENTEL, « Budget pour tous », *La Grande Revue*, fév. 1904, pp. 3-38.

3. CLÉMENTEL, *Un drame économique : les délimitations, le passé, l'avenir*, Paris, 1914.

eut à vivre. Le cas de Clémentel fut celui d'un haut responsable qui s'instruisit dans l'exercice de ses fonctions, sut s'adapter à une situation d'urgence, et écouta les conseils d'un entourage d'esprit réformateur. Sous sa direction, le ministère du Commerce devint le centre d'élaboration des projets économiques du gouvernement pour l'après-guerre.

Alors que Thomas choisissait ses principaux assistants parmi les normaliens, et Loucheur parmi les polytechniciens, Clémentel eut largement recours à l'École centrale. Son état-major du temps de guerre, recruté en dehors des filières administratives habituelles, contrastait par sa technicité avec la formation juridique et commerciale des fonctionnaires de carrière du ministère. Parmi les dirigeants des services figuraient des universitaires comme Henri Hauser et Daniel Serruys, des ingénieurs comme Henry Blazeix et Léon Guillet, des juristes comme Roger Figlièra et Rieul Paisant, et aussi Jean Monnet, précédemment négociant. Aucun d'eux n'avait avant la guerre travaillé au ministère du Commerce.

Au début du conflit, le ministère intervint dans l'économie civile au coup par coup, pour accroître les importations de quelques produits, les céréales par exemple, ou en interdire d'autres. Mais son souci principal était la « guerre économique » : il fallait s'emparer des marchés de l'ennemi, empêcher tout commerce avec les Puissances centrales, et libérer la France de sa dépendance envers les fournisseurs étrangers¹. C'est par l'expérience de cette lutte que le ministère en vint à s'interroger anxieusement sur la capacité de la France à soutenir la concurrence sur un marché mondial qui, à la fin des hostilités, serait ouvert à tous. Dès 1915, voulant constituer un large front d'intérêts privés pour conquérir les marchés de l'Allemagne, le ministère du Commerce aida à fonder l'Association nationale d'expansion économique (A.N.E.E.), qui fut en quelque sorte la première ébauche d'une confédération générale du patronat. Au même moment, d'autres ministères tentaient de remédier aux difficultés nées de la mobilisation économique en créant des réseaux d'organismes consultatifs².

1 AN F¹² 8039,8041. Le blocus économique est étudié par Marjorie M. FARRAR, *Conflict and Compromise: The Strategy, Politics, and Diplomacy of the French Blockade, 1914-1918*, La Haye, 1974.

2. Le ministère du Travail créa des commissions mixtes du travail à l'échelon départemental; le ministère de la Guerre institua sur le plan régional des comités consultatifs

En 1916, l'action commença à prendre un autre caractère. Le ministère du Commerce intensifia les mesures de contrôle déjà en usage, comme la réquisition des produits rares et la réduction des importations de luxe. De son côté, le gouvernement britannique, auquel la France demandait des moyens de transports maritimes, des approvisionnements et des crédits, se plaignait de ce que les acheteurs français fissent enchérir les prix des métaux, et demandait à Paris d'imposer une certaine discipline. Les Anglais menaçaient même de fermer leurs ports aux produits français, et de réduire l'ensemble de leur aide si leur allié ne renforçait pas ses propres contrôles; ils voulaient aussi que la France participât aux bureaux d'achat interalliés pour des matières telles que le blé, le sucre et le charbon. Clémentel alla négocier à Londres un modus vivendi. À la fin de l'année, des comités interministériels coordonnaient les demandes d'importation de métaux; le Comité des Forges centralisait les achats de fonte et d'acier en Grande-Bretagne; des délégués français, dont Jean Monnet, siégeaient aux puissants bureaux exécutifs interalliés, par exemple à celui qui répartissait les disponibilités maritimes.

Jusqu'à-là hésitant, le gouvernement s'engagea totalement en 1917. L'offensive sous-marine allemande aggravait la crise des transports. Des spéculateurs, les « champignons de guerre », comptant sur une hausse continue des prix jusqu'à la fin du conflit, importaient tout ce qu'ils pouvaient. Les ports étaient embouteillés — quelquefois par des cargaisons de rhododendrons ou produits tout aussi utiles. La dette outre-mer s'accroissait; il apparaissait une pénurie de devises étrangères. Pour tous les Français, le coût de la vie montait rapidement. Et, comme les Anglais, les Américains demandaient à la France de désigner un agent d'achat unique pour des marchandises comme le coton brut. En mars 1917, des règlements gouvernementaux prohibèrent toute importation, sauf sur

d'action économique. Ces derniers, correspondant aux régions militaires, rassemblaient des personnalités officielles locales, en même temps que des représentants des milieux d'affaires et des agriculteurs. Les tentatives des autorités militaires pour lancer des projets à long terme et modifier la situation économique établie ne rencontrèrent pas bon accueil auprès des intérêts locaux. Voir Henry PEITER, *Men of Good Will: French Businessmen and the First World War*, thèse, University of Michigan, 1973, pp. 62-65, 73-74, 122-136, 196 sq.; Antoine SCHEIKEVITCH, « Les Comités consultatifs d'action économique pendant la guerre de 1914-1918 », *Revue politique et parlementaire*, 137, oct. 1928, pp. 114-133. Ces comités furent incorporés dans le projet de réorganisation régionale établi par Clémentel en 1919.

autorisation; en même temps l'État réquisitionnait la flotte marchande et instaurait le contrôle des changes.

Défendant le décret sur les importations devant l'A.N.E.E., au printemps 1917, Clémentel rejeta la responsabilité de cette mesure mal accueillie sur la crise des transports maritimes, sur les pressions des Alliés, sur les pertes de devises étrangères, sur la nécessité de restreindre les importations non essentielles. Il promit aux milieux d'affaires de leur reconnaître un rôle dans l'administration du contrôle des importations, et soutint qu'en l'absence de réglementation, les grandes firmes réaliseraient des fortunes tandis que de plus petites pourraient se trouver condamnées à mort. Dans son discours, le ministre esquissa également ses idées réformatrices. « J'ai été convaincu, dit-il, que des temps nouveaux se préparaient, temps nouveaux au cours desquels notre vieil et exclusif amour de l'individualisme doit fléchir devant la nécessité de l'organisation, de l'union¹. » Il mit en relief les difficultés que la France devrait affronter après la guerre: main-d'œuvre décimée, lourdes dettes, destructions matérielles. De plus, disait-il, « la matière première dominera tout le problème de la production après la guerre »; et les tarifs douaniers ne suffiraient pas à protéger les industries françaises des étrangers qui monopoliseraient les ressources de base. La solution proposée par Clémentel était celle des cartels et des fusions industrielles, avec promesse d'une assistance de l'État. « Le groupement, affirma-t-il, vous rendra invincibles. » Il estimait aussi que les ouvriers étaient disposés à améliorer la productivité et à accepter les techniques nouvelles, en échange d'une augmentation de salaires. En conclusion, il appela ses auditeurs à

renverser les cloisons étanches qui pouvaient séparer à la fois le gouvernement, le Parlement, l'administration, le commerce et l'industrie. La guerre, dit-il, nous a contraints à la collaboration. Nous avons vécu côte à côte, nous avons vécu ensemble, nous avons appris à comprendre les efforts réciproques que nous pouvions faire pour le bien de tous. C'est avec la certitude que cette union sacrée, née de la guerre, se continuera, que nous devons multiplier nos efforts qui aboutiront, j'en suis persuadé, au succès et à la victoire économique de la France.

1. *L'Expansion économique*, juin 1919, pp. 65-78, 107. Les citations de ce paragraphe sont extraites de ce discours. L'A.N.E.E. vota des résolutions qui, en principe, soutenaient Clémentel; les oppositions réelles y étaient dissimulées (*ibid.*, pp. 86-119). Par exemple, l'A.N.E.E. passait sous silence la question du rôle de l'État dans l'incitation à l'expansion économique et à l'organisation professionnelle.

L'interdiction de principe des importations donnait à Clémentel l'autorité sans laquelle il ne pouvait agir. Dans les derniers dix-huit mois de la guerre, le ministère du Commerce institua pour chaque matière première essentielle un agent d'achat — ou un consortium — unique¹. Le consortium, constitué le plus souvent en société anonyme, regroupait les industriels et les importateurs concernés par le même produit brut. Il commençait par soumettre la liste de ses besoins aux services techniques du ministère; celui-ci examinait la demande, puis la transmettait à des comités consultatifs, où l'industrie déléguait des représentants de premier plan, et à des comités interministériels responsables du programme d'importation dans son ensemble. Au sommet de cette pyramide administrative, se trouvaient les bureaux interalliés. En pratique, l'État agissait à titre d'intermédiaire pour l'achat et le transport. Quand la cargaison arrivait au port, le consortium payait le fret maritime et les dépenses annexes, puis la répartissait entre ses membres à un prix fixé par l'État. Le bénéfice des membres du consortium était limité à un intérêt de 6 % sur leur investissement; au-delà, il devait être mis en réserve pour le développement futur du commerce et de l'industrie. Ces consortiums se multiplièrent rapidement, et effectuèrent bientôt des transactions énormes. Au début de 1918, il en existait, ou il en était prévu, pour à peu près chaque produit de base essentiel, ainsi que pour de nombreux produits élaborés.

Dans les premiers temps, le ministère était mal préparé à administrer le contrôle des importations; mais, peu à peu, il gagna de l'autorité sur les consortiums, et même fit quelques pas vers une réglementation des prix de détail. Les fonctionnaires s'immisçaient dans les affaires des sociétés, qu'ils obligeaient à communiquer des données sur leur production, leurs stocks et leurs ventes. Comme il était inévitable, certaines entreprises s'estimèrent victimes de discriminations; les importateurs s'imaginèrent menacés dans leur exis-

1 Clémentel s'explique sur l'origine du contrôle des importations dans sa déclaration devant la commission du Budget de la Chambre des députés, 17 mai 1918 (AN F¹² 7662), texte cité dans les notes suivantes sous le titre : « Commission du Budget, 1918 ». Sur les consortiums, les meilleurs travaux sont ceux de Bernard PLUTINO, *Un aspect de l'intervention de l'État dans le secteur privé pendant la guerre de 1914-1918 : les consortiums*, mémoire, Université de Paris X-Nanterre, 1969; J. MANTELLHET, « Vers une économie nationale : le régime des consortiums » (non daté, existant dans les papiers de Clémentel); F. BASSETTI, *Les Consortiums, étudiés spécialement au point de vue de leur développement en France pendant la guerre*, Paris, 1919; et GODFREY, *Bureaucracy, Industry, and Politics...*, op. cit., pp. 107-168.

tence même; il y eut de la pagaille, et les classiques lenteurs administratives se multiplièrent. Dans quelques cas, d'habiles commerçants utilisèrent un consortium pour s'enrichir personnellement, tandis que les fonctionnaires se battaient pour essayer de fermer les échappatoires. En dépit des intentions de Clémentel, les consortiums ne paraissent guère avoir fait progresser ni la concentration ni la modernisation de l'industrie¹. Et, malgré les efforts du gouvernement, la hausse des prix continua.

L'opposition aux consortiums se manifesta immédiatement². La grande crainte des milieux d'affaires était que le gouvernement ne prolongeât l'existence de ces organismes en temps de paix : peur malencontreusement suscitée par un haut fonctionnaire du ministère qui, au début de 1918, déclara devant une assemblée patronale que « si chacun doit être libre d'exercer la profession la mieux appropriée à ses aptitudes, il incombe à l'État de coopérer aux efforts collectifs et individuels après les avoir coordonnés », et que « l'individualisme économique de l'avant-guerre doit disparaître et céder la place aux puissances collectives organisées »³. En avril 1918, plusieurs chambres de commerce, et d'autres associations patronales, dénonçaient la rigidité et les tendances étatiques des consortiums. Les présidents des chambres de commerce demandèrent que les consortiums ne fussent institués qu'en cas de nécessité absolue, et qu'ils fussent de toute façon supprimés dès la fin des hostilités. À cette offensive, se joignirent des professeurs de droit et des économistes libéraux, pour lesquels, dans l'esprit comme dans la lettre, les consortiums violaient les principes de la libre concurrence. Ces représentants de l'académisme accusèrent les consortiums de contrevenir aux dispositions du Code pénal qui réprimaient les ententes sur les prix (article 419), de bloquer le développement économique, d'aggraver les pénuries et les inégalités.

Soumis à ces critiques, les fonctionnaires du Commerce avaient peine à retenir leur colère, en particulier à l'égard des chambres de commerce les plus réactionnaires. Tout en reconnaissant en privé

1. Du fait que les produits étaient répartis sur la base des chiffres d'importation d'avant-guerre, ou des capacités existantes, le système tendait à favoriser le maintien du statu quo.

2. PLUTINO, *Un aspect de l'intervention de l'État...*, op. cit., pp. 69-85; BASSETTI, *Les Consortiums...*, op. cit., pp. 63-92.

3. Blazéix, chef des services techniques du ministère, cité par Lucien ROMIER, *Rapport sur les consortiums*, Paris, 1918.

les imperfections des consortiums, ils maintenaient qu'il fallait les conserver en temps de paix dans les industries essentielles. À entendre le ministère, ceux qui critiquaient les consortiums étaient soutenus par « les naïfs et les médiocres qui se figurent que la France tout entière va pouvoir être découpée en consortiums, et qu'il ne sera plus possible de boire, de manger ou de se vêtir sans la permission de cette nouvelle divinité »¹. Clémentel, obligé de défendre les consortiums devant la commission du Budget de la Chambre, argua de ce que le gouvernement ne pouvait tolérer les spéculateurs et les intermédiaires rapaces qui profitaient des pénuries de guerre pour s'enrichir aux dépens des travailleurs et de l'intérêt national. Il accusa ceux qui le critiquaient de n'être que « certains importateurs qui regrettent l'âge d'or des profits scandaleux », ou des théoriciens du libéralisme « qui défendent des doctrines vénérables, que les impérieuses nécessités de la guerre ont mises en question »². Il fallait aussi maintenir, dans l'après-guerre, des groupements de producteurs supervisés par l'État. En mai 1918, la commission du Commerce de la Chambre entendit les plaintes des chambres de commerce : celles-ci redoutaient que l'État ne voulût enrégimenter l'économie dans les consortiums, et continuer à réglementer les prix après la fin de la guerre³. Bien que fondée avec l'appui de Clémentel, l'A.N.E.E. aussi s'en prenait aux « fanatiques » des consortiums⁴.

En juin, l'affaire en arriva au stade du débat parlementaire général⁵. Le député libéral Emmanuel Brousse s'éleva contre le statut monopolistique des consortiums, leur militarisme économique, et leur tendance à favoriser les grandes sociétés. Clémentel répondit que le régime des importations ne représentait qu'une adaptation à la politique des Alliés et aux exigences du temps de guerre. Il montra que la loi de l'offre et de la demande cessait de jouer du moment que les armateurs se trouvaient en mesure d'augmenter à leur gré les frets maritimes. Il rappela aussi que nombre d'hommes d'affaires participaient au fonctionnement de la machinerie des consortiums. La majorité de la Chambre soutint

1. Note du chef de la section du contentieux et du contrôle au directeur du service de l'information économique, 5 avril 1918 (AN F¹² 7662).

2. Commission du Budget, 1918.

3. *Le Temps*, 21 juin 1918.

4. *L'Expansion économique*, juin-juillet 1918, p. 11.

5. *J.O., Chambre, Débats*, 28 juin 1918, pp. 1833-1844, 1849-1851.

Clémentel et le gouvernement; jusqu'à la fin de la guerre, il n'y eut plus d'attaques parlementaires. Mais la presse des milieux d'affaires n'en fut pas pour autant apaisée. À lire les accusations du *Temps*, les consortiums allaient ou bien ressusciter les corporations de l'Ancien Régime, ou bien mener tout droit à un socialisme d'État, et dans un cas comme dans l'autre détruire la liberté économique née de la Révolution¹. Les adversaires des consortiums attendirent la fin de la guerre pour reprendre l'offensive, tandis que les fonctionnaires du ministère continuaient à proclamer leur intention de prolonger l'existence de ces organismes une fois la paix revenue².

Clémentel défendait d'autant plus les contrôles de guerre qu'il s'y sentait poussé par une indignation vertueuse contre les spéculateurs et profiteurs de guerre, et aussi par la conviction saint-simonienne que le meilleur moyen d'aider les pauvres était de créer la prospérité. Il se sentait fier de lutter contre la hausse du coût de la vie et de venir à l'aide des classes inférieures, celles qui finalement souffraient le plus de la guerre. Il reconnaissait par exemple que, pour lui, un des buts des consortiums — aussi important que tout autre — était de limiter les profits³. Mais c'était précisément ce contrôle des prix et des profits qui engendrait le profond ressentiment des milieux patronaux.

Au cours des derniers dix-huit mois de la guerre, le ministère du Commerce établit nombre de plans pour la réorganisation de l'économie libérale. Le programme de reconstruction de Clémentel partait de sa propre conception de l'évolution du capitalisme sur une longue période, en particulier dans le domaine de la concentration industrielle et des progrès de la productivité, et du renforcement de la concurrence sur les marchés et les ressources à l'échelle mondiale. S'il prenait du retard sur ces développements, le capitalisme français risquait de se retrouver à un rang mineur de l'économie internationale, et peut-être, finalement, de perdre son indépendance.

L'état-major du ministère avait conscience de ce que, dès avant 1914, la France avait perdu du terrain, notamment dans le domaine du commerce international⁴. Dans la période de l'avant-

1. *Le Temps*, 12 septembre 1918.

2. *La Journée industrielle*, 6 août 1918.

3. Commission du Budget, 1918.

4. Les vues du ministère du Commerce sont exposées en détail dans le « Rapport à Monsieur le Ministre sur la situation économique de la France », établi par Blazeix, 20 février 1917 (AN F¹² 7995).

guerre, l'Allemagne s'était emparée d'une part croissante des ressources et des marchés. Du côté anglo-américain, les disponibilités globales en produits de base, et les capacités industrielles accrues à l'occasion de la guerre, représentaient une menace presque aussi grave. En même temps, les opérations militaires, menées pour une large part sur le territoire français, avaient causé au pays beaucoup plus de dommages qu'aux autres belligérants. Les combats avaient détruit une grande partie de l'équipement industriel, et soumis le reste à une usure accélérée. Pour couronner le tout, l'énorme dette contractée envers l'étranger rendait indispensable, après la guerre, un puissant effort d'exportation.

Le pire danger serait, à ce moment, celui d'une « agression économique » allemande. Il apparaissait certain que, pour reconquérir sa part de matières premières et ses marchés d'avant-guerre, l'Allemagne lancerait une offensive économique organisée; on pouvait imaginer que la France, ayant vaincu dans les tranchées, fût ensuite vaincue sur le marché mondial par les cartels germaniques. Clémentel attirait l'attention sur « les masses économiques compactes » de l'ennemi, et sur sa « volonté de domination »¹. Pour lui, le meilleur moyen de tenir les Allemands au large aurait été de maintenir le contrôle commun des matières premières par les Alliés². Au cas où, après la guerre, les Anglo-Américains refuseraient de partager équitablement avec les Français les produits vitaux, le pays devrait en rechercher dans les territoires dont il disposait, et mettre ses entreprises en mesure de se battre pour gagner leur part des ressources mondiales.

Les administrateurs de l'économie de guerre tentaient aussi de définir les conditions économiques d'une défense nationale mieux assurée. La France ne devait plus, comme en 1914, se retrouver avec une capacité industrielle et des stocks de matières stratégiques insuffisants. Que l'industrie chimique se fût révélée incapable de fournir l'armée en explosifs n'était qu'une des découvertes qui

1. Discours à un congrès d'ingénieurs civils, 1919 (AN F¹² 7657). Le ministère du Commerce apportait à l'appui de sa thèse sur la volonté allemande de dominer l'économie mondiale le texte d'une circulaire: « Tableau des conditions économiques de la paix allemande », septembre 1918 (AN F¹² 7985). L'idée fut popularisée par un livre, qui en 1917 comptait déjà sept éditions: Henri HAUSER, *Les Méthodes allemandes d'expansion économique*, Paris, 1915.

2. Clémentel disait des matières premières à la disposition des Alliés qu'elles représentaient leur « atout maître » en face de l'Allemagne (Commission du Budget, 1918).

avaient fait trembler le gouvernement. L'effort de guerre reposait, pour beaucoup de matières premières, sur des fournitures étrangères (métaux, charbon, coton, laine, cuir, pétrole...); de même pour certains produits manufacturés, voire pour l'alimentation. Dans certains cas, la France était devenue dépendante des productions allemandes. En rompant le fonctionnement des transports maritimes, la guerre sous-marine accrût encore la conscience de cette vulnérabilité.

En même temps qu'elle amenait cette anxiété et cette perception d'un retard relatif, la mobilisation de guerre donnait lieu aussi à des manifestations de fierté nationale. C'était, par exemple, l'industrie française qui équipait l'armée américaine en avions et en artillerie. Ce qui résultait de ces deux courants de réflexion contradictoires était que le retard économique ne relevait pas d'une nature intrinsèque de la France: le pays ne s'était laissé glisser en arrière que par inconscience; il était capable d'affronter la concurrence mondiale, mais à condition de certaines réformes institutionnelles.

Il fallait s'adapter à l'évolution économique contemporaine, tout en trouvant des réponses à des besoins nationaux essentiels. Il s'agissait donc d'améliorer la productivité, de développer les exportations, et, avant tout, de disposer d'une part des sources vitales de matières premières. La stratégie du ministère du Commerce consistait à rénover les processus de production, encourager l'auto-discipline des producteurs, promouvoir la collaboration entre un patronat organisé et l'administration. En cas de défaillance de l'initiative privée, l'État apporterait ses orientations et son assistance. Sur le plan international, la condition essentielle était que les Alliés continuassent de mettre en commun les produits de base. Le projet faisait également place à la collaboration de classes. Alors que le régime libéral isolait les uns des autres le gouvernement, l'administration publique, le patronat et les travailleurs, le nouvel ordre économique ferait de tous des partenaires¹. L'ensemble du projet équivalait à un réalignement du capitalisme libéral dans un sens étatiste-corporatiste. À partir de 1917, les hauts fonctionnaires préparèrent nombre de propositions spécifiques dans le cadre de cette stratégie d'ensemble.

1. Blazeix proposait d'atteindre ce but en réunissant des « États généraux », où les représentants de l'État et ceux des intérêts économiques se rencontreraient en commissions corporatives, pour, par exemple, préparer des projets de loi et créer de nouvelles entreprises privées (« Rapport... », *op. cit.*, 20 février 1917).

Le ministère du Commerce fit un premier pas vers le rééquipement de l'appareil productif national et une meilleure autosuffisance en entreprenant un inventaire industriel général. Clémentel demanda aux services techniques du ministère et au principal organisme adjoint, le comité consultatif des Arts et Manufactures, de déterminer en liaison avec les industriels les capacités et les besoins de chaque secteur, et de formuler des recommandations pour l'amélioration de la productivité¹. D'autre part, le ministère encouragea le taylorisme et créa un organisme nouveau, chargé de pousser la standardisation des produits. Clémentel et ses adjoints pensèrent aussi qu'on pouvait tirer parti des usines de guerre en les reconvertissant dans des fabrications mécaniques standardisées, telles qu'équipements ferroviaires, tracteurs ou automobiles à bon marché. Ces établissements pourraient même être le point de départ d'industries nouvelles qui mettraient fin à la dépendance du pays envers les fournisseurs étrangers².

Pour relancer l'exportation, il ne suffisait pas de rénover les

1. Clémentel à Guillet, sans date (AN F¹² 7657). Le ministère du Commerce termina cette enquête sur l'industrie en mars 1919 : voir Ministère du Commerce, *Rapport général sur l'industrie française, sa situation, son avenir d'après les travaux des sections du comité consultatif des Arts et Manufactures et de la Direction des études techniques*, Paris, 1919, 3 vol. Les comptes rendus des auditions préalables sont disponibles dans AN F¹² 8045. Dans une lettre de présentation du rapport à Clemenceau, le ministre du Commerce présentait un résumé vigoureux de son plan pour la renaissance d'après-guerre. Selon Clémentel, ce qu'il fallait à la France pour améliorer sa productivité et sa balance commerciale, c'était une capacité de production industrielle moderne, fondée sur la technologie la plus récente, la standardisation, la fabrication en masse, le taylorisme, une organisation de la recherche où se rejoindraient scientifiques et industriels, et l'action de chefs d'entreprise audacieux. Dans le même texte, Clémentel définissait l'« initiative collective » comme « une forme supérieure de l'initiative privée », et conseillait aux industriels d'appliquer leur esprit de concurrence à la compétition mondiale pour les ressources et les marchés plutôt qu'au traditionnel marché intérieur. Il fallait encore réorganiser le ministère du Commerce de façon à lui permettre d'« orienter l'activité du pays » ; et le rapport proposait un « plan d'ensemble » pour l'économie. Les citations figurant dans la présente note sont extraites du vol. I du rapport, pp. 534-539.

2. Clémentel à Loucheur, 9 février 1918 (AN F¹² 8029) ; Ministère du Commerce, *Projet de réorganisation des services du ministère du Commerce et de l'Industrie*, Paris, 1917, p. 93. Le ministère du Commerce et celui de la Guerre proposaient conjointement de créer une Compagnie nationale des colorants en cédant à un syndicat industriel français des usines chimiques allemandes séquestrées. La société ainsi créée aurait été en mesure de concurrencer ses rivales allemandes, et en même temps de constituer une large base de production d'explosifs. Mais, en octobre 1918, le projet fut réévalué en baisse : perdant son aspect productif, l'organisme prévu se réduisit à une agence d'achat et ventes pour le compte de l'industrie des colorants, sous supervision de l'État. En 1919, par un nouveau rétrécissement, il n'y eut plus qu'un comptoir de vente strictement privé (GODFREY, *Bureaucracy, Industry, and Politics...*, *op. cit.*, pp. 186-213).

méthodes de production et de créer des installations nouvelles¹. Les responsables du Commerce envisageaient de transformer les consortiums en comptoirs d'exportation supervisés par l'État. Solution plus prometteuse encore, les Alliés s'organiseraient entre eux afin de briser la domination allemande sur les matières premières.

Clémentel et ses conseillers attribuaient le retard français aux structures atomisées, aux pratiques individualistes, à l'étroitesse de vues de l'industrie et du commerce français. La faute en était aussi à la position libérale de la III^e République. L'un des grands chefs de service écrivait : « L'expérience de la guerre a montré que, sous le régime de la liberté, l'industrie française n'avait pas su se mettre en état de faire face aux besoins primordiaux du pays et de sa défense². » Si l'Allemagne impériale n'était pas à prendre en modèle, on pouvait cependant s'inspirer largement de son organisation commerciale soutenue par l'État. Face à la maladie chronique de l'individualisme, l'autodiscipline paraissait le meilleur remède. Clémentel posait le problème en ces termes :

Libérés des préjugés et instruits par une dure expérience, nous pourrions dire : l'individualisme, le collectivisme, ce sont là querelles doctrinales ; il y a une politique nationale que nous devons faire tous ensemble ; elle sera sans entraves pour les libres et fécondes initiatives ; elle sera le résultat de la coordination des efforts individuels et de l'effort collectif. Elle assurera du même coup le développement de la richesse nationale et de la richesse individuelle : c'est la politique des groupements, de l'union, de la fédération³.

Les accords interpatronaux pouvaient ouvrir la voie de l'avenir, en maintenant les marchés existants et en en gagnant de nouveaux. Soutenu à cet égard par les milieux d'affaires, le ministère du Commerce poussait à réviser l'article 419 du Code pénal, et à effacer l'illégalité qui entachait les « ententes » industrielles et commerciales.

1. Le ministère développa aussi son réseau d'attachés commerciaux à l'étranger ; et Clémentel persuada personnellement un groupe d'hommes d'affaires et de banquiers de fonder une nouvelle banque d'exportation. Cette Banque nationale du commerce extérieur, tout en recevant une subvention de l'État, demeura une entreprise privée. Voir *L'Œuvre d'un ministre du gouvernement de défense nationale, 1915-1919*, Paris, 1919, pp. 31-32.

2. FIGHIERA, dans « Note pour Monsieur le Ministre, 21 février 1918 » (AN F¹² 7657).

3. Commission du Budget, 1918.

Mais les responsables du ministère ne voulaient pas seulement la liberté d'association des producteurs : ils entendaient aussi maintenir une certaine autorité de l'État sur ces organismes. C'est sur ce point que le patronat et l'administration divergeaient. Les fonctionnaires du Commerce craignaient que, laissés à eux-mêmes, les chefs d'entreprise n'exploitassent les consommateurs sans tenir compte de l'intérêt national. Et puis, industriels et négociants mettraient-ils beaucoup de bonne volonté à s'organiser ?

L'individualisme économique de l'avant-guerre, disait un des collaborateurs de Clémentel, doit disparaître et céder la place aux puissances collectives organisées. Mais, aujourd'hui comme hier, l'initiative privée demeure impuissante à s'organiser dans le sens de la subordination au but commun qui s'impose pour le développement économique de la nation. Il appartient aux pouvoirs publics [...] de coordonner tous les efforts individuels vers l'intérêt général. En organisant au milieu des pires difficultés les usines de la défense nationale, les initiatives privées ont montré ce qu'elles peuvent donner lorsqu'elles sont guidées vers un but commun¹.

Bref, le programme de reconstruction du ministère du Commerce supposait que l'État promût et supervisât le mouvement capitaliste d'autodiscipline et d'expansion.

Ces vues allaient cependant bien au-delà de l'adaptation des consortiums à l'économie de paix, ou de l'encouragement aux fusions de sociétés et à la formation de cartels. Le but du ministère fut bientôt de créer un réseau corporatif général, tissé à partir des consortiums, des associations d'employeurs, et d'organismes économiques régionaux². L'un des problèmes à résoudre était celui de la « poussière patronale », c'est-à-dire le fait qu'un petit nombre de patrons seulement était organisé. La solution aurait été de

1. BLAZEIX, « Rapport... », *op. cit.*, 20 février 1917.

2. Un exemple extrême de l'état d'esprit corporatiste qui régnait au ministère se trouve dans un memorandum rédigé en 1917, et intitulé « Note sur l'organisation de la production » (AN F¹² 8040). La prémisse de ce projet était que la rareté des matières premières et de la main-d'œuvre avait porté atteinte à la loi de l'offre et de la demande, principe sacré du libéralisme. La solution était un système hiérarchisé bâti à partir du monopole des matières premières attribué aux consortiums. L'auteur présentait son projet comme une véritable « constitution » de l'économie ; les « piliers » de l'édifice étaient les consortiums et des comités de matières premières formés de représentants de l'administration, de l'industrie, du commerce et des travailleurs ; ses « chapiteaux » seraient des comités de supervision sur les matières premières, avec des services auxiliaires ; et son « toit », un grand comité de la production nationale. L'ensemble de cette structure corporatiste reposerait sur le « sol » de la démocratie.

regrouper les associations professionnelles existantes en fédérations, et de créer une confédération patronale à l'échelle nationale, laquelle pourrait jouer un rôle consultatif auprès du ministère.

À titre de fondations pour cet édifice, Henri Hauser suggéra à Clémentel de mettre sur pied un réseau de régions économiques¹. Pour le ministre attaché à ses racines auvergnates, l'idée de puiser dans les énergies locales pour alimenter le développement économique était toujours apparue séduisante. Il espérait pouvoir créer des parlements professionnels régionaux, composés de fonctionnaires locaux et de délégués élus par les associations patronales, paysannes et ouvrières. Mais il savait bien qu'un tel projet soulevait la question, fort discutée, d'une réorganisation de l'administration publique selon de nouveaux cadres régionaux. Plutôt que de voir leur réforme s'enliser dans les commissions parlementaires, Clémentel et Hauser réduisirent leur projet à une rénovation des chambres de commerce, qui présentaient l'avantage de dépendre de leur ministère. Telles qu'elles existaient, elles étaient trop nombreuses et trop pauvres ; elles représentaient trop étroitement le petit commerce, elles manquaient d'ouverture d'esprit. Avec leurs revenus minuscules, beaucoup de chambres ne pouvaient même pas s'offrir un secrétariat, encore moins faire face à ce qu'elles auraient dû théoriquement accomplir en matière de projets et de réalisations pour le développement économique local. En août 1917, Clémentel lança l'idée de regrouper les cent quarante-neuf chambres en une vingtaine d'unités régionales, capables, à cette échelle, de devenir de vrais centres d'activité. Il envisageait des organismes doués de budgets importants et de personnel technique, capables ainsi de mobiliser les énergies sur place ; chacun pourrait jouer le rôle d'une « capitale » économique dans un domaine précis : Lyon par exemple pour la soie, Grenoble pour l'énergie hydroélectrique, et ainsi de suite. Mais le projet rencontra des résistances. Certaines chambres s'élevèrent contre le tracé proposé pour les limites entre régions ; d'autres craignaient de perdre leur autonomie et de se voir soumises à un commencement de contrôle administratif. Malgré ces difficultés, la plupart des régions étaient définies à la fin de la

1. Sur le projet de régions économiques, voir : Ministère du Commerce, *Projet de division de la France en régions économiques*, Paris, 1917, dans AN F¹² 8037 ; autres matériaux dans AN F¹² 7657 et 7886 ; et la présentation du projet par Clémentel, *J.O., Chambre, Débats*, 18 octobre 1918 ; pp. 2735-2740. Pour une histoire d'ensemble : HENRI HAUSER, *Le Problème du régionalisme*, Paris, 1924.

guerre, et bientôt un décret ministériel vint préciser leur organisation et leurs responsabilités¹.

Au sommet de la construction corporatiste conçue par le Commerce, se situait un puissant ministère de l'Économie nationale. En décembre 1917, Clémentel adressait au président du Conseil une proposition élaborée de restructuration du ministère du Commerce². Il s'y plaignait de ce que son ministère eût, parmi toutes les administrations, la plus faible dotation — moins même que les Beaux-Arts. Pour compenser son retard relatif, le pays avait, selon lui, besoin d'une direction solide :

En France, écrivait-il, où la grande industrie n'avait pas pris, avant la guerre, une extension aussi grande que dans certains pays, où les petits patrons forment encore la majorité des chefs d'entreprise, où l'organisation syndicale ne joue encore qu'un rôle effacé dans l'organisation de la production, il serait nécessaire d'avoir un ministère du Commerce et de l'Industrie fortement constitué, qui guiderait les initiatives privées, coordonnerait les efforts et donnerait une impulsion active à la production et aux échanges³.

Remodeler le ministère n'allait pas sans développer ses services techniques; des ingénieurs et des techniciens d'origine administrative pourraient ainsi servir de conseillers experts auprès à la fois du ministère lui-même et de l'industrie. Dans l'organisme renouvelé, le service clé serait un office de la Production. À la différence des autres branches du ministère, cette « direction » aurait un rôle de conception plutôt que d'administration: elle élaborerait le « plan d'action » économique. Dans l'esprit de Clémentel, l'office de la Production rassemblerait les données statistiques sur l'économie nationale et mondiale; assurerait les liaisons avec les syndicats patronaux, les chambres de commerce et les régions économiques nouvellement créées; ferait connaître les machines et

1. Les groupements régionaux, qui absorbèrent leurs rivaux, les comités consultatifs d'Action économique, en 1919, avaient pouvoir de gérer des ateliers, des entrepôts et des écoles commerciales; de publier des revues régionales; d'organiser des expositions; et d'administrer certains services publics. Leurs fonds provenaient de taxes levées sur les membres des chambres de commerce.

2. Ministère du Commerce, *Projet de réorganisation...*, op. cit. Ce texte rassemblait la plupart des plans de reconstruction du ministère, y compris le développement de services pour le commerce d'outre-mer, la science nationale et les laboratoires techniques, l'expansion de l'éducation technique, etc. Des rédactions préliminaires du projet employaient le terme de « ministère de l'Économie nationale » (AN F¹² 8037).

3. Ministère du Commerce, *Projet de réorganisation...*, op. cit., p. 1.

les procédés de fabrication les plus récents; et veillerait sur le fonctionnement des industries clés. Cette ébauche d'agence de planification comportait aussi un office des Prix, dont la tâche consisterait à refréner l'inflation prévue pour l'après-guerre par la publication d'un index des « prix normaux » d'un certain nombre de matières premières et de produits. Bref, la « direction » préconisée par Clémentel devait posséder quelques-unes des fonctions d'un organisme moderne de planification; et, bien qu'il manquât au « plan d'action » certains éléments essentiels d'un vrai plan économique — par exemple les objectifs, les stimulants, la cohérence interne — il en représentait visiblement une anticipation. « Il convient, écrivait le ministre, que, désormais, nos industries obéissent à un plan d'action qui sera tracé par les pouvoirs publics en tenant compte de l'intérêt supérieur du pays et des besoins de sa défense¹. »

Le programme de restructuration du ministère du Commerce supposait encore un certain degré de coopération internationale. Clémentel en était venu à voir dans le prolongement au-delà de la guerre du pool interallié des matières premières rares le meilleur moyen d'assurer une reconstruction rapide de la France, et de réduire l'Allemagne à l'impuissance². En octobre 1916, il essayait déjà d'obtenir des Anglais la promesse de donner priorité à leurs alliés pour les produits en question; un an plus tard, après l'entrée en guerre des États-Unis, il formulait la même demande auprès du président Wilson³. Il affirmait à ce propos qu'un accord interallié sur les matières premières était ce que l'Allemagne redoutait le plus — et qu'un tel accord briserait sa volonté de combattre. Ce serait, en outre, plus tard, la sanction qui servirait le plus efficacement à imposer l'application de la paix et à assurer à la Société des Nations, projet favori de Wilson, le respect indispensable. Mais ni les Anglais ni les Américains ne voulurent s'engager. Bien que la politique de Clémentel fût largement motivée par l'intérêt national, à savoir par son désir de reconstruire l'économie française, de la

1. Id., *Ibid.*, p. 11.

2. Voir la version de CLÉMENTEL lui-même, *La France et la politique économique interalliée*, Paris, 1931. Une analyse approfondie de sa politique, sous l'angle d'un réexamen de la question des réparations, se trouve dans Marc TRACHTENBERG, *Reparation in World Politics: France and European Economic Diplomacy, 1916-1923*, New York, 1980, pp. 1-27.

3. Clémentel à Wilson, 6 octobre 1917 (Papiers Clémentel, 42).

développer et d'accroître son degré d'autosuffisance, il y avait dans son plaidoyer pour la coopération interalliée une forme embryonnaire d'internationalisme économique. À l'époque, ce rêve d'une intégration atlantique était déjà partagé par Jean Monnet, délégué du ministère à Londres, et qui devait — mais après une autre guerre — se faire le champion de la même cause¹.

Tous ces réseaux de comptoirs d'exportation, d'associations professionnelles, de régions économiques, reliés entre eux et coiffés par un puissant ministère de l'Économie nationale, constituaient autant de pièces d'un grand dessein, qui devait développer une collaboration entre secteurs public et privé, mais aussi entraîner une intervention renforcée de l'État. Malgré toute la révérence qu'il portait à la liberté d'entreprise et à l'autodiscipline des producteurs, Clémentel admettait la nécessité de l'action étatique au cas où l'initiative privée se montrait insuffisante. Par exemple, il affirmait son intention de manipuler les taxations douanières à l'avantage de ceux qui auraient fait effort pour améliorer leurs méthodes de production. Son idéal ostensible demeurerait cependant la collaboration, non la domination. Devant une association professionnelle, il déclarait : « Vous devez considérer le gouvernement non pas comme un être lointain, routinier et paperassier, ennemi de l'énergie et de l'initiative, désirant le repos, mais comme le collaborateur actif que vous devez associer à votre effort et qui doit s'associer au vôtre². » Cela n'empêcha pas les milieux d'affaires de bientôt considérer le programme du ministère du Commerce comme une tentative déguisée d'imposer le dirigisme à l'économie.

Louis Loucheur.

Louis Loucheur, le troisième des ministres à qui nous nous attachons, est celui qui fit le plus pour orienter la réorganisation économique d'après-guerre³. Ingénieur, issu de l'élite polytechnicienne, il

1 Jean MONNET évoque son activité à Londres, ses relations avec Clémentel et ses différends avec Loucheur dans ses *Mémoires*, Paris, 1976, pp. 59-89.

2. Discours devant la Chambre syndicale de la bijouterie et de l'orfèvrerie de Paris, 15 mai 1917 (Papiers Clémentel, 29).

3 Il est vraiment dommage que Loucheur n'ait pas trouvé son biographe. Le fait est dû pour une part au caractère incomplet de ses archives personnelles, recueillies à la Hoover Institution. Jacques DE LAUNAY en a publié une édition : *Louis Loucheur : carnets*

commença sa carrière aux Chemins de fer du Nord. En 1901, avec des associés, il fonda une entreprise de grands travaux publics, et fit rapidement fortune. Son affaire acquit une dimension mondiale ; elle construisit des centrales hydroélectriques en France, des routes en Turquie, des chemins de fer en Russie. Loucheur ne s'intéressait ni aux idéologies, ni à la théorie économique, ni à la politique — du moins au début. En contraste avec la tournure d'esprit intellectuelle de Thomas, ou avec le tempérament artistique de Clémentel, Loucheur était un pragmatiste qui ne devait son style qu'à lui-même et mettait sa fierté à accomplir le travail prévu. Ses amis étaient des directeurs d'entreprise protestants, appartenant à des secteurs dynamiques de l'industrie. Cet ingénieur coriace était un bon représentant de l'avant-garde technocratique.

Après la bataille de la Marne, quand la crise des munitions prit de graves proportions, Loucheur était déjà prêt à faire des propositions au ministère de la Guerre. Il offrait de construire une usine d'obus, qui utiliserait les dernières machines-outils américaines, et dont la capacité dépasserait de loin tout ce qui existait. Il réussit, amassa une deuxième fortune, et se fit une réputation d'expert dans la production d'armements. En 1916, le gouvernement l'envoya en Russie, en compagnie de Thomas, à titre de conseiller pour la mobilisation industrielle du pays allié. En décembre de la même année, Briand, alors président du Conseil, le consulta sur les moyens d'accroître la production des canons lourds : « Il faut pour cela, répondit-il, pousser les gens l'épée dans le dos, il faut les entraîner, leur montrer que sans cela, nous sommes fichus¹. » Briand et Loucheur tombèrent d'accord qu'un moyen d'accroître le flux des armements était de faire place, dans le personnel de Thomas, à un industriel qui contrôlerait les aspects techniques de la production. Thomas n'accueillit pas trop bien l'intrusion, mais accepta tout de même Loucheur avec le titre de sous-secrétaire d'État aux Armements et Fabrications de guerre. Loucheur prit en main les relations avec les industriels. Au cours de 1917, l'ingénieur et le ministre socialiste travaillèrent de concert, mais le premier n'avait pas une très haute idée des capacités administratives ni de la fermeté de caractère du second. Quand, en septembre 1917, les

secrets, 1908-1932, Bruxelles et Paris, 1962. Jean-Michel CHEVRIER a utilisé les archives du ministère des Armements pour son mémoire, *Le Rôle de Loucheur...*, op. cit.

1. Papiers Loucheur, boîte 12, chemise 10. DE LAUNAY a reproduit la plus grande part de ces matériaux : *Louis Loucheur...*, op. cit., pp. 21-48.

socialistes refusèrent de participer à un nouveau ministère, Thomas démissionna : Loucheur devint ministre de l'Armement.

À l'inverse de Thomas, qui avait empli le ministère de socialistes sortis de l'École normale, Loucheur nomma des industriels et des ingénieurs, choisis en particulier parmi ses camarades de Polytechnique¹. Et, alors que l'équipe de Thomas, sans expérience administrative ou industrielle, se souciait beaucoup de protéger les intérêts des travailleurs, les dirigeants d'industries et techniciens qui entourèrent Loucheur se concentrèrent sur l'amélioration de la production. Devant l'agitation ouvrière dans les usines de guerre, l'attitude de Loucheur fut équitable, mais ferme. Quand, vers la fin de 1917, des grèves éclatèrent dans les usines aéronautiques, Loucheur ordonna aux « ouvriers mobilisés », ou « affectés spéciaux », de reprendre le travail ou d'avoir à affronter les rigueurs de la loi militaire². Maintenant les pratiques de Thomas, il utilisa les commissions d'arbitrage pour résoudre les contestations salariales dans les usines de guerre, mais refusa net tout ce qui aurait pu ressembler à une cogestion. Envers les industriels, pour lesquels il avait de la sympathie, Loucheur se montra exigeant; il fit de son mieux pour les empêcher de manipuler à leur profit le mécanisme des contrôles de guerre. Dans le même temps, il prenait goût au pouvoir : quand Clemenceau prit la direction du gouvernement en novembre 1917, il sut obtenir une place. Le technicien devint le principal conseiller du Tigre pour les questions industrielles et économiques.

Loucheur préférait traiter avec des patrons d'esprit moderne, c'est-à-dire avec ceux qui acceptaient un programme industriel agressif et une politique de salaires liés au coût de la vie³. Il lui arriva de rencontrer des résistances. Par exemple, les compagnies d'électricité rechignaient à investir au cours de la guerre dans de nouvelles installations et des technologies neuves — dans la crainte qu'une fois la paix revenue ces immobilisations ne constituassent un lourd passif. Afin de surmonter leurs appréhensions, le ministre de l'Armement prit des dispositions pour que l'équipement nouveau fût loué aux compagnies. La politique de Loucheur était celle de

1. Entre autres, son chef de cabinet, Xavier Loisy, et les directeurs de ses services techniques, Ernest Mercier et Albert Petsche, étaient polytechniciens (CHEVRIER, *Le Rôle de Loucheur...*, op. cit., pp. 26-34).

2. DE LAUNAY, *Louis Loucheur...*, op. cit., pp. 45-46.

3. CHEVRIER, *Le Rôle de Loucheur...*, op. cit., pp. 47-71, 89-96.

l'intervention sélective : là où l'entreprise privée hésitait à s'engager, il était décidé à recourir à l'action de l'État. À partir de 1917, il envisagea même de créer une « régie intéressée » pour gérer certaines sociétés minières. Cette forme d'intervention étatique allait moins loin que la franche nationalisation soutenue par Thomas. Mêlant intérêts privés et publics dans la propriété comme dans la gestion, la « régie » concurrencerait les entreprises minières privées en offrant des prix plus bas, et ainsi stimulerait l'ensemble de l'extraction houillère.

Envers les hommes politiques, Loucheur manifestait le dédain de l'expert. À son appréciation, les ministres parlaient trop, agissaient peu, et, s'il leur arrivait d'agir, le faisaient trop tard. Il ne se sentait pas intégré dans l'univers politique, et se définissait lui-même comme un « ministre d'occasion », indispensable pour le temps de guerre seulement. Sa réputation fut celle d'un technicien optimiste et audacieux. Dans l'opinion de gauche, il acquit pourtant l'image d'un profiteuse de guerre, car il se montra peu sensible à la nécessité de tracer une limite nette entre sa carrière politique et ses activités d'affaires; et, de fait, la guerre l'enrichissait.

Comme Thomas et Clémentel, Loucheur pensait que la France devait répondre à un impératif de croissance industrielle. Les trois ministres voulaient rompre avec l'ordre libéral d'avant-guerre, cherchaient à organiser l'industrie et à augmenter la production par des méthodes nouvelles. Loucheur et Clémentel critiquaient ouvertement l'isolationnisme des industriels français et leurs associations commerciales inconsistantes. Tous deux montraient le même intérêt pour l'accession du pays à l'indépendance économique, et le mettaient en garde contre la préparation par les cartels allemands d'une offensive d'après-guerre. Tous deux croyaient que la France pouvait apprendre de l'Allemagne la leçon de l'autodiscipline. Loucheur affirmait que l'industrie française était capable d'excellents résultats : « J'ai confiance en sa puissance, disait-il, et je suis persuadé que nous pouvons créer dans tous les coins de la France les mêmes grandes usines que l'Allemagne, j'entends que nous pouvons faire mieux qu'elle sur le terrain économique¹. »

Une des ironies de cette histoire est que ce fut Clémentel qui, par imprévoyance, provoqua à ses propres dépens l'ascension de Loucheur. En 1918, le ministre du Commerce proposa de former

1. *Bulletin des usines de guerre*, 27 août 1917.

un ministère de la Production, qui organiserait la démobilisation et prendrait en charge le développement industriel. Le nouveau ministère absorberait les services efficaces créés pour le temps de guerre tant aux Armements qu'au Commerce. Les contrôles, en particulier ceux touchant à la répartition des matières premières, seraient maintenus jusqu'au moment où l'équilibre économique se trouverait restauré. Le nouveau ministère s'occuperait aussi de la reconstruction de l'industrie dans la zone encore occupée par les Allemands; il préparerait et mettrait à exécution des programmes généraux de production. Ce projet ne laissait guère à un ministère du Commerce fort amputé que les liaisons économiques interalliées et le commerce extérieur.

Quinze jours après l'armistice, adoptant la proposition de Clémentel, le gouvernement Clemenceau créa un ministère de la Reconstruction industrielle¹, qui ne différait que par le titre de ce qu'avaient prévu les responsables du Commerce. Le ministère des Armements disparut; celui du Commerce fut cannibalisé; les organismes de guerre qui en dépendaient, y compris les consortiums, furent transférés à la nouvelle administration. Et ce fut Loucheur que Clemenceau nomma à la Reconstruction industrielle, poste qu'il devait conserver jusqu'en 1920, et où il usa de ses pouvoirs pour mettre au tiroir les projets de Clémentel.

La transition de l'après-guerre.

La guerre terminée, le ministre de la Reconstruction industrielle concentra ses efforts sur la reconstruction du Nord-Est dévasté. Pour le reste de l'industrie, il ne présenta pas d'alternative claire à la pure et simple abolition des contrôles. Pour Loucheur, la voie de la renaissance économique était de revenir le plus tôt possible au jeu de l'initiative privée et de la concurrence. D'accord avec Clémentel pour stimuler l'industrie et encourager l'autodiscipline, il était plus

¹ Le projet du ministère du Commerce est présenté dans le « *Projet de rapport à Monsieur le Président de la République* » (AN F¹² 7657). Les lettres échangées entre le président Poincaré et Clemenceau, et définissant les pouvoirs du ministre de la Reconstruction industrielle, ont été publiées dans le *Bulletin des usines de guerre*, 2 décembre 1918. On ne voit pas clairement si Clémentel désirait le poste pour lui-même. Il préféra probablement conserver son propre ministère et se consacrer aux institutions interalliées, mais, quand celles-ci disparurent, il se retrouva presque sans pouvoirs.

sceptique que son collègue sur l'utilité des organismes consultatifs, des hiérarchies corporatives, du rôle dirigeant de l'État. Comme sa position dans le gouvernement Clemenceau était solide, il fut en mesure d'imposer ses vues.

Dès le lendemain de l'armistice, le gouvernement fut submergé de pétitions demandant la cessation rapide des contrôles de guerre. Au nom de la « liberté commerciale et industrielle », les chambres de commerce orchestrèrent une campagne qui démarra en décembre et s'amplifia pendant tout le premier semestre 1919. Les pouvoirs locaux, les parlementaires et les universitaires libéraux, les associations professionnelles de toute espèce joignirent leurs voix à la clameur. Sous le drapeau du libre-échange, les milieux d'affaires exigeaient la fin des contrôles sur les importations et les exportations; des critiques spécialement virulentes prirent pour cible les consortiums. Pétition caractéristique, celle d'une chambre de commerce qui déclarait :

Il n'y a plus aucune raison de faire peser sur le commerce et sur la population la gêne considérable résultant des prohibitions, restrictions, taxations, monopolisations, et de la dictature économique des pouvoirs publics et des consortiums. Il faut que toutes ces manifestations du régime étatiste disparaissent peu à peu. Il ne faut pas que les fonctionnaires habitués depuis quelque temps à tout régenter, continuent à entraver l'action commerciale du pays, sous le prétexte qu'ils font ainsi depuis quatre ans. Il est de toute urgence de rendre au commerce la liberté dont il jouissait autrefois et sans laquelle il ne peut pas vivre¹.

L'écho de ces lamentations n'allait pas s'éteindre avant une décennie. Outre la pagaille bureaucratique, la liste des méfaits mis à la charge des contrôles comprenait les pénuries de matières premières et de moyens de transport, l'inflation des prix, et la spéculation. Bien évidemment, il s'agissait là des problèmes mêmes qui, au départ, avaient obligé le gouvernement à agir.

Clémentel a dû particulièrement ressentir un rapport de Lucien Romier sur les consortiums, suscité par l'A.N.E.E. en novembre 1918². Romier, par ailleurs éminent historien, allait faire entre les

¹ Chambre de commerce de Béziers, 11 fév. 1919. Ces pétitions se trouvent dans AN F¹² 8043.

² Les citations de ce paragraphe sont extraites de ROMIER, *Rapport...*, *op. cit.*, pp. 10-14. La carrière de Romier a été étudiée par Christine ROUSSEL, *Lucien Romier*, Paris, 1979.

deux guerres une carrière de porte-parole des grands milieux d'affaires. Son rapport accusait les consortiums de s'être avérés incapables d'arrêter l'inflation, et d'avoir barré la route aux entreprises nouvelles. Il préconisait de transformer les consortiums en comptoirs. En fait, sa critique laissait transparaître une crainte fondamentale. Comme il le demandait dans un élan rhétorique : « Ces contraintes et ces restrictions ne sont-elles pas destinées à favoriser le développement d'une politique économique dont le principe est la domination permanente de l'industrie par l'État, ou même, selon une formule nouvelle, la participation de l'État à l'industrie ? » D'après Romier, la concentration industrielle ne pouvait progresser que par la voie de changements volontaires, fusions de sociétés par exemple, non par l'imposition de règlements administratifs. Il soupçonnait aussi les intentions de Clémentel : quand celui-ci relâchait les restrictions légales pesant sur les cartels, ce n'était pas sans doute pour permettre d'en créer librement de nouveaux, mais pour donner au ministère du Commerce l'occasion d'imposer aux producteurs les structures qui lui plaisaient. Il est bien certain que le jugement de Romier était à cet égard exact.

En exigeant presque unanimement la fin des contrôles commerciaux, le monde des affaires allait à la rencontre des intentions de Loucheur : quelques semaines seulement après l'armistice, celui-ci commençait déjà à relâcher les mesures de guerre. Dans sa pensée, sa politique de démobilisation ne correspondait à aucune théorie économique : il ne s'agissait que de résoudre des problèmes pratiques. Pour reprendre ses propres termes, il avait en main le « robinet » de l'économie, qu'il pouvait ouvrir ou fermer selon les circonstances¹.

Loucheur sut rassurer les milieux d'affaires et les cercles régionaux en déclarant qu'il voulait, lui aussi, revenir à la liberté du marché, mais que la semi-paralysie des transports, le manque de devises étrangères, et la nécessité de protéger l'industrie nationale contre la concurrence des pays qui n'avaient pas souffert de la guerre obligeaient à maintenir temporairement certains contrôles sur les importations². Pendant la période de transition, il n'entendait maintenir, parmi les consortiums, que ceux que les

1. J.O., *Chambre, Débats*, 23 juil. 1919, p. 3630.

2. Loucheur au président du Syndicat des industriels français, reproduit dans *La Journée industrielle*, 26-27 janv. 1919.

industriels et les commerçants voudraient eux-mêmes conserver. En décembre 1918, il annonça également son intention de limiter strictement le rôle de l'État dans la gestion des consortiums, et de les transformer en « véritables comptoirs commerciaux » dirigés par l'entreprise privée¹. Désapprouvant ce démantèlement, le ministère du Commerce fut cependant contraint de suivre son collègue de la Reconstruction industrielle². Finalement, le destin des consortiums se trouvait entre les mains de Loucheur. Dès décembre 1918, celui-ci fit un grand pas vers la liberté commerciale en levant les restrictions sur le marché des métaux. Au début, il tenta d'obliger les métallurgistes à adhérer à des comptoirs, en s'appuyant fortement sur l'organisation commerciale du Comité des Forges. Mais nombre d'entreprises de construction mécanique renâclaient devant cette perspective ; et, au Parlement, l'opposition de gauche lançait une attaque contre l'influence politique et économique du même Comité des Forges, ainsi que contre ses bénéfices de guerre. La Chambre des députés s'orientait en outre vers un renforcement de la législation visant les ententes de fixation des prix. En février 1919, Loucheur céda, laissant au libre choix des entreprises privées la formation d'organismes professionnels dans la métallurgie³.

Après l'armistice et malgré Loucheur, Clémentel persista à vouloir adapter les consortiums aux conditions du temps de paix ; mais les résistances vinrent de l'étranger comme de l'intérieur. Ses efforts de réorganisation de l'économie française reposaient en partie sur la coopération des Alliés pour le partage des matières premières. Les consortiums étaient nés de la nécessité de centraliser l'achat et la répartition des produits importés, afin de donner aux fournisseurs alliés l'assurance que des matières précieuses n'allaient

1. Loucheur au président du Conseil général de la Seine, décembre 1918 (AN F¹² 8043).

2. Les hauts fonctionnaires du Commerce rédigèrent leur réponse aux chambres de commerce, qui avaient exigé la fin des contrôles sur la base des directives de Loucheur (Figliera à Merlot, 15 janv. 1919 [AN F¹² 8043]).

3. Henri FLU, *Les Comptoirs métallurgiques d'après-guerre, 1919-1922*, Lyon, 1924, pp. 51-59 ; J.O., *Chambre, Débats*, 24 et 31 janv. 1919, pp. 204-220, 340-357 ; Robert PINOT, *Le Comité des Forges au service de la nation*, Paris, 1919, pp. 219-226. Une des grandes questions soulevées par cette attaque contre le Comité des Forges était la pression que celui-ci aurait exercée auprès du Haut Commandement pour le dissuader de bombarder des usines et des mines de Lorraine tombées aux mains de l'ennemi — c'est-à-dire l'« affaire de Briey ». La meilleure mise au point sur le sujet se trouve dans Jean-Noël JEANNENEY, *François de Wendel en République : l'argent et le pouvoir, 1914-1940*, Paris, 1976, pp. 67-107.

pas être gaspillées ni détournées par la spéculation : tout espoir de les maintenir supposait un renforcement du bloc des Alliés. Si les bureaux interalliés devaient disparaître, les consortiums subiraient très probablement le même sort.

En septembre 1918, Clémentel adressait au président du Conseil Clemenceau un long mémorandum, qui allait devenir la base de l'attitude française pour les aspects économiques des négociations de paix¹. Le ministre du Commerce soulignait le danger de voir l'Allemagne construire un bloc économique en Europe centrale, et lancer après la guerre une grande offensive commerciale. Une autre de ses craintes était que les Anglo-Américains ne bâtissent des combinaisons d'intérêts qui excluraient la France. Pour Clémentel, la solution consistait à créer une « union économique des peuples libres », laquelle donnerait rang prioritaire à la reconstruction des régions dévastées de France et de Belgique; le noyau de cette union économique existait d'ailleurs déjà sous la forme des bureaux interalliés. Le dispositif essentiel de l'union serait que les Alliés continueraient à mettre en commun leurs matières premières, à des prix équitables : mesure qui donnerait à la France, pour les luttes commerciales d'après-guerre, au moins un avantage temporaire, et qui pourrait constituer un moyen de coercition envers l'Allemagne. En vue d'amener les Américains à approuver son plan, Clémentel présenta l'union comme un pas vers la réalisation de la Société des Nations chère à Wilson. Mais, en ce même mois de septembre, le président américain condamnait « toute forme de boycott économique » ou toutes « combinaisons économiques particulières et égoïstes au sein de la Société des Nations ». Le principal conseiller économique de Wilson, Herbert Hoover, déclarait que le gouvernement des États-Unis « ne donnera son accord à aucun programme qui présenterait ne fût-ce même que l'apparence d'un contrôle interallié sur les ressources économiques américaines en temps de paix »². Les États-Unis étaient donc décidés à revenir à

1 Clémentel à Clemenceau, 19 sept. 1918. Des exemplaires de cette lettre se trouvent dans AN F¹² 8029 et dans les papiers Clémentel, 42. La meilleure étude de la politique de Clémentel envers les Alliés est celle de TRACHTENBERG, *Reparation in World Politics...*, *op. cit.*

2 Cité par TRACHTENBERG, *ibid.*, p. 23. Voir aussi Michael HOGAN, « The United States and the Problem of International Economic Control: American Attitudes toward European Reconstruction, 1918-1920 », *Pacific Historical Review*, 44, fév. 1975, pp. 84-103

la liberté des marchés. Les Anglais aussi découragèrent les espoirs de Clémentel sur la continuation des achats en commun, tout en déclarant que leur position dépendrait de celle des États-Unis. En décembre, à la requête des exportateurs américains, Washington demanda la suppression des consortiums¹. Afin de sauver au moins une partie de son plan, Clémentel en réduisit la portée, mais sans succès. À la conférence de paix de Paris, où il présidait la commission économique, les Américains réaffirmèrent leur opposition à tout projet qui impliquerait un contrôle sur les matières premières, les transports maritimes ou les relations financières.

Dans son propre pays, Clémentel ne fut pas mieux entendu. Il avisa les industriels qu'étant donné la situation économique de la France il n'était pas question de revenir à la vieille pratique des affaires, et qu'il fallait « l'organisation dans la liberté ». En décembre 1918, devant un auditoire peu réceptif réuni par la chambre de commerce de Paris, il se déclara favorable à la révision de l'article 419, mais en ajoutant que les cartels devraient être supervisés par l'État, et que ces relations seraient à la base d'une « collaboration fructueuse » entre les entreprises et l'administration². Mais l'influence de Clémentel sur le monde des affaires était à son déclin³. Une assemblée qui réunissait certains importants contributeurs de fonds à usage politique accueillit froidement sa mise en garde contre un retour immédiat à la liberté commerciale⁴, et un porte-parole de l'A.N.E.E. put écrire que cette réaction démontrait « la faillite des idées qui étaient considérées comme un dogme au ministère du Commerce »⁵.

En revanche, Loucheur était l'homme du moment. Se déclarant « libre-échangiste [...] par nature », il entreprit de dissoudre les consortiums. Son intention était de les remplacer par des ententes volontaires et, pour certains produits comme les métaux, par des cartels interalliés⁶. En février 1919, dans un discours à la Chambre qui connut un grand retentissement, il annonçait officiellement la

1. PLUTINO, « Un aspect de l'intervention de l'État... », *op. cit.*, p. 84.

2. Papiers Clémentel, 2.

3. Une exception : le président de la Fédération des industriels et des commerçants, André Lebon, qui soutint les projets de Clémentel (*L'Économie nouvelle*, mars 1919).

4. *Bulletin mensuel du commerce, de l'industrie, et de l'agriculture*, avril-juin 1919, pp. 10-15.

5. *L'Expansion économique*, juill. 1919, p. 5.

6. Allocution à une délégation d'industriels britanniques (*ibid.*, mars 1919, pp. 7-8).

fin des consortiums. Cependant il hésitait encore à libérer totalement les importations : la liberté entière signifierait le chaos. En conclusion, Loucheur prononça quelques phrases qui allaient marquer son image pour le reste de sa vie. Adjurant les industriels de pratiquer une politique d'« audace », demandant aux députés de « faire confiance » à l'industrie, il termina en déclarant : « En descendant de cette tribune, je n'ajouterai qu'un mot : c'est que, actuellement, dans la bouche de tous les Français, il ne doit y avoir qu'un seul hymne, l'hymne à la production¹. »

L'opposition entre Clémentel et Loucheur sur la politique commerciale s'étala ouvertement au printemps 1919, quand le Parlement pressa le gouvernement de rouvrir les canaux d'échanges internationaux. Dans les réunions interministérielles, le ministre du Commerce plaidait pour une transition graduelle, car, d'après lui, la libération précipitée des importations déprécierait le franc, et celle des exportations ferait monter les prix des matières premières. Au cours d'un affrontement direct, Clémentel accusa Loucheur de défendre une politique « hasardeuse ». « Il est incontestable, dit-il, que le régime actuel ne saurait se prolonger indéfiniment; mais il ne faut, d'autre part, y toucher qu'avec prudence, sous peine d'éprouver de graves déceptions². » Loucheur répondit que le ministre du Commerce exagérait le danger de la fuite des matières premières et de l'invasion massive des produits fabriqués étrangers; et que « le seul moyen de restaurer l'activité économique en France [était] de ramener l'industrie à des conditions de concurrence normales ». Ce fut Loucheur qui l'emporta; en mai-juin, le gouvernement prenait des mesures en vue de rétablir le libre-échange.

À côté des consortiums et du commerce extérieur, une autre question encore vint mettre en lumière les divergences entre Loucheur, Clémentel et Thomas : il s'agissait de l'avenir de l'ensemble des arsenaux et fabriques de munitions appartenant à l'État. Vers la fin de la guerre, Loucheur et Clémentel avaient déjà discuté de la possibilité d'adapter les usines de guerre à la production de machines, en vue spécialement de rééquiper les industries du Nord-Est dévasté³.

Quelques jours seulement après l'armistice, Loucheur exposa

1. *J.O., Chambre, Débats*, 14 fév. 1919, p. 646.

2. Réunion du Conseil économique, 1^{er} mai 1919 (AN F¹² 76577).

3. Correspondance Loucheur-Clémentel, fév.-mars 1918 (AN F¹² 8028, 8029).

devant la commission de la Guerre de la Chambre ses plans pour les usines d'armement¹. L'arsenal géant de Roanne serait reconverti dans la réparation des locomotives et du matériel roulant; d'autres établissements d'État entreprendraient de produire des équipements téléphoniques et de la machinerie standardisée pour les mines ruinées du Nord et du Pas-de-Calais. Les usines chimiques de l'État donneraient des engrais bon marché, amenant ainsi une baisse des prix dans ce secteur. Mais, au cours des séances ultérieures des commissions parlementaires, Loucheur devint plus hésitant sur cette reconversion. Sous la pression des parlementaires libéraux et de l'industrie privée, il admit le principe que les usines d'État devraient travailler uniquement pour les services publics, et donna l'ordre de transformer l'arsenal de Roanne en entrepôt. Finalement, Loucheur laissa traîner l'affaire, et au début de 1919 beaucoup d'usines de guerre avaient cessé de fonctionner.

Albert Thomas désapprouvait l'orientation donnée à la reconversion par son successeur : il savait l'ex-industriel peu enclin à laisser à l'État la gestion des usines. En même temps, Thomas ressentait durement les accusations persistantes qui le rendaient responsable des mauvais résultats de Roanne. Au mois d'avril, il déposa un projet de loi ingénieux, tendant à faire des usines de guerre des « établissements nationaux »² autonomes. Le texte ne passa pas; mais il permet de voir dans quelle direction l'ancien ministre des Armements voulait engager l'économie d'après-guerre. Loin d'hésiter, comme Loucheur, à laisser l'État concurrencer l'industrie privée, le député socialiste demandait la création de sociétés publiques à la fois pour répondre aux « besoins nationaux » — par exemple le rééquipement des régions libérées — et pour agir sur les prix de vente des entreprises privées. Bien que devant accorder priorité aux besoins de l'État, les entreprises nationales accepteraient aussi les commandes d'origine privée. Cependant, Thomas n'entendait pas créer de nouvelles bureaucraties sur l'ancien modèle; son projet prévoyait des entreprises autonomes,

1. Les collaborateurs de Thomas conservèrent soigneusement trace des déclarations de Loucheur sur les usines de guerre (AN 94AP 367).

2. « Proposition de loi tendant à l'autonomie financière et industrielle des établissements de l'État », avril 1919 (AN 94AP 367). En 1919, Thomas proposa aussi la nationalisation des chemins de fer par un simple procédé de rachat, sans indiquer, il est vrai, comment il entendait exactement les réorganiser (AN 94AP 366).

sans réglementations étatiques paralysantes, et qui devraient se comporter à l'instar de sociétés privées dynamiques. Par exemple, afin de conserver un personnel qualifié, elles offriraient des salaires comparables à ceux du secteur privé. « Le but, disait Thomas, est donc de réaliser une réforme qui, tout en maintenant les droits souverains de l'État sur ses établissements, les rapproche le plus possible du régime des établissements privés¹. » Les sociétés publiques seraient en totalité ou en partie propriété de l'État; elles seraient gérées par des conseils de direction où siègeraient des représentants des travailleurs, de l'État et éventuellement des actionnaires. Comme l'idée de nationalisation dans son ensemble, celle des entreprises publiques de Thomas ne rencontra pas beaucoup d'audience en 1919; mais c'étaient là des projets qui avaient de l'avenir. Pour le moment, Loucheur décidant, la perspective d'une utilisation des usines de guerre de l'État à des fins civiles nouvelles finit par disparaître.

Il était clair que l'opinion s'orientait contre Clémentel et contre Thomas. Les accords et les bureaux interalliés, les contrôles commerciaux, les entreprises publiques de guerre, tout cela n'avait pu être qu'expédients de circonstance. Malgré tout, Clémentel tenta de sauver de son programme ce qui pouvait l'être.

Dans le cadre de sa conception corporative, voulant rassembler dans des associations le troupeau épars des entreprises, et mettre immédiatement en route les consultations avec l'État, il entreprit d'organiser un syndicat patronal à un haut niveau. En décembre 1918, il demandait aux associations professionnelles de lui fournir les renseignements qui permettraient de les répartir en vingt catégories — demande qu'il justifiait en invoquant les besoins du rétablissement national. En même temps, il appâtait le poisson: il aiderait les associations à développer leurs activités, en leur assurant « une représentation officielle, effective et permanente auprès des Pouvoirs publics »; il leur offrait une place dans les comités consultatifs du ministère, et promettait « qu'à l'avenir, aucune désignation officielle ne [serait] faite sans leur avis compétent »². La formation des vingt associations professionnelles de base, au printemps 1919, prépara la création de la première fédération patronale nationale. En juillet, une assemblée des asso-

ciations fondait la Confédération générale de la production française (C.G.P.F.).

Cette naissance fut accueillie par les milieux d'affaires avec indifférence, voire hostilité. Des années plus tard, un des présidents de la C.G.P.F. devait rappeler les difficultés que ses organisateurs avaient eu à surmonter l'« individualisme gaulois »¹. Il est vrai que le ressentiment et les suspicions éveillés par l'ensemble de la politique de Clémentel rejaillirent sur les débuts de la C.G.P.F. Un grand journal d'affaires l'accusa de duplicité: tous ses projets, écrivait-il, y compris la nouvelle confédération, visaient subrepticement à mettre en place une administration étatique de l'économie². Le ministre, selon le journaliste, réservait aux associations patronales le rôle d'« agents d'exécution de sa politique » plutôt que d'organismes consultatifs. « Les industriels et les commerçants n'ont jamais demandé, que nous sachions, la "parlementarisation" des syndicats professionnels et encore moins leur incorporation à l'organisme administratif. » Au nom du Comité des Forges, Pinot désapprouvait le caractère officiel du statut de la C.G.P.F.; lui aussi craignait une manœuvre tendant à transformer les patrons en dociles instruments de l'État³. Lui non plus n'était pas d'accord pour créer un « parlement professionnel »; il craignait en outre que, dans une confédération aussi large, les votes des petites entreprises ne fussent en mesure de submerger les intérêts de la métallurgie. Cependant, Pinot et avec lui les associations professionnelles de l'industrie lourde finirent par renoncer à leurs réserves et à consacrer leurs énergies à dominer la nouvelle confédération nationale. Henri Darcy et René Duchemin, qui représentaient le premier les charbonnages, le second la chimie, furent les deux premiers présidents de la C.G.P.F. et, à ce titre, affirmèrent l'indépendance de celle-ci à l'égard de l'État. Ainsi le projet de Clémentel se trouva-t-il refondu: au cours des années vingt, la C.G.P.F. était devenue une association peu structurée et sans grande efficacité, qui était davantage le porte-parole de l'industrie lourde qu'un noyau d'unité patronale ou qu'un organisme corporatif jouant un rôle d'intermédiaire.

1. René DUCHEMIN, *Organisation syndicale patronale en France*, Paris, 1940, pp. 46-47.

2. *La Journée industrielle*, 17 janv. 1919.

3. André FRANÇOIS-PONCET, *La Vie et l'œuvre de Robert Pinot*, Paris, 1927, pp. 260-263.

1. « Proposition de loi... établissements de l'État », *op. cit.*

2. Clémentel aux présidents des associations patronales, déc. 1918 (AN F¹² 7657).

Quelques années plus tard, évoquant son passé ministériel, Clémentel maintenait sa conviction que la fin des contrôles était intervenue trop tôt. À ses yeux, l'inflation d'après-guerre, la dépréciation du franc, le renouveau du nationalisme économique chez les Alliés avaient prouvé qu'une « économie de transition » aurait été nécessaire¹. Il s'affirmait fier de ce qu'il avait fait pour réorganiser le ministère du Commerce et pour installer des organismes professionnels régionaux. En fait, ni l'un ni l'autre de ces projets n'avait répondu à ses espérances. Le remodelage du ministère n'avait pas abouti à beaucoup plus qu'à regrouper les bureaux principaux et à développer les services d'exportation². Trois ans après la guerre, certains des groupements régionaux étaient à peine en mesure de payer un seul employé permanent. Et la C.G.P.F., telle que Clémentel pouvait la voir à cette époque, représentait pour lui une grande déception : au lieu d'unifier le mouvement patronal, elle était devenue une association patronale entre bien d'autres.

En novembre 1919, pour la première fois depuis cinq ans, les électeurs désignèrent un nouveau Parlement. Le gouvernement Clemenceau se trouva investi d'un nouveau mandat. Loucheur était descendu dans l'arène électorale, et avait contribué à la popularité qui avait assuré la victoire de la majorité gouvernementale. Thomas était réélu ; mais il accepta la direction du Bureau international du travail, et alla s'établir à Genève. Par un renversement brutal, Clémentel perdait son siège, et quittait son ministère³. Mais à ce moment les grands problèmes de la reconstruction étaient déjà réglés. La politique de Loucheur l'avait emporté sur celle de Thomas comme sur celle de Clémentel. En outre, le Parlement et les partis réaffirmaient leur mainmise sur la politique économique. C'en était fini du règne des ministères.

Au cours de la guerre, sauf dans les cas où ils avaient dû s'incliner devant les impératifs de la défense nationale, l'industrie et le commerce n'avaient dans l'ensemble guère mis de bonne volonté à concerter leur action avec celle du gouvernement⁴. Bien qu'ils

1. *La Journée industrielle*, 5 mai 1923.

2. Loi du 10 avril 1919.

3. Après sa défaite, Clémentel retourna à Riom afin de reconstituer sa base électorale. Ses fonctions ministérielles du temps de guerre lui avaient fait négliger sa circonscription. En janvier 1920, ayant retrouvé ses appuis, il se présenta avec succès aux élections sénatoriales (Papiers Clémentel, 53).

4. Mon analyse diverge profondément de celle d'Henry PEITER (*Men of Good Will...*, *op. cit.*) qui attribue aux hommes d'affaires des motivations étrangères à l'intérêt person-

eussent saisi les occasions de profit et d'expansion que leur donnait la mobilisation économique, la guerre n'avait nullement diminué leurs suspicions envers l'État. Du point de vue des hommes d'affaires, le conflit était apparu comme une nouvelle occasion pour l'État napoléonien de gonfler ses prétentions. D'autre part, les conditions de l'effort de guerre avaient suscité de nouveaux griefs, et aggravé les craintes anciennes. Du fait que les ministres du temps de guerre avaient dû par exemple décider de sacrifier les productions de luxe, d'empiéter sur les droits coutumiers des importateurs, de donner dans les contrats d'armements la part du lion aux plus grandes sociétés, de nouveaux antagonismes étaient apparus. Les inévitables déficiences de la production de guerre, l'exaspération causée par les lenteurs administratives et les réglementations, les opérations peu honnêtes, tout cela était la faute des bureaucrates, même si en fait des entrepreneurs privés avaient joué un très grand rôle dans la mise en œuvre des programmes de guerre. À l'issue du conflit, le monde des affaires était moins que jamais enclin à nouer des liens étroits avec l'administration. Quelques industriels se déclaraient d'accord pour envisager des formes d'action plus collectives ; mais la majorité des chefs d'entreprise pensait toujours qu'une auto-discipline collective, même réduite au minimum, représentait une déviation dangereuse hors des voies normales de l'initiative individuelle et de la liberté économique.

L'élan de la réforme économique était venu de cette équipe énergique qui, au ministère du Commerce, avait essayé d'orienter industriels et commerçants vers des structures nouvelles. Mais les chefs d'entreprise les plus importants restaient insensibles, et ressentaient les plans du ministère comme une attaque. L'effondrement, ou l'étiollement, des créations de Clémentel montre bien l'indifférence, la méfiance ou l'hostilité des milieux d'affaires envers les innova-

nel, et tend à exagérer leur ardeur à collaborer avec l'État. En conséquence, Peiter a peine à expliquer ce qu'il considère comme un renversement d'attitude en 1919, au moment où les milieux d'affaires abandonnèrent le rôle de partenaires qu'ils avaient tenu pendant la guerre. GODFREY (*Bureaucracy, Industry, and Politics...*, *op. cit.*) adopte une position plus dure, et affirme que les industriels essayèrent de profiter de la guerre pour se substituer aux exportateurs allemands, pour créer de nouvelles capacités de production, exploiter les pénuries, et s'assurer le maximum de profits aux dépens des contribuables et des consommateurs. D'après lui, les administrateurs et, dans une moindre mesure, les hommes politiques, tentèrent de s'opposer à leur avidité et de mieux orienter leurs énergies. Ces interprétations du comportement des industriels sont toutes deux extrêmes et ont besoin d'être nuancées.

tions corporatistes, qui leur paraissaient teintées d'« étatismes ». Clémentel avait visé trop haut : il avait échoué. Et, plus nettement encore, les idées de Thomas sur les nationalisations, la conciliation de classes et la démocratie industrielle s'étaient avérées sans rapport avec les possibilités réelles.

Les trois ministres du temps de guerre, Thomas, Clémentel et Loucheur, continuèrent chacun pendant une dizaine d'années à vouloir réaliser leurs projets de grandes réformes économiques. De son quartier général de Genève, Thomas tenta de faire progresser la cause du socialisme réformiste et de l'organisation internationale du travail. Son exemple et son influence personnelle firent beaucoup pour pousser la gauche, en particulier les syndicalistes, à redéfinir ses programmes. Clémentel devint sénateur, mais se consacra de plus en plus à la direction de la Chambre de commerce internationale. Finalement, Loucheur, le néo-libéral modernisant et l'homme qui pesa le plus sur les décisions de 1919, fut celui qui personnifia le mieux les tendances et les tensions des années vingt.

CHAPITRE III

Les années vingt :

« ordre normal » ou modernité?

Une guerre gagnée tend à consolider le statu quo, alors que la défaite paraît plutôt stimuler la rénovation. C'est du moins ce qu'enseignerait l'histoire. Pour trouver un exemple à l'appui, point n'est besoin de s'écarter de la France du xx^e siècle. La Grande Guerre avait mis en lumière, et aggravé, un certain nombre de vieux problèmes; elle en avait aussi créé de nouveaux; mais la République des années d'après-guerre n'y porta guère d'attention. Si l'ordre existant avait pu survivre près de cinq ans à la plus effroyable saignée que la France eût jamais connue, alors, pensait-on, les vieux procédés devaient suffire à résoudre les problèmes de la convalescence d'après-guerre. Des illusions, telle la conviction que « l'Allemagne paierait », venaient renforcer la confiance dans le statu quo. Les pratiques économiques en usage ne paraissaient nullement exiger un renouvellement en profondeur. Mais les Français devaient à nouveau se montrer parfaitement cohérents avec eux-mêmes quand, deux décennies plus tard, ils tirèrent de leur défaite dans une Seconde Guerre mondiale la leçon opposée.

Si la tendance la plus agissante de la France d'après-guerre était de retrouver le passé et de revenir à la « normale », il existait cependant des dissidents qui imaginaient un avenir différent. Dans le domaine économique, les principaux groupements non conformistes se trouvaient du côté des syndicalistes, ou dans l'ensemble hétérogène dit « néo-capitaliste ». Si l'on mesure son efficacité aux changements apportés à la politique officielle, ou à son audience de masse, il faut convenir que ce mouvement dissident fut un échec. Mais les critiques des années vingt allaient se faire mieux entendre, et pouvoir infléchir la marche des affaires quand, après 1930, vint pour la France le temps de difficultés plus profondes.

La proposition de la C.G.T. pour une refonte de l'économie.

L'euphorie qui suivit l'armistice n'amena pas tout le monde à s'assoupir dans la facilité. Toute une variété de publications, dont les auteurs avaient parfois anticipé sur la victoire, entendaient tirer du conflit des enseignements économiques¹. Cette première vague de textes réformateurs tendait dans son ensemble à affirmer que la France devait se préparer à une période de lutte commerciale, en particulier contre le colosse industriel allemand, ou bien risquer de perdre sa place dans les affaires du monde. Il était largement admis que, comme les Américains, les Allemands bénéficiaient à la fois de meilleures conditions naturelles, et du génie de l'organisation. Ce que voulaient dire des livres aux titres tels que *La Bataille économique de demain*, c'était que les producteurs français devaient être en mesure de rivaliser avec leurs concurrents — qu'ils devaient donc se discipliner eux-mêmes, acquérir le savoir technique indispensable, concentrer leurs moyens de production, améliorer leurs méthodes de vente, et dans l'ensemble se montrer plus audacieux. Quant à l'État, son rôle était d'encourager l'industrie dans cette voie. Parmi ces critiques des habitudes d'avant-guerre, certains rendaient la politique des partis responsable de l'indifférence du régime devant l'inertie de l'économie².

1. LÉON GUILLET, ancien conseiller technique de Clémentel, et Jean DURAND tiraient de la guerre ce genre de leçons dans *L'Industrie française: l'œuvre d'hier, l'effort de demain*, Paris, 1920. LOUIS DE LAUNAY, professeur à l'École des mines, écrivait *Qualités à acquérir*, Paris, 1918. L'ingénieur VICTOR CAMBON exhortait l'industrie française à l'effort dans de nombreuses publications, telles que *Notre avenir*, Paris, 1916, et *Où allons-nous?*, Paris, 1918. ANDRÉ LEBON, président d'une association patronale, faisait de même dans ses *Problèmes économiques nés de la guerre*, Paris, 1918. ÉDOUARD HERRIOT, dans *Créter*, Paris, 1919, 2 vol., appelait à une reconstruction générale de la France où figurait la nécessité d'honorer les « lois de l'industrie », c'est-à-dire le taylorisme, les ententes de producteurs, et une recherche scientifique organisée. Cependant, le futur chef du parti radical nuançait son enthousiasme pour l'industrie: « Qu'une Allemagne brutale et orgueilleuse demande son avenir à la forge, qu'elle ait exagéré, qu'elle veuille accroître le rôle du métal, nous le savons, et c'est un fait dont nous tiendrons compte. Mais la France est surtout un champ; elle ne peut renier cette définition sans compromettre tout son avenir et sacrifier toute son histoire. Je lui donnerais volontiers, pour ses armes parlantes, une rose et un épi de blé » (I, p. 350).

2. Un de ces publicistes tenta de construire un parti politique sur la base de l'appel à la production. En 1918-1919, un ex-homme d'affaires devenu journaliste, Eugène Letailleur, qui avait pris pour pseudonyme « Lysis », lança une campagne pour une « démocratie nouvelle ». Letailleur pensait que la France pouvait surmonter la lutte des

Les organisations syndicales partageaient très largement les idées productivistes à la mode au lendemain de l'armistice. Avant même 1914, certains réformistes, partisans de la concentration capitaliste et de la collaboration de classes, s'étaient infiltrés dans la C.G.T., première confédération syndicale du pays¹. Il n'est donc pas très surprenant qu'en 1918 la C.G.T. ait accordé un accueil favorable à l'« hymne à la production » lancé par Loucheur, tout en précisant que le syndicalisme ne mêlerait pas sa voix au chœur si l'accroissement de la production ne bénéficiait pas aux travailleurs, sous la forme de hausses de salaires et d'un droit de regard minimal sur l'organisation du travail². Léon Jouhaux, secrétaire général de la C.G.T., déclarait que « le règne de l'individualisme dans l'industrie et du malthusianisme économique » était terminé³.

La discussion sur le fond des idées et de la stratégie du syndicalisme d'après-guerre trouvera une place mieux indiquée dans la suite de ce chapitre. Il suffit pour l'instant de considérer ce que proposait la C.G.T., en 1918-1919, pour contribuer au passage de la guerre à la paix et à une refonte de l'économie. Sous l'impulsion de Jouhaux, laissant à l'écart sa position syndicaliste-révolutionnaire d'avant 1914, la C.G.T. était devenue partie prenante au régime économique de guerre: fait quasi sans précédent, la guerre avait imposé l'image de dirigeants syndicaux assis à la même table que les patrons dans des commissions officielles. Le gouvernement Clemenceau paraissait être d'accord avec l'engagement syndical qui

classes et rattraper les pays industriels les plus avancés en encourageant la science, la technologie, les cartels, et en édifiant dans l'entreprise une hiérarchie de personnels disciplinés. Dans la « démocratie nouvelle », les « beaux parleurs » du Parlement seraient remplacés par des représentants des intérêts économiques. Mais Letailleur refusa de s'enrôler dans le bloc électoral de droite, et aborda les élections de 1919 dans l'isolement. Avec cette position non partisane, son parti n'obtint aucun siège, et disparut rapidement. LETAILLEUR exprima son programme politique nouveau dans *Pour renaitre*, Paris, 1917; *Vers la démocratie nouvelle*, Paris, 1917; et *Demain: profession de foi de la démocratie nouvelle*, Paris, 1919.

1. Bernard GEORGES et Denise TINTANT, *Léon Jouhaux, cinquante ans de syndicalisme*, Paris, 1962-1979, 2 vol., I, pp. 65-101; Michael DELUCIA, *The Remaking of French Syndicalism, 1911-1918: The Growth of the Reformist Philosophy*, thèse, Boston University, 1971.

2. Dans le cadre de cette réponse à Loucheur, le journal cégétiste *La Bataille* (28 mars 1919) demandait aussi « la réorganisation complète de l'industrie et de l'agriculture du pays suivant les principes les plus modernes et les méthodes les plus productives », et faisait écho aux grands projets de reconstruction de l'infrastructure économique des saint-simoniens.

3. *La Bataille*, 2 mars 1919.

visait à tirer le meilleur parti des ressources du pays. Mais, pour les syndicalistes, un système de production rationnel incluait le recours aux capacités techniques et aux énergies propres des travailleurs, ainsi que la reconnaissance pour les syndicats d'une participation à part entière au redressement économique.

En décembre 1918, la direction cégétiste présenta un nouveau « programme minimum », qui commençait par déclarer : « Nous devons nous orienter vers une action positive et ne pas être seulement capables de faire une émeute de rues, mais bien de prendre en main la direction de la production. Nous avons jusqu'ici trop dit que la classe ouvrière devait faire son émancipation elle-même, pour ne pas essayer — comme premier geste — de lui apprendre le maniement des outils qui la libéreront »¹. Consacré pour l'essentiel aux conditions de la paix et aux revendications ouvrières, le programme défendait également une réorganisation économique fondée sur une expansion industrielle continue et sur l'utilisation maximale des ressources humaines et matérielles du pays. Afin que la classe ouvrière eût sa part dans cette nouvelle orientation de l'économie, la C.G.T. demandait la création d'un Conseil économique national, et le « retour à la nation » de ses équipements vitaux, des chemins de fer par exemple.

Un mois après l'armistice, les dirigeants syndicaux présentaient directement à Clemenceau leur programme, dont les réformes économiques ne constituaient qu'une part mineure². Mais, pour le gouvernement Clemenceau, toute nationalisation était hors de question. Un Conseil économique national, qui aurait pris en charge la reconversion et la reconstruction, était presque autant inacceptable. Le Conseil proposé aurait compris, entre divers intérêts représentés, des délégués syndicaux; il aurait reçu de larges pouvoirs pour coordonner les décisions gouvernementales, étudier des problèmes tels que l'inflation ou la gestion des chemins de fer, prendre l'initiative de certains projets et les réaliser; en fait, il aurait fini par contrôler la production. Faute de ces pouvoirs, disait Jouhaux, le Conseil se trouverait réduit à l'état d'« assemblée

1. On trouvera le texte du « programme minimum » dans GEORGES et TINTANT, *Léon Jouhaux...*, op. cit., I, pp. 461-466. Voir aussi LÉON JOUHAUX, *Le Syndicalisme et la C.G.T.*, Paris, 1920.

2. L'histoire de la proposition syndicaliste de nationalisation et de conseil économique peut se retracer à la lecture des rapports de police sur la C.G.T. (AN F⁷ 13576), et de *La Bataille*, entre décembre 1918 et septembre 1919.

économique impuissante »¹. Un Conseil aussi fort, qui aurait empiété sur les ministères et rehaussé le statut des dirigeants syndicaux, représentait pour Clemenceau une avancée trop décisive: il accepta le principe, puis laissa à Loucheur le soin d'émasculer le projet. Ainsi, après avoir rejeté les plans étatico-corporatistes du ministère du Commerce, le gouvernement Clemenceau écartait-il un programme de reconstruction d'inspiration syndicale. Déçu, Jouhaux protestait :

Il n'y avait pas de tâche plus urgente dès l'instant où cessaient les hostilités que de se mettre à refaire le pays et à rétablir sa situation économique. Or, qu'a-t-on fait sinon laisser s'aggraver un état de choses désastreux? On a laissé subsister les pires méthodes, les errements condamnés de l'avant-guerre, les routines qui faisaient de notre industrie une chose étriquée, médiocre, mesquine et plaçant notre pays à un rang médiocre de la concurrence mondiale. Notre infériorité d'il y a cinq ans s'est accrue encore².

L'agitation ouvrière qui se développait, la rancune envers Clemenceau et les dissensions intérieures du mouvement syndical mirent bientôt fin à la collaboration entre syndicalisme et gouvernement. Après 1919, la C.G.T. transforma ses propositions du lendemain de l'armistice en projet d'économie nouvelle fondée sur le syndicalisme.

En Grande-Bretagne, en Allemagne et aux États-Unis tout comme en France, ceux qui voulurent adapter au temps de paix les institutions nées de la guerre connurent après 1918 la défaite³. Les échecs subis par la C.G.T., par Thomas, par Clémentel, rappellent les expériences d'autres réformateurs socialo-syndicalistes et techno-corporatistes. Les nationalisations demandées par les syndicats et les socialistes en Grande-Bretagne et en Allemagne n'y connurent pas plus de succès qu'en France. La planification économique, qui trouvait ses partisans les plus ardents au ministère

1. *La Bataille*, 2 mars 1919.

2. Cité par GEORGES et TINTANT, *Léon Jouhaux...*, op. cit., I, p. 327.

3. Études comparatives de la reconstruction d'après-guerre et de la fin des contrôles dans différents pays: Charles S. MAIER, *Recasting Bourgeois Europe*, Princeton, 1975; Susan ARMITAGE, *The Politics of Decontrol: Britain and the United States*, Londres, 1969; Paul B. JOHNSON, *Land Fit for Heroes: The Planning of British Reconstruction, 1916-1919*, Chicago, 1968; Ellis HAWLEY, *The New Corporatism and the Liberal Democracies, 1918-1925*, New York, 1977, et « Herbert Hoover, the Commerce Secretariat, and the Vision of an Associative State », *Journal of American History*, 61, juin 1974, pp. 116-140; Gerald D. FELDMAN, « Economic and Social Problems of the German Demobilization », *Journal of Modern History*, 47, 1, mars 1975, pp. 1-47.

allemand de l'Économie, dans l'entourage de Wichard von Moellendorf, n'alla pas plus loin outre-Rhin que les projets de l'équipe Clémentel en France. Aux États-Unis, pays où de l'avis général la nécessité d'une reconversion se faisait le moins sentir, il se trouvait cependant des hommes d'affaires progressistes et autres personnalités liées à la mobilisation économique, pour vouloir maintenir les organismes du temps de guerre et créer des associations volontaires qui corrigerait les défauts de l'individualisme sans frein. Comme les autres, les réformateurs américains virent leurs espoirs déçus. Dans tous ces pays, les organisations syndicales et les fonctionnaires d'État durent reconnaître le fait brutal que leur appétit de réformes, renforcé par la guerre, avait contre lui le poids des forces politiques et de l'opinion publique. La plupart des hommes politiques, des hauts fonctionnaires et surtout des hommes d'affaires s'en tenaient à l'idée que les contrôles devaient prendre fin le plus tôt possible. Avec plus ou moins de hâte, tous ces pays entreprirent en 1919 de démanteler les mécanismes de l'économie de guerre. Et partout, les gouvernements se retirant et les syndicats se faisant de moins en moins entendre, le pouvoir économique retomba aux mains de ceux qui l'avaient détenu avant le conflit. Assurément, ce qui avait été ne se trouva pas entièrement restauré; mais le mouvement de retour à la liberté du marché était chose évidente.

Le Bloc national : fin des contrôles et politique d'économies.

Ce ne furent ni l'économie dirigée ni la modernisation, mais la fin des contrôles et le repli sur soi qui caractérisèrent la politique du régime après la guerre. Toutes les énergies suscitées par la guerre et qui se dépensaient à vouloir stimuler et organiser la croissance, à mettre au point un appareil de direction économique, s'épuisèrent rapidement. L'effroyable situation des finances publiques, le problème conjoint des réparations à obtenir et des dettes envers l'étranger, plus les nécessités urgentes de la reconstruction du Nord-Est dévasté, accaparèrent l'attention des responsables politiques. En même temps, il fallait bien s'attendre qu'après une interruption aussi catastrophique que la Première Guerre mondiale, se manifestât un certain désir de « retour à la normale ». La rénovation fut mise de côté.

À la fin 1919, les élections générales donnèrent, sous le nom de

Bloc national, une large majorité à une coalition de partis modérés et de droite. Pour quatre ans, le régime se trouvait aux mains de gouvernants attachés à l'orthodoxie libérale. Leur espoir était de revenir très vite à l'économie de marché, tout en tenant compte de quelques leçons et héritages du temps de guerre. Parallèlement, ils réaffirmaient l'autorité du Parlement et réattiraient à eux les pouvoirs que l'épreuve avait fait accorder aux ministères.

Successeur de Clémentel au ministère du Commerce, Louis Dubois donna le ton à la politique industrielle et commerciale du temps de paix. Au cours d'un banquet organisé par l'A.N.E.E. en décembre 1919, il exprima son accord avec les industriels qui voulaient voir le gouvernement revenir à sa « sphère naturelle » d'activité¹. Il affirma aux milieux d'affaires que leur soutien lui était indispensable, et qu'il les accueillerait « à bras ouverts ». En l'espace d'un jour, le mélange de cajoleries et de coercition pratiqué par Clémentel n'appartint plus qu'au passé.

La politique du Bloc national s'inspirait du « retour à la normale »; c'est ce qu'affirmait Lucien Dior, le ministre du Commerce du début des années vingt². Ancien industriel de la chimie, Dior admettait que le conflit avait rendu indispensable une « militarisation » de l'économie, mais ajoutait que, tout comme l'effort de guerre préparait la paix, l'« étatisme » du temps de guerre ne pouvait s'admettre qu'à condition de revenir en temps de paix à un régime de liberté pour le commerce, l'industrie et l'entreprise en général. Le ministre rejetait sur le régime de guerre la responsabilité des violentes fluctuations de 1919-1921, où l'expansion avait été suivie d'une récession brutale, jointe à une hausse des prix et à la dépréciation du franc. Seule, d'après lui, l'initiative privée pouvait restaurer l'équilibre économique, et le souci premier du gouvernement était de rendre à l'industrie et au commerce la liberté du marché. Dans cette ligne, il énumérait avec satisfaction la liquidation des consortiums, le rétablissement du libre-échange pour la plupart des produits, et d'autres mesures de déréglementation. Ravis de la fin de l'interventionnisme de guerre, les milieux industriels n'en veillaient pas moins à tout signe qui pouvait indiquer une survivance des contrôles³.

1. *L'Expansion économique*, janv. 1920, pp. 46-48.

2. Extrait du discours de Dior au Sénat, 8 nov. 1921 (AN F¹³ 8191).

3. *La Journée industrielle*, 9 nov. 1921, 17 janv. 1922.

Malgré tout, la fin des contrôles de guerre ne signifiait pas orientation vers le libre-échange. Une économie française affaiblie, qui devait faire face à une concurrence intense comme à un marché européen bouleversé par l'instabilité monétaire et commerciale, ne pouvait se passer de protection. Le regrettable empressement du Parlement à rétablir le règne de la liberté au lendemain de l'armistice avait entraîné un raz de marée d'importations, qui avait détérioré encore une balance des paiements déjà lourdement déficitaire. En conséquence, le gouvernement dut, en juillet 1919, abroger tous les traités commerciaux, et remplacer le tarif général d'avant 1914 par une cinquantaine d'accords douaniers bilatéraux¹. Constamment réajustées, ces conventions tendirent à établir les droits de douane à un niveau encore supérieur à celui d'avant-guerre. Ce type d'accords réciproques et flexibles demeura la base de la politique commerciale jusqu'à la signature du traité franco-allemand de 1927. D'autres furent ensuite conclus avec différents pays, ce qui amena une stabilisation et une libéralisation des tarifs. Le protectionnisme n'en resta pas moins un caractère permanent de la politique du régime.

C'est le mécontentement né des exigences et des contraintes de la guerre qui alimenta la revendication du retour à la liberté économique. Dessaisissement de l'État et fin des contrôles, ces demandes tiraient leur force de la masse des ressentiments qu'avait laissée l'expansion improvisée, désordonnée et souvent improductive de l'État du temps de guerre. Des expériences hasardeuses, comme celles des usines de munitions, servirent d'arguments à de nombreux critiques pour justifier leurs pires craintes à l'égard des entreprises d'État. En contraste avec l'enthousiasme pour l'interventionnisme et les nationalisations qui devait connaître son apogée après 1945, l'attitude dominante de l'après-1918 revenait à rétrécir les activités économiques de l'État, ou du moins à aligner leurs méthodes sur les meilleurs modèles que pouvait fournir l'entreprise privée.

Certes, la réduction du rôle de l'État ne provenait pas seulement

1. Au cours des années vingt, ce fut Daniel Serruys qui fut le haut fonctionnaire chargé des traités de commerce. Sur son rôle, voir Jean SERRUYS, *De Colbert au marché commun*, Paris, 1970, pp. 277-294. Études d'ensemble sur la politique commerciale d'après-guerre : l'exposé d'Anita HIRSCH dans Alfred SAUVY, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, 1965-1975, vol. IV, pp. 12-26; Frank A. HAIGHT, *A History of French Commercial Policies*, New York, 1941, pp. 101-138.

du ressentiment envers la bureaucratie de guerre. La situation précaire, et sans cesse aggravée, du Trésor public, mettait les économies à l'ordre du jour. De fait, et particulièrement à l'époque du Bloc national, la faiblesse financière était une des bases de la mauvaise volonté des autorités publiques à assumer plus directement des responsabilités d'entrepreneur dans les cas où la possibilité s'en présentait.

Les spécialistes de la vigilance « antiétatiste » établirent toute une documentation sur la monstrueuse ineptie de l'administration de guerre. L'un d'eux écrivait que « dans cette guerre, le pays s'est révélé infiniment supérieur [à ses] cadres administratifs ou politiques [...] Il a fallu cette effroyable expérience pour que personne ne pût plus mettre en doute que nos administrations, sans exception, ont fait faillite à ce que le pays était en droit d'attendre d'elles »¹. Les censeurs de ce genre, dont beaucoup avaient fait partie de la bureaucratie de guerre, dénonçaient erreurs, gaspillages et déficits dans presque tous les services : chemins de fer, arsenal de Roanne, usines de munitions, administration du ravitaillement, marine marchande, consortiums, vente des surplus militaires. Les attaques n'épargnaient pas les monopoles d'État traditionnels. « Il est de notoriété publique, écrivait un expert, que les téléphones français sont les pires du monde »². La bureaucratie sortie de terre en un jour pour diriger la reconstruction était aussi une cible facile. La critique s'en prenait même, au lendemain de la guerre, à ce qui avait été le saint des saints : on dénonçait incompetence et désordre dans le Trésor public, où des fonctionnaires sans expérience tentaient de sauver les finances du naufrage. Un ancien décrivait ainsi l'abîme apparent qui séparait l'entreprise privée de l'administration publique :

Il n'y a qu'un quart d'heure de marche entre le grand hall du Crédit lyonnais et le labyrinthe obscur, silencieux et d'ailleurs sordide du ministère des Finances ou de la Marine : un quart d'heure ! et cependant la distance d'un monde, le retard de deux siècles ! Ici on pense, on agit, on calcule, on téléphone sous l'œil direct des chefs et du public, avec toutes les simplifica-

1. André Lebon, cité par Stéphane RIALS, *Administration of organisation, 1910-1930*, Paris, 1977. Parmi les publications du même type : R. CARNOT, *L'Étatisme industriel*, Paris, 1920; Adolphe DELEMER, *Le Bilan de l'étatisme*, Paris, 1922; Albert SCHATZ, *L'Entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, 1922.

2. DELEMER, *Le Bilan de l'étatisme*, op. cit., p. 224.

tions matérielles chaque jour indiquées par un nouveau progrès; là, on compte, on écrit, on pense comme avant la Révolution¹.

Les experts les plus renommés en matière de réforme administrative, Henri Fayol et Henri Chardon, se situaient dans la lignée de Leroy-Beaulieu². Ils proposaient, soit de débarrasser l'État de la plupart de ses fonctions économiques, soit d'« industrialiser l'État » en rapprochant le fonctionnement des services publics de celui de l'entreprise privée. Dans cette perspective, il fallait libérer les monopoles d'État des influences politiques, leur accorder une plus grande autonomie, et séparer leurs budgets de celui de l'État. Le Bloc national ayant demandé les conseils de Fayol sur la réforme de l'administration, celui-ci rédigea en 1921, à l'occasion d'un rapport sur les P.T.T., un réquisitoire classique contre l'État: il recommandait de transférer ces services à l'entreprise privée³. Chardon avait de l'État-entrepreneur une vision un peu moins pessimiste: en recommandant aux administrations publiques d'adopter les techniques modernes d'organisation, il manifestait un peu plus de prescience.

Les associations patronales et la presse d'affaires appuyaient les attaques contre l'étatisme. La C.G.P.F. considérait la politique antiétatiste du Bloc national comme trop timide, parce qu'elle n'allait pas jusqu'à la revente des chemins de fer d'État ou des arsenaux. La grande association patronale disait que « le développement de l'initiative privée depuis un siècle enlève toute raison d'être aux industries d'État devenues, en outre, très inférieures comme outillage et prix de revient aux entreprises particulières »⁴. Les déficits budgétaires persistants, dus pour une part aux subventions versées aux services publics, attiraient la colère de ceux qu'obsédait la réduction des dépenses, et qui s'exaspéraient de voir les entreprises d'État puiser tout simplement dans la caisse publique chaque fois qu'elles se trouvaient en difficulté. Là, paraissait la crainte sous-jacente de voir l'entreprise publique ouvrir la voie au

1. René FAVAREILLE, *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions*, Paris, 1919, p. 50.

2. RIALS, *Administration et organisation...*, op. cit., pp. 117-131. Les ouvrages d'Henri CHARDON pour cette époque sont: *L'Organisation d'une démocratie*, Paris, 1921 et *L'Organisation de la République pour la paix*, Paris, 1926.

3. Henri FAYOL, *L'Incapacité industrielle de l'État: les P.T.T.*, Paris, 1921.

4. Cité par Marguerite PERROT, *La Monnaie et l'opinion publique en France et en Angleterre de 1924 à 1936*, Paris, 1955, p. 181.

collectivisme. Dans la levée contre l'étatisme, les intérêts d'affaires qui finançaient l'U.I.E. déployaient une activité remarquable. Ils persuadèrent plus des deux tiers des députés élus en 1919 de signer une déclaration d'hostilité à la création de nouveaux monopoles d'État.

Dirigé par des personnalités comme Alexandre Millerand, président de la République de 1920 à 1924, et Raymond Poincaré, président du Conseil de 1922 à 1924, le Bloc national, qui domina le régime jusqu'en 1924, s'était en principe engagé à réduire les activités de l'État; en fait, les réalisations furent maigres¹. Des « comités de la hache » tentèrent de trouver des possibilités d'économies budgétaires. Des commissions spéciales se penchèrent sur la réorganisation des P.T.T. et du monopole des tabacs. Le Parlement discuta d'innombrables projets de réforme administrative. En 1921, le sous-secrétaire d'État aux P.T.T. proposait de remettre l'ensemble des services à l'entreprise privée, supposée seule à disposer des connaissances techniques et du personnel nécessaires à leur rénovation. Malgré l'abondance des écrits, des projets et des discussions, les tentatives antiétatistes ne donnèrent pas grand-chose. On alléga certaines administrations, comme le ministère de la Guerre et l'Agence de reconstruction des régions libérées; mais l'opposition des syndicats de fonctionnaires et des partis de gauche limita les résultats. Aucun grand monopole d'État ne fut remis au secteur privé; la réforme s'orienta vers l'« industrialisation » des entreprises publiques. Les P.T.T., par exemple, bénéficièrent d'une autonomie financière plus large. Quand l'État eut l'occasion d'acquérir de nouveaux monopoles, notamment les biens allemands mis sous séquestre, il préféra limiter sa participation et recourir à des capitaux et à une gestion de caractère privé. Finalement, ce fut autant la pauvreté du Trésor que la situation politique d'après-guerre qui limita l'action de l'État. À de multiples reprises au cours des années vingt, l'avaricieux ministère des Finances refusa des subventions ou des investissements en capital parce que le Trésor ne pouvait en faire les frais². Et quand le cartel des gauches — une coalition de partis de gauche — arriva au pouvoir en 1924, il mit une sourdine à la campagne d'économies, dont les réformes de Poincaré en 1926 représentèrent le dernier écho.

1. RIALS, *Administration et organisation...*, op. cit., pp. 171-222.

2. Correspondance des ministres des Finances François-Marsal, Paul Doumer et Charles de Lasteyrie, années 1920-1923 (AN F³⁰ 2387-2392).

Vers la nationalisation : les sociétés mixtes.

Après 1918, ni la levée des contrôles ni la limitation des pouvoirs de l'État ne suffirent à restaurer l'ancien ordre libéral. Ce que la guerre avait forgé ne pouvait être entièrement anéanti. Dans les faits, le tableau des institutions économiques de la France d'après-guerre présentait plusieurs traits nouveaux.

Ce que le ministère du Commerce avait créé pendant les hostilités survécut un peu, mais sous des formes tronquées et dénaturées. Le projet de régions économiques n'avait pu surmonter l'étroitesse de vues des chambres de commerce. Malgré son aspect grandiose, la C.G.P.F. ne devint jamais l'organisme représentatif, cohérent et semi-officiel qui aurait relié de près l'État et l'industrie. En lieu et place des consortiums, apparut un amas de cartels ou d'ententes non réglementés. Voulant peut-être préserver de ses efforts un vestige symbolique, Clémentel persista à présider lui-même la commission de standardisation qu'il avait créée en 1918, afin de réduire les coûts de production par la normalisation des types de produits, des équipements, et des matériaux utilisés. Mais, après avoir eu à ses débuts une activité bouillonnante, la commission dut suspendre ses activités en 1924, ne recevant plus que des crédits officiels de famine. L'industrie privée reprit l'affaire en main, mais le budget et le personnel attribués étaient pitoyables en comparaison des agences similaires dans d'autres pays¹. Quant au ministère du Commerce proprement dit, au lieu de devenir un ministère de l'Économie nationale, il dut en revenir à sa routine d'avant-guerre.

Dans certains secteurs de l'industrie, contredisant sa politique de retour à la « normale », l'État étendit précautionneusement son autorité économique d'avant 1914, et même ses participations directes. Dans presque tous les cas, ce furent les nécessités d'une reconstruction rapide ou du développement d'industries vitales pour la défense nationale, ou encore les occasions fournies par le butin remporté sur l'Allemagne qui stimulèrent une sorte d'étatisme déguisé. Il en sortit ce que les contemporains nommèrent « sociétés

1. Vers la fin des années vingt, l'Association française de normalisation employait un seul ingénieur, contre quatorze pour son homologue allemande (« Note sur la Commission permanente de standardisation », 1^{er} fév. 1930, Papiers Clémentel, 42).

d'économie mixte », ou parfois, de façon quelque peu prématurée, une « économie mixte »¹.

Là où existait déjà un régime de concession, la législation d'après-guerre tendit à renforcer la réglementation et à augmenter la participation de l'État. Par exemple, en 1919, les mines furent intégrées au domaine public, et l'État s'attribua une partie des bénéfices. En vue de favoriser le développement rationnel des sites hydro-électriques et des réseaux à haute tension, l'État reçut pouvoir de se réserver des concessions et de se rendre actionnaire des sociétés. Mais, le plus souvent, des gouvernements peu enclins à la dépense empêchèrent l'État d'acquérir une part du capital. La reconstruction du réseau électrique du Nord-Est, sous une forme unifiée, constitua une exception : il y eut dans la région des sociétés d'électricité à capital et gestion mixtes. Une autre véritable société d'économie mixte fut la Compagnie nationale du Rhône, créée en 1921 pour équiper le fleuve en vue de la navigation, de l'irrigation et de la production d'électricité.

La formule de la société mixte fut aussi celle que le régime utilisa le plus souvent quand il s'agit de gérer les biens confisqués aux Allemands. Dans tous les cas de ce genre, l'État limita ses responsabilités financières au minimum, sans pourtant renoncer entièrement à ses droits. Le souci de la défense nationale interdisait d'aliéner purement et simplement les droits ex-allemands sur le pétrole du Moyen-Orient, ou le brevet allemand de fabrication de l'ammoniac synthétique. Dans le cas des mines de potasse d'Alsace, placées sous séquestre, ce fut la nécessité de fournir des engrais aux agriculteurs à bout de souffle, et de concurrencer les producteurs allemands, qui mena l'État à adopter la solution de la société mixte. Dans ce type d'affaire, l'État assumait un certain rôle de financement et de gestion. La plus importante des sociétés mixtes fut de loin la Compagnie française des pétroles (C.F.P.).

Les parts allemandes dans la Turkish Petroleum Company (T.P.C.), confisquées au profit de la France, offraient à celle-ci l'occasion d'édifier une industrie pétrolière indépendante². Au

1. Georges PLATON, *L'État actionnaire et administrateur de sociétés*, Marseille, 1925. Les sociétés mixtes avaient valeur ambiguë : elles pouvaient apparaître ou bien comme un moyen de débarrasser l'État d'attributions superflues, ou bien comme ouvrant la voie à l'étatisme.

2. Les documents d'État sur la fondation de la C.F.P. peuvent être consultés au ministère des Finances, séries F³⁰ 1402-1409. André NOUSCHI a utilisé les archives de la

dernier hiver de la guerre, une pénurie dramatique d'approvisionnements pétroliers avait failli bloquer les opérations militaires : continuer à dépendre des sociétés anglo-américaines représentait un danger évident. L'industrie française d'avant-guerre s'était contentée d'importer des produits raffinés, et avait laissé le pays sans ressources pétrolières propres, et sans raffineries ; la flotte spécialisée et les capacités de stockage étaient elles-mêmes insuffisantes. Après 1918, le gouvernement établit un système de licences d'importation ; mais celui-ci échouant à écarter la domination des compagnies étrangères et à stimuler une industrie nationale, le régime adopta ensuite une formule très stricte de quotas d'importation. Mais la pierre angulaire d'une politique pétrolière nationale efficace demeurait l'exploitation des anciennes participations allemandes. Quand les Anglais, qui contrôlaient les concessions de la T.P.C. au Moyen-Orient, eurent exigé que la France confiât le rachat des parts allemandes à une société privée ou mixte, la solution du monopole d'État devint impossible. De toute façon, les gouvernements du Bloc national s'opposaient en principe à la création de nouvelles entreprises d'État. Mais Poincaré, alors président du Conseil, alla encore plus loin : craignant d'aggraver les difficultés du Trésor déjà surchargé, il refusa tout investissement direct de l'État. Celui-ci, affirmait-on, ne disposait ni du capital ni du personnel qualifié nécessaires pour s'engager dans cet investissement. Au début, les ministres des Finances et du Commerce voulaient tout simplement céder les parts à une filiale française de la Royal Dutch Shell ; mais Poincaré insista pour que la société fût réellement française¹. Le gouvernement ne s'intéressait au projet qu'en vue de libérer le pays de sa dépendance envers les géants anglo-américains, et d'acquiescer des droits de préemption sur les produits pétroliers en cas de guerre. En place d'une vraie société mixte, Poincaré demanda à toutes les sociétés pétrolières de France, filiales étrangères comprises, et aux grandes banques d'affaires, de

Compagnie pour son article « L'État français et les pétroliers anglo-saxons : la naissance de la C^{ie} française des pétroles, 1923-1924 », *Relations internationales*, 7, 1976, pp. 241-259. Études sur la Compagnie et sur la politique pétrolière française : Richard F. KUISEL, *Ernest Mercier : French Technocrat*, Berkeley et Los Angeles, 1967, pp. 21-44 ; Jean RONDOT, *La Compagnie française des pétroles*, Paris, 1962 ; Edgar FAURE, *La Politique française du pétrole*, Paris, 1938.

1. Documents dans AN F³⁰ 1402 : correspondance entre Briand et Doumer, 29 oct. 1921 et 12 janv. 1922 ; « Note pour le ministre, 1^{er} février 1922 » ; Lasteyrie à Poincaré, 10 avril 1922.

former un syndicat « national » unique pour le rachat des parts. L'organisateur et président du syndicat, Ernest Mercier, dut vaincre les hésitations des hommes d'affaires à investir des capitaux. On n'avait pas encore trouvé de pétrole dans les concessions, et, à l'intérieur de la T.P.C., celles-ci soulevaient d'importants problèmes non encore résolus ; enfin, les pétroliers français redoutaient la création d'une compagnie privilégiée. De fait, au nom du respect de la concurrence, banquiers et dirigeants pétroliers firent tout ce qu'ils purent pour limiter le contrôle de l'État et, avant tout, pour maintenir la C.F.P. à l'écart de la commercialisation des produits et du raffinage¹. L'accord de 1924, acte de naissance de la C.F.P., ne laissait à l'État que le droit de nommer deux commissaires au conseil d'administration, et une option d'achat — d'ailleurs mal définie — sur le pétrole de la Compagnie.

Quand, en 1927, le pétrole eut jailli en Irak, les pétroliers, y compris les dirigeants des filiales anglo-américaines, tentèrent à nouveau d'empêcher la C.F.P. de s'engager dans la distribution ou le raffinage. Pour surmonter cette opposition, Mercier et le gouvernement révisèrent leur accord : l'État prit dans la compagnie une participation de 25 %, avec un nombre correspondant de sièges au conseil. Cette convention de 1929 créait en même temps une filiale, la Compagnie française de raffinage (C.F.R.), pour une part propriété de l'État. Les importateurs privés avaient obligation de commercialiser les produits de la C.F.R. À ce moment, le Parlement intervint, exigeant le droit de ratifier tous les accords entre la C.F.P. et l'État. Sous la pression de la gauche, en 1930-1931, l'État accrut ses participations, son autorité et sa part des bénéfices, à la fois dans la C.F.P. et dans la C.F.R., sans que pour autant la structure des compagnies fût modifiée. Dans la décennie suivante, grâce à ces sociétés mixtes et aux quotas d'importation, la France acquit davantage d'indépendance vis-à-vis des sociétés anglo-américaines. En 1939, près de la moitié des importations de brut était effectuée par la C.F.P. ; les raffineries situées en France couvraient 88 % des besoins ; une flotte de pétroliers modernes était en construction. C'était donc là un exemple de réussite commerciale des sociétés mixtes. Mais l'État français n'y avait participé que tout à fait à contrecœur, et ses relations avec les

1. Dior à Poincaré, 7 mars 1924 (AN F³⁰ 1403).

industriels n'avaient jamais été faciles : elles ressemblaient plus à une querelle permanente qu'à une association fondée sur l'entraide mutuelle.

À côté du pétrole, les chemins de fer constituaient l'activité dont la situation était la plus menacée par l'État : ils se trouvaient en fait à la limite de l'appropriation totale. La guerre avait amené l'État à s'empêtrer encore davantage dans ce domaine. Entre 1914 et 1918, les compagnies privées avaient travaillé pour l'État et sous ses ordres ; elles avaient subi de lourds déficits de fonctionnement, de fortes dépenses d'équipement, de gros dommages matériels¹. Outre la liquidation des dettes contractées, il y avait avantage évident à améliorer l'équilibre financier des compagnies et à mieux coordonner l'ensemble du réseau. De plus, les syndicats de cheminots lançaient une série de grèves, culminant en 1920 avec une grève générale ; pendant celle-ci, ils manifestèrent sous des banderoles qui proclamaient : « Les chemins de fer aux travailleurs des chemins de fer. » La C.G.T., comme nous l'avons vu, avait fait des transports ferroviaires un de ses objectifs de nationalisation. Au Parlement, le socialiste Thomas, mais aussi Loucheur, alors député centriste, proposaient le rachat des concessions et la remise en ordre du réseau sous la direction de l'État. Rejetant des projets aussi extrêmes, le Bloc national décida seulement de réviser les conventions entre l'État et les compagnies concessionnaires. La loi de réorganisation des chemins de fer de 1921 stipulait que le Trésor comblerait les effroyables dettes des compagnies ; créait un fonds spécial pour répartition des profits et pertes entre les réseaux ; instituait des comités chargés de centraliser la gestion du système, où seraient représentées toutes les parties intéressées, y compris les syndicats ; et confirmait la garantie de l'État à l'égard des titres boursiers des compagnies. Ces mesures n'eurent guère d'effet sur le fonctionnement des chemins de fer, qui continuèrent à accumuler les déficits, tandis que, pendant presque toute la décennie, les porteurs de titres encaissaient de confortables dividendes². La

situation financière ne cessant de s'aggraver, la nationalisation allait devenir inévitable.

La reconstruction du Nord-Est : renouveau contre restauration.

Nous avons vu comment la guerre avait engendré des tendances contradictoires — vers la modernité et vers la stabilité, vers l'expansion de l'État et vers sa rétraction. Tandis que certains étaient obsédés par l'idée de préparer la France, quand les canons se seraient tus, à soutenir une guerre économique, d'autres ne désiraient que restaurer le passé. Ceux qui voulaient un renouveau ne pouvaient trouver meilleur champ d'action que la grande friche laissée par les batailles dans les régions du Nord-Est. Et pourtant les Français ressentirent plus fortement le désir de refaire ce qui avait été, et de le refaire vite.

La reconstruction des régions dévastées avait déjà fait l'objet de débats parlementaires au cours de la guerre¹. Tous étaient d'accord pour penser que la nation avait le devoir d'aider les victimes — les « sinistrés » — à reprendre leur vie. La justice républicaine exigeait que les charges de la guerre fussent également réparties entre tous les citoyens. Et, à un moment où les Allemands reconnaissaient leur obligation de payer les dommages subis par les civils, le Trésor lui-même admettait de verser des indemnités généreuses. Ce qui restait à discuter, et ce qui plus tard devait mieux montrer le sens qu'allait prendre la reconstruction, c'était de savoir comment les indemnités seraient utilisées. Les sinistrés seraient-ils obligés de rebâtir sur le terrain originel et de façon analogue ce qui existait avant 1914, ou bien leur laisserait-on une marge de choix dans l'emploi de leurs indemnités ? Au Sénat, quelques libéraux demandaient la liberté d'utilisation. Mais la plupart des parlementaires, les socialistes en particulier, étaient partisans du réemploi obligatoire. On craignait que beaucoup de sinistrés ne décampassent avec leur argent, laissant derrière eux le désordre économique et social

1. Kimon DOUKAS, *The French Railways and the State*, New York, 1945, pp. 115-176.

2. Les seules années où les chemins de fer dans leur ensemble eurent un exercice bénéficiaire furent 1926 et 1928-1929 ; quand vint la crise, les pertes ne cessèrent plus. La concurrence des transports routiers, un endettement à long terme toujours croissant, des frais d'exploitation élevés, spécialement en raison des salaires, une mauvaise coordination, telles étaient les causes des déficits. Cf. François CARON, *Histoire de l'exploitation d'un grand réseau, la Compagnie des chemins de fer du Nord, 1846-1937*, Paris et La Haye, 1973, pp. 443-508.

1. Ce que j'écris de la reconstruction du Nord-Est doit beaucoup à Thomas GRABAU, *Industrial Reconstruction in France after World War I*, thèse, Indiana University, 1976. Voir aussi : F. BIDAUX, *Le Rôle de l'État et l'initiative privée dans la reconstruction des régions dévastées*, Paris, 1922 ; William MACDONALD, *Reconstruction in France*, Paris, 1922. Il est possible que la question ne soit jamais entièrement éclaircie, du fait que les archives ministérielles essentielles paraissent avoir disparu.

— par exemple, une masse d'ouvriers sans travail. La majorité estimait que la stabilité économique avait priorité sur le droit des industriels à se réinstaller où ils voudraient. Le Parlement, pris de vitesse par les événements, ne vota les textes applicables qu'après la fin des hostilités. Le régime s'engageait à financer une reconstruction intégrale et rapide du Nord-Est; ceux qui choisiraient de ne pas rebâtir seraient pénalisés.

À la consternation des propriétaires de logements, des paysans, et autres, la reconstruction de l'industrie reçut priorité pour les crédits, la main-d'œuvre, les matériaux¹. La décision reposait pour une part sur l'idée que les autres aspects de la reconstruction dépendaient de la production industrielle; mais elle fut aussi influencée par la capacité que les industriels montrèrent à s'organiser et à faire valoir leurs intérêts auprès du gouvernement. Leur action en matière d'indemnités rappelait la manière dont le Comité des Forges et les consortiums avaient su, pendant la guerre, jouer leur rôle d'intermédiaires. Chargé le premier du ministère de la Reconstruction industrielle, ce fut Loucheur qui élaborait les mesures pratiques. Bien que l'État dût apporter son aide, il s'appuya sur l'initiative privée. Il proposa une association entre l'État et l'industrie: son ministère satisfaisait les besoins en crédits, en main-d'œuvre, en matériaux et en transports; les industriels rendaient compte exact des dommages et des besoins, et s'organisaient entre eux pour agir collectivement.

Dans une perspective de modernisation, manquait ici un plan de reconstruction à long terme, tout comme la volonté ou les moyens de le réaliser. Il paraît peu probable que le ministre responsable ait aucunement obligé l'industrie à orienter l'utilisation des ressources dans une direction particulière. Loucheur s'efforça seulement de regrouper localement des entreprises de produits métallurgiques et de matériaux de construction, de façon à mieux acheminer le flot d'approvisionnements en provenance de l'Alsace-Lorraine recouvrée ou de la Sarre. Afin d'aider l'industrie métallurgique en difficulté à traverser la période de transition, il suscita des « comptoirs » fort semblables aux consortiums de guerre. Mais, face à un marché désorganisé, à l'inflation, aux grèves, aux pénuries de charbon et de transports, à la mauvaise volonté des fournisseurs allemands, les comptoirs allèrent à l'échec. Les entreprises privées

1. Ougier à François-Marsal, 5 nov. 1920 (AN F³⁰ 2389).

éludèrent la participation aux comptoirs, préférant défendre elles-mêmes leurs intérêts plutôt que d'accepter une discipline collective d'inspiration étatique¹.

Dans la mesure — et elle ne fut pas négligeable — où il y eut dans les départements dévastés rénovation industrielle et non simple restauration, le mérite n'en revint pas à l'action de l'État, mais à l'entreprise privée. La tâche était monumentale; par exemple, il ne fallut pas charger moins de cent mille wagons pour évacuer les débris de la seule ville d'Armentières; et l'administration ployait sous le fardeau des formulaires à examiner. En 1921, près de trois millions de demandes d'indemnisation avaient été déposées. Dix ans plus tard, le ministère des Régions libérées estimait que, sur neuf mille neuf cent trente-deux établissements industriels existant en 1913, sept mille sept cents environ avaient été réédifiés². Près de trois cents installations minières et soixante et un mille kilomètres de routes étaient remis en état, ainsi qu'un demi-million de logements et deux cent cinquante mille bâtiments agricoles. À l'actif de cette reconstruction à laquelle, dans les années vingt, le pays avait consacré une si large part de ses ressources, figuraient certains progrès de l'industrie, mais moins toutefois qu'il n'eût été possible si le régime avait établi des priorités différentes. Malgré le surplus de capacités productives que l'Europe avait hérité de la guerre, les sociétés sidérurgiques purent à la fois étendre et intégrer leurs installations. Les mines de charbon s'équipèrent largement des machines les plus récentes, produisirent et utilisèrent de l'électricité, introduisirent d'autres progrès technologiques qui réduisirent les prix de revient. Dans le Nord-Est, la III^e République n'indiqua ni ne soutint aucune volonté rénovatrice; elle préféra donner généreusement les moyens de la reconstruction, laissant au propriétaire individuel le soin de décider comment s'accomplirait celle-ci.

La crise du franc, 1924-1928.

Bien que la crise des finances publiques dans l'après-guerre se situe à la périphérie de l'évolution que nous retraçons, il nous faut

1. GRABAU, *Industrial Reconstruction...*, op. cit., pp. 147-150.

2. Ministère des Pensions et des Régions libérées, « Reconstitution de la France dévastée », 31 mars 1932 (AN 324AP 62).

ici l'évoquer brièvement. Étant donné l'ampleur de cette crise, il est surprenant qu'elle ait eu aussi peu d'effet durable sur le développement du dirigisme économique. Du point de vue de la production, son impact fut léger, mais vraisemblablement favorable¹. En fait, le problème qui se posait était d'éviter un effondrement total du franc. Une fois la solution trouvée — et elle s'avéra être de type plutôt conventionnel — les pratiques orthodoxes en matière de finances publiques reprisent leur cours. Pourtant, la quasi-catastrophe monétaire de 1926 intensifia les critiques contre l'administration économique du régime, renforça l'obsession de l'équilibre budgétaire, et alimenta la phobie de la gauche contre la puissance de l'« oligarchie financière ».

Le problème du franc venait de ce qu'il fallait payer la guerre². Comme l'a exposé le précédent chapitre, les gouvernements de l'époque avaient préféré ne pas insister — du moins pas autant qu'ils l'auraient pu — pour financer les dépenses à mesure. Ils s'en étaient remis à l'emprunt plus qu'il n'aurait été indispensable. Le crédit provint à la fois des prêteurs français et des pays alliés. En 1918, la dette publique se montait à environ cent soixante-quinze milliards de francs, soit plus de cinq fois le chiffre de 1913 (mais le calcul n'est pas fait à prix constants). La plus grande part en avait été contractée sous forme de bons de la Défense nationale, de bons du Trésor, et d'avances de la Banque de France. L'endettement était représenté, dans une large mesure, par des engagements à court terme, dénommés « dette flottante », ce qui entraînait un renouvellement incessant d'échéances, et par suite de crises de trésorerie. Pour les dettes de guerre extérieures, qui atteignaient en 1921 un total de près de cinquante milliards de francs, les principaux créanciers étaient les États-Unis et la Grande-Bretagne. Au début des années vingt, le régime aggrava encore l'endettement en

entretenant de faire payer par le Trésor quelque cent milliards de francs supplémentaires, destinés à financer la reconstruction. Théoriquement, ces prêts ne constituaient que des avances faites au compte de l'Allemagne, qui devait payer le tout par le canal des réparations. Ainsi les gouvernements français continuèrent-ils à dépenser dans les mêmes proportions que pendant la guerre. En dehors de la santé douteuse des finances publiques, le franc était encore menacé par les pressions inflationnistes nées de la guerre, à savoir l'augmentation du pouvoir d'achat et l'accroissement de la masse monétaire fiduciaire. La spéculation sur les marchés des changes internationaux contribua encore à miner le « franc de germinal ». Après la guerre, la valeur d'échange du franc et son pouvoir d'achat intérieur se déprécièrent presque du même pas. Jusqu'en 1914, le franc avait été une des monnaies les plus stables du monde, valant toujours environ un cinquième de dollar, soit vingt cents : en 1919, il tomba à quatorze cents, et devint bientôt une des devises les plus instables. En 1920, le taux de change s'était effrité à sept cents, et le pire était encore à venir.

Pendant des années, les Français cultivèrent l'espoir que l'Allemagne réglerait la facture des dommages de guerre. En 1920, le ministre des Finances François-Marsal déclarait que les contribuables avaient déjà été mis à rude épreuve, et que des impôts supplémentaires auraient pour seul résultat de freiner le rétablissement économique, en entravant l'investissement¹. Il préférerait pour l'instant emprunter, jusqu'au jour où l'Allemagne paierait. Deux ans plus tard, un autre ministre des Finances s'opposait lui aussi à des impôts nouveaux et exigeait l'exécution du traité de Versailles. Jusqu'en 1923, les gouvernements essayèrent d'augmenter le rendement des impôts existants en luttant contre la fraude fiscale; puis, de mauvaise grâce, ils en vinrent à admettre la nécessité de relever les taux d'imposition pour réduire le déficit. Néanmoins le Parlement remit à plus tard tout accroissement significatif de la pression fiscale. Les gouvernements continuèrent donc à pratiquer largement le déficit budgétaire et à emprunter pour la reconstruction au moyen de bons émis par le Crédit national (institution créée en 1919 à titre de banque semi-publique, qui devait faciliter les prêts destinés à la reconstruction). Mais les émissions se révélèrent de moins en moins fructueuses; au début de 1924, les

1 William F. OGBURN et William JAFFÉ, *The Economic Development of Postwar France*, New York, 1929, pp. 156-181.

2. L'histoire des finances publiques dans les années vingt a donné lieu à beaucoup de recherches; voir bibliographie dans SAUVY, *Histoire économique...*, op. cit., IV, pp. 242-255, 267-270. Des études d'ensemble utiles sont celles de: Robert M. HAIG, *The Public Finances of Postwar France*, New York, 1929; Eleanor DULLES, *The French Franc, 1914-1918*, New York, 1929; James H. ROGERS, *The Process of Inflation in France, 1914-1927*, New York, 1929; Raymond PHILIPPE, *Le Drame financier de 1924 à 1928*, Paris, 1931; SAUVY, *Histoire économique...*, op. cit., I, pp. 39-99; Martin WOLFE, *The French Franc between the Wars, 1919-1939*, New York, 1951; Édouard BONNEFOUS, *Histoire politique de la Troisième République*, Paris, 1956-1967, vol. III et IV.

1. HAIG, *Public Finances...*, op. cit., pp. 71-72.

investisseurs français ne voulaient plus souscrire. Quant aux prêts étrangers, la source en était tarie depuis longtemps. L'échec de l'occupation de la Ruhr en 1923 avait rendu les Français sceptiques sur le recouvrement rapide et entier des sommes dues par l'Allemagne. Aux premiers mois de 1924, le gouvernement Poincaré, surmontant les résistances du Parlement, réussit à lui faire accepter une forte dose de relèvement fiscal, sous la forme d'une rallonge de 20 % sur tous les impôts. Mais ce « double décime » ne suffisait pas, et il venait trop tard. Au printemps, une spéculation de grande ampleur contre le franc sur les marchés des changes obligea le gouvernement, pour éviter la panique, à conclure un gros emprunt auprès de la banque Morgan¹. Le régime y gagna un court répit, qu'il ne sut pas utiliser.

Les élections de mai 1924 amenèrent au pouvoir le cartel des gauches et le dirigeant radical Édouard Herriot, avec promesse d'alléger les impôts indirects, de dépenser davantage pour les réformes sociales, et d'instaurer la rigueur financière. Président du Conseil, Herriot se révéla moins qu'habile en matière de finances; de plus, une impasse parlementaire vint lui interdire toute initiative. L'aile gauche du cartel dirigé par Herriot préconisait, sous une forme ou sous une autre, un impôt sur la fortune, qualifié de « levée sur le capital », ou bien encore voulait « consolider » la dette, ce qui signifiait pour les porteurs de bons qu'une partie de leurs revenus à venir leur serait payée tardivement, ou pas du tout. Mais en même temps l'aile modérée de la majorité, en accord sur ce point avec l'opposition de droite, recommandait une politique opposée. De ce côté, on se prononçait pour un accroissement des impôts indirects et pour l'augmentation des tarifs des services publics, ceux des P.T.T. par exemple; on refusait irréductiblement tout impôt sur le capital, toute consolidation, et toute autre mesure qui, touchant aux titres d'État, serait susceptible d'ébranler la confiance des capitaux. Les deux camps bataillaient aussi sur l'accroissement du taux de l'impôt sur le revenu et de la nouvelle taxe instituée sur le chiffre d'affaires (sorte d'impôt assis sur les ventes des commerçants, institué en 1920, et que le Cartel avait promis de supprimer). Au nom de l'« égalité fiscale », chaque groupe d'intérêts tentait de

1. On trouvera une analyse des difficultés françaises de 1924, sous leur aspect à la fois intérieur et international, dans Stephen A. SCHUKER, *The End of French Predominance in Europe*, Chapel Hill, Caroline du Nord, 1976.

rejeter sur un autre sa part du fardeau: les milieux d'affaires, par exemple, auraient voulu voir les agriculteurs plus lourdement imposés. Certains industriels et commerçants menaçaient de faire la grève de l'impôt s'ils devaient subir de nouvelles violences de la part du fisc¹. Et, dans ses tentatives pour essayer d'honorer les échéances de la dette, le Cartel était paralysé par le plafond imposé à la circulation fiduciaire. Soutenue par l'aile droite du Cartel lui-même, comme par la majorité des porteurs de bons, la Banque de France refusait d'envisager un relèvement du plafond, de peur de risquer une relance de l'inflation. Privé de la possibilité d'accroître la masse monétaire, le gouvernement parlait d'impôts, et continuait à emprunter.

L'inefficacité du régime se manifesta rarement avec autant d'évidence qu'au cours de ces années 1924-1926. Le Parlement, qui refusait de laisser le gouvernement agir par décrets, se montrait incapable de résoudre lui-même le problème. Au même moment, la Banque de France, à laquelle le Cartel n'inspirait guère confiance, précipitait la chute du gouvernement Herriot en révélant comment celui-ci avait transgressé le plafond monétaire. Les ministres des Finances (il y en eut huit entre juin 1924 et juillet 1926), ainsi que les gouvernements, se renouvelaient à un rythme remarquable même pour la III^e République. Le fait que les décisions économiques du régime ne dépendaient pas d'un centre unique faisait également obstacle à toute politique cohérente: les fonctionnaires du Trésor étaient en lutte avec les autres ministères, avec les groupes de pression, et avec la Banque de France. L'un d'eux, fort de son expérience, se plaignait de voir « des ministres agir sans connaître leurs ministères, des ministères répudier leurs ministres, des systèmes variés adoptés puis rejetés tour à tour, sans ligne de conduite clairement définie, bref l'incohérence absolue »².

Puis la digue se rompit. En 1926, la spéculation contre le franc reprit de plus belle, les capitaux cherchèrent à l'étranger des abris plus sûrs, et, les commerçants répercutant dans leurs prix la dépréciation des taux de change, l'inflation fut vigoureusement relancée. Dans un vent de panique, les gens se précipitaient pour convertir économies et bons d'État en biens immobiliers, en bijoux ou autres

1. L'opinion des milieux d'affaires sur les finances publiques se précise de manière assez détaillée à la lecture des archives du ministère des Finances (AN F³⁰ 2176-2177).

2. Cité par SCHUKER, *End of French Predominance...*, *op. cit.*, p. 83.

investissements à l'épreuve de l'inflation. La France semblait être au bord de l'effondrement monétaire total. Au cours de l'été, le franc, en chute verticale, ne valut plus que deux cents américains. La banque centrale refusait d'écouter les prières désespérées du gouvernement qui demandait son aide pour enrayer la spéculation. Complètement découragé, le ministre des Finances donnait sa démission¹. On fit appel à des experts du dehors, principalement des banquiers et des hauts fonctionnaires, pour élaborer un programme « non partisan » de rétablissement financier².

Réduit à l'impuissance, le malheureux cartel des gauches finit par se retirer et, en juillet 1926, laissa le pouvoir à Poincaré. Cessant son obstruction, le Parlement accordait à celui-ci le pouvoir d'agir par décrets pour résoudre la crise. La seule présence de ce financier orthodoxe contribua à faire reculer l'hystérie. Pourtant, son programme ne contenait rien de neuf, et suivait de près les recommandations des experts. La différence était que, contrairement à ses prédécesseurs, Poincaré avait l'autorité nécessaire pour agir. Il releva les impôts indirects, en particulier sur la consommation courante, ainsi que le taux de certains impôts directs — tout en réduisant à l'avantage des plus riches l'impôt sur le revenu, les droits successoraux et certaines taxes sur les valeurs mobilières. Il décida des « économies » sur les dépenses de l'État, et institua une « caisse d'amortissement » indépendante, avec des recettes affectées spécialement, pour assurer la gestion de la dette flottante. Dans le même temps, la Banque de France était autorisée à inter-

1. En mai-juin 1926, le gouvernement et la Banque de France s'opposèrent durement quant à l'opportunité d'intervenir sur l'*open market* pour briser la spéculation contre le franc, comme cela avait été fait avec succès en 1924. Le ministre des Finances Raoul Péret voulait utiliser les quatre-vingt-neuf millions de dollars restant de l'emprunt Morgan de 1924, et demandait à Robineau, gouverneur de la Banque, de lui laisser utiliser les réserves d'or comme nantissement, afin de négocier un nouvel emprunt aux États-Unis. Faute d'accroître la masse de devises disponible, disait Péret, l'intervention sur le marché des changes serait inefficace. Avant de donner son accord sur l'utilisation du reliquat de l'emprunt Morgan, Robineau obtint du gouvernement des concessions en matière de politique financière générale, et laissa la panique se répandre. Mais, craignant d'affaiblir les possibilités d'une éventuelle stabilisation du franc, il fut inflexible sur l'utilisation des réserves d'or de la Banque. La Banque défiait le gouvernement; l'intervention échoua; Péret démissionna; le gouvernement en fit autant. La confrontation apparait dans la correspondance échangée entre Péret et Robineau, 5 mai-10 juin 1926 (AN F³⁰ 2350).

2. *Rapport du Comité des Experts: décret du 31 mai 1926*, Paris, 1926. Les recommandations du Comité étaient de nature si conservatrice que les communistes furent amenés à proclamer: « Les experts ont déclaré la guerre au prolétariat » (*L'Humanité*, 5 juil. 1926).

venir librement sur le marché des changes pour limiter les fluctuations du franc: le gouvernement s'orientait ainsi vers une stabilisation *de facto*. Poincaré réussit là où d'autres avaient échoué; il rétablit la confiance des détenteurs de capitaux et « sauva » le franc à l'acclamation générale. Le franc commença à se relever, et bientôt le budget se solda par un excédent.

À la fin de 1926, le problème était devenu de savoir si le gouvernement devait ou non laisser le franc flotter au-dessus de quatre cents. Poincaré préférerait une franche remontée, par souci, entre autres raisons, de l'équité et du crédit de l'État; certains de ses ministres, de nombreux banquiers dont Édouard de Rothschild, régent de la Banque, et presque tous les petits créanciers, étaient du même avis. Mais ils se heurtèrent à des forces plus puissantes¹. La plupart des radicaux, tous les députés de gauche et d'extrême gauche, la majorité des régents et le gouverneur de la Banque de France, les industriels, et même les conseillers personnels de Poincaré voulaient une stabilisation immédiate². Ceux-ci soutenaient que si on laissait les forces du marché faire monter le franc, il s'ensuivrait une déflation générale, ruineuse pour les producteurs et pour le commerce, qui seraient forcés de baisser leurs prix indéfi-

1. Le débat sur la stabilisation est évoqué dans: Émile MOREAU, *Souvenirs d'un gouverneur de la Banque de France*, Paris, 1954; Gregory C. SCHMID, « The Politics of Currency Stabilization: The French Franc, 1926 », *Journal of European Economic History*, 3, 2, 4^e trimestre 1974, pp. 359-377; François BOBRIE et Pierre GASTON, *L'Opinion et les groupes de pression face à la politique financière et monétaire de Poincaré, 1926-1928*, mémoire, Université de Paris VIII-Vincennes, 1970; Jean-Noël JEANNENEY, *François de Wendel en République, 1914-1940*, Paris, 1976, pp. 321-409. Certaines vues de hauts fonctionnaires du Trésor et de dirigeants de la Banque de France au cours de 1928 se trouvent dans AN F³⁰ 2353.

2. Parmi les régents, ceux qui représentaient l'industrie, tels Cordier, directeur de Péchiney, Gillet, industriel de la soie, et Laedrich, voulaient la stabilisation (BOBRIE et GASTON, *L'Opinion...*, *op. cit.*, pp. 156-167). François de Wendel, régent lui aussi, faisait cavalier seul, à l'écart des autres industriels: il demandait la réévaluation, principalement en vue de préserver l'épargne, et contrairement à l'avis de ses propres collaborateurs (JEANNENEY, *François de Wendel...*, *op. cit.*, pp. 342-343, 393-394, 406-409). L'industrie tenait notamment pour la stabilisation, tandis que les banquiers — mis à part les régents de la Banque — et en particulier ceux qui avaient des créances sur l'État, préféraient un franc à plus haut cours, sans rejeter absolument la stabilisation. Du côté des petites entreprises, les avis étaient partagés. Réaction typique, celle de la Société pour la défense du commerce et de l'industrie de Marseille, qui se déclarait en faveur d'une réévaluation progressive, tout en notant que beaucoup d'hommes d'affaires désiraient la stabilisation pour stimuler l'économie (AN F³⁰ 2177): Charles S. MAIER (*Recasting Bourgeois Europe...*, *op. cit.*, pp. 494-510), estime qu'une bourgeoisie passablement effarée avait peine à choisir entre la protection de son épargne et celle de ses intérêts en tant que groupe social de producteurs.

niment. Selon les constructeurs d'automobiles, les exportations étaient déjà atteintes. Puis, tous ceux qui avaient conclu des contrats sur la base d'un franc déprécié auraient grand-peine à remplir leurs engagements; il en irait de même pour les contribuables. De son côté, Jouhaux mettait Poincaré en garde contre les risques de chômage. La rechute qu'avait connue l'économie britannique en 1925, à la suite d'une expérience de reflation toute semblable, pouvait servir d'avertissement à tous. De plus, la Banque de France affirmait que la stabilisation était le meilleur moyen de préserver l'équilibre des finances publiques et de protéger les réserves d'or. Certains signes de reprise de la spéculation décidèrent de la victoire des stabilisateurs: en juin 1928, Poincaré fixa officiellement le franc à quatre centièmes de dollar, et la France revint à une entière convertibilité de sa monnaie en or¹. Le président du Conseil témoignait du pouvoir de la banque d'émission en disant: « Les dirigeants de la Banque de France n'accepteraient pas une autre politique que celle de la stabilisation. Or, si ces dirigeants étaient amenés à démissionner, le monde entier donnerait tort au Gouvernement, car le prestige de la Banque à l'étranger est énorme, plus grand que celui de l'État². »

La stabilité monétaire était retrouvée, mais au prix d'une amputation de 80 % de la valeur du franc. Qui plus est, les prix avaient quadruplé par rapport à 1913. Les porteurs de titres d'État, les épargnants en général, durent accepter des pertes sévères; ce fut la masse des petits investisseurs qui acheva de payer la guerre. Plutôt que d'affronter des choix déchirants, le régime avait laissé l'inflation résoudre le problème. Il est clair que les Français refusèrent de s'imposer eux-mêmes pour acquitter les dépenses.

Contrairement à ses vœux, la France ne put ressusciter le passé et restaurer le « franc de germinal ». Mais l'avenir devait montrer que la décision était juste. Avec le « franc Poincaré », qui se trouvait sous-évalué, l'économie prospéra jusqu'en 1930 au moins. Selon Alfred Sauvy, la stabilisation de 1928 fut, entre les deux guerres, la seule grande décision correcte en matière d'économie et de finances: « Un îlot de raison dans un océan d'erreurs³. » Mais, par la suite, les Français allaient montrer une extrême volonté de

1. La France avait renoncé à la convertibilité or en août 1914, mais avait nominativement conservé au « franc de germinal » sa valeur or jusqu'en 1928.

2. MOREAU, *Souvenirs d'un gouverneur...*, op. cit., p. 584.

3. SAUVY, *Histoire économique...*, op. cit., I, p. 99.

défense chaque fois que la valeur de leur monnaie serait à nouveau menacée. Le maintien du « franc Poincaré » prit une énorme importance psychologique et politique.

Par ailleurs, la crise du franc entre 1924 et 1928 n'eut guère d'effet durable sur la politique économique générale ni sur ses mécanismes. Toutes les actions monétaires qu'il fallut entreprendre pour liquider la guerre étaient terminées en 1928. Les contrôles sur le commerce extérieur étaient levés; l'expérience de l'étalon de change or s'était achevée, l'étalon or était rétabli¹. Dans le domaine des institutions, peu de choses avaient changé. La banque centrale demeurait un anachronisme privilégié, qui s'acharnait à préserver l'or de son trésor et la stabilité monétaire, qui défiait ou même renversait à son gré les gouvernements. L'administration économique était restée ce qu'elle était. Le peu de modifications apportées au système fiscal était dû à la guerre². Cependant, la gauche était de plus en plus convaincue d'avoir été mise en échec par le « mur d'argent ». Elle rendait responsables des tristes résultats du cartel des gauches les puissances d'argent qui, d'après elle, contrôlaient les banques et une grande part de l'industrie; elle accusait en particulier la Banque de France d'agissements « antidémocratiques ». Au cours des dix années suivantes, ce genre de critiques allait trouver auprès de l'opinion une audience de plus en plus forte.

Avant d'étudier la fin des années vingt et le phénomène de la rénovation industrielle, il nous faut poser une épineuse question de vocabulaire — celle des termes « technocratie » et « technocrates ». Bien que fréquemment appliqué par les historiens français aux modernisateurs, « technocrates » est anachronique pour les années d'entre les deux guerres; en même temps, il entraîne une

1. La Banque de France assurait que l'étalon de change or, sur la base duquel on avait utilisé depuis 1926 les réserves en monnaies étrangères — en « devises » — pour régulariser la parité du franc, entraînait finalement une inflation par le crédit. Le véritable étalon or, au contraire, écartait ce danger et devait restaurer « l'indépendance nationale — politique, financière et économique » (« Méthodes propres à assurer la stabilité du franc », juin 1928, AN F³⁰ 2353).

2. Au lieu de reposer uniquement sur les « quatre vieilles » et sur des impôts indirects, le système fiscal d'après-guerre tirait une large part de ses ressources de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur le chiffre d'affaires, ainsi que d'une gamme élargie d'impôts indirects.

connotation péjorative. La « technocratie » n'est apparue, d'abord dans le langage savant, puis dans l'usage commun, qu'après 1945, au moment où se posa en France toute une série de problèmes qui donnèrent lieu à débats publics¹. Et, en français, le terme a un sens de condamnation : la « technocratie » évoque aussitôt d'impitoyables maniaques de la productivité, et la dictature des experts. Malgré ces inconvénients, il paraît finalement légitime d'utiliser le terme — avec précaution — à propos d'une certaine catégorie de modernisateurs d'entre les deux guerres.

La « technocratie », dans le sens que je lui donnerai ici, se réfère d'abord à une conception de la décision. La prémisse en est qu'il y a toujours une « bonne solution », et une seule ; autrement dit, qu'à tous les problèmes humains, comme à ceux d'ordre technique, il existe une réponse que les experts, à condition de disposer des données et de l'autorité indispensables, sont en mesure de découvrir et de mettre en œuvre. Appliqué à la politique, ce raisonnement conduit à juger intolérable l'interférence des intérêts acquis, des idéologies et des partis politiques. Il se situe à l'opposé de la conception qui voit dans la décision le résultat d'un rapport de forces et d'un compromis. Aussi les technocrates ont-ils tendance à suspecter la démocratie parlementaire et à lui préférer la « loi du plus apte », et du même coup un régime dirigiste. En second lieu, par une démarche très semblable à celle des libéraux dans leur célébration de la liberté économique, la technocratie pose l'efficacité en tant que valeur. L'efficacité, cependant, possède à la fois valeur intrinsèque et valeur instrumentale : elle constitue un moyen d'atteindre à l'abondance des biens, à la paix sociale, à un gouvernement fort. Enfin, le technocrate trouve son paradigme dans la technologie : le potentiel productif de la technologie contient la promesse d'une société d'abondance. Ses liens avec la science et son dynamisme interne lui donnent un aspect de modernité. Son efficacité, qui est parfaite harmonisation de l'homme et de la machine, devient un modèle pour la société.

En dehors des définitions abstraites, la technocratie française d'entre les deux guerres disposait d'une sorte de centre institu-

¹ Au nombre de ces problèmes : la croissance de la bureaucratie ; l'impératif technologique ; la révolution de la direction des entreprises ; la mort des idéologies ; et la planification économique (John M. SHERWOOD, « Technocracy in Postwar France: The History of an Idea », 1978). La notion n'a rien de commun avec le mouvement technocratique des années trente aux États-Unis.

tionnel. Elle enthousiasmait surtout les diplômés des grandes écoles d'ingénieurs, spécialement ceux de Polytechnique, où une éducation de type cartésien se mêlait à un élitisme à la fois orgueilleux et soucieux de l'intérêt public.

Syndicalisme et rationalisation.

Dix-neuf cent vingt-six, vingt-sept, vingt-huit, vingt-neuf — la fin de la décennie fut toute différente des années de l'immédiate après-guerre. La stabilisation *de facto* avait marqué la fin des soucis économique-financiers hérités de la Grande Guerre. Le franc et le Trésor étaient sauvés, la reconstruction du Nord-Est largement accomplie. Avec l'élan soudain de l'économie française, l'ancienne recherche de la « normale » faisait place à une certaine dose d'expérimentation.

La « rationalisation » fut le terme le plus employé pour décrire les tendances modernisatrices dans l'industrie, et les aspirations qu'elles suscitérent pendant les dix années qui suivirent la guerre. En fait, le mot renvoyait à toute une concoction d'idées et de techniques¹. La concentration industrielle, le travail à la chaîne, la standardisation des produits, la commercialisation en grande masse, l'« organisation scientifique », les ententes de producteurs, la réforme organisationnelle, l'« État technique », une conception

¹ Il existe peu d'études d'ensemble sur le mouvement en France. Voir : P. BOURGOIN, « La rationalisation », *Revue de France*, n° 22, 15 nov. 1929 ; Max NAMY, *Rationalisation et organisation scientifique de la production*, Paris, 1931 ; Charles ROY, *La formule allemande de production rationnelle dans l'industrie*, Paris, 1929. Deux monographies : Odette HARDY-HEMERY, « Rationalisation technique et rationalisation du travail à la Compagnie des Mines d'Anzin, 1927-1938 », *Le Mouvement social*, 72, juil.-sept. 1970, pp. 3-48 ; John M. SHERWOOD, « Rationalization and Railway Workers in France : Raoul Dautry and Les Chemins de Fer de l'Est, 1928-1937 », *Journal of Contemporary History*, 15 juil. 1980, pp. 443-474. À titre comparatif, voir Robert A. BRADY, *The Rationalization Movement in German Industry*, Berkeley, 1933. C'est la concentration industrielle en Allemagne qui donna naissance au terme de « rationalisation ». Julius HIRSCH, ami de Rathenau et fonctionnaire du ministère de la Production de Weimar, fit mieux connaître aux milieux d'affaires français les méthodes allemandes par sa conférence *La Rationalisation de la production*, Paris, 1927. Il existe aussi un large ensemble de publications sur l'« organisation scientifique » ou sur le taylorisme en France. Voir par exemple les ouvrages d'Henry LE CHATELIER, Charles DE FREMINVILLE et J.-M. LAHY. François LE CHATELIER a écrit une biographie de son père (*Henry Le Chatelier*, Paris, 1969), et on trouvera une bibliographie dans Paul DEVINAT, *L'Organisation scientifique du travail en Europe*, B.I.T., Genève, 1927.

rationnelle des rapports avec les syndicats ouvriers, ces questions n'étaient que quelques-unes entre toutes celles qu'évoquait le mot. Ce que voulaient tous les partisans de la rationalisation, c'était le développement optimal et l'utilisation la mieux calculée des ressources humaines et matérielles du pays. Ils exaltaient la valeur de l'efficacité, les avantages d'un environnement économique bien ordonné, l'objectif de l'abondance. De plus, les ouvriers recevraient leur juste part; les conflits de classes s'atténueraient; et la France améliorerait sa position concurrentielle. Les apôtres de la rationalisation avaient conscience d'être « modernes ». Ils étaient les « néos » qui proclamaient la rupture avec les pratiques du passé. Il fallait, par exemple, que l'individualisme économique se soumit à quelque forme de discipline collective.

La rationalisation s'inspirait de sources complexes. Pour une part, elle provenait des États-Unis et de l'Allemagne, où F. W. Taylor, Henry Ford et Walter Rathenau avaient joué un rôle de pionniers. La prospérité américaine et la consolidation de la puissance industrielle allemande avivaient le vieux sentiment gaulois d'une arriération relative. Il s'y joignait la crainte d'une « surproduction » à l'échelle nationale, aggravée par le recouvrement des capacités productives de l'Alsace-Lorraine. Les industriels français cherchaient de nouveaux moyens de rester compétitifs, de réduire leurs prix de revient, de maintenir leurs ventes sur des marchés difficiles. En outre, les expériences du temps de guerre, l'inflation, la rareté des capitaux, les problèmes ouvriers, l'irritation devant les tâtonnements du régime venaient stimuler le mouvement. Toutes ces raisons entraînèrent des progrès sensibles dans la structure des entreprises industrielles, dans la technologie, dans les méthodes de production; et ces changements amenèrent à réfléchir sur le sens qu'ils pouvaient avoir pour le capitalisme, pour le syndicalisme, pour le socialisme.

En évoquant les rationalisateurs industriels, je n'entends pas passer en revue tous ceux qui participèrent au mouvement. Je m'attacherai plutôt à ceux qui tentèrent de donner forme à l'organisation économique et au progrès industriel à l'échelle nationale, en laissant de côté ceux dont les buts étaient plus limités — par exemple, les tayloristes qui se bornaient à la réorganisation des ateliers. La grande ligne de partage fut celle qui sépara les syndicalistes des capitalistes.

Parmi les partisans de la rationalisation figuraient des hommes

dont l'orientation intellectuelle et politique était axée sur le syndicalisme. À gauche, ce fut la C.G.T. beaucoup plus que toute autre fédération syndicale ou que l'un ou l'autre des deux partis marxistes, qui donna naissance à une nouvelle philosophie industrielle.

La stratégie fondamentale de Jouhaux, Georges Dumoulin, Alphonse Merrheim et d'autres dirigeants cégétistes, après que le régime eut écarté leur offre de collaborer à la reconstruction, fut de préparer la classe ouvrière à prendre la direction de l'économie. La doctrine syndicale affirmait que les moyens de production appartenaient de droit aux « producteurs », c'est-à-dire aux ouvriers, bien plus qu'aux capitalistes. Des formules syndicalistes traditionnelles appelaient à la grève générale, à la saisie des usines par les ouvriers, au remplacement de l'État par l'atelier organisé et le syndicat. Cette stratégie reflétait l'aversion des anarchistes pour l'État, avec l'objectif mutualiste d'un réseau fédéré de coopératives autonomes, produisant pour les besoins de la communauté. Après la guerre, le mouvement syndical réorienta son ancienne stratégie révolutionnaire: il s'agissait maintenant d'une pénétration progressive de la citadelle capitaliste, et de sa conquête par l'intérieur. À ceux des militants qui continuaient à mettre leur espoir dans la grève générale, Jouhaux demandait: une fois le travail arrêté, que feront les syndicats? Les travailleurs n'étaient pas prêts à prendre en main la production. Dans cette perspective, il fallait à la classe ouvrière un programme constructif — un programme qui préparerait les ouvriers à diriger l'économie, et qui en même temps éroderait la domination capitaliste. Mais une telle position n'enlevait rien, pour le moment, à la nécessité de collaborer avec les responsables d'entreprise progressistes.

Parmi les réformes diverses que la C.G.T. défendit après la guerre, il en est deux qui ont pour nous une importance de premier plan: le projet de nationalisation, le projet d'un conseil économique national. Les deux idées étaient déjà évoquées rapidement dans le programme minimum de 1918.

Chez les socialistes, la discussion sur la nationalisation — ou sur le « retour à la nation » de son patrimoine collectif — remontait à l'époque d'avant 1914. Mais, après la guerre, ce furent les syndicalistes qui élaborèrent le projet et le popularisèrent¹. Jouhaux,

1. Georges LEFRANC, « Les origines de l'idée de nationalisation industrialisée en

attaqué à l'intérieur même de sa confédération pour s'être rallié à l'effort de guerre, voulait trouver des appuis grâce à un programme nouveau, qui porterait au-delà des rangs proprement ouvriers. Au même moment, les cheminots exerçaient une forte pression pour la nationalisation du réseau ferré. Albert Thomas aussi, semble-t-il, encouragea Jouhaux à s'orienter vers la nationalisation. Au congrès de la C.G.T. en 1919, malgré l'opposition d'une minorité de communistes, d'anarchistes et de syndicalistes révolutionnaires, Jouhaux put faire adopter le principe de la « nationalisation industrialisée » et la création d'un Conseil économique du travail, qui serait chargé de rédiger un nouveau programme. Se substituant au projet de Conseil économique national étouffé dans l'œuf par Clemenceau, le nouveau Conseil devait faire une place à des techniciens, à des fonctionnaires et à des membres du mouvement coopératif.

La définition de la nationalisation adoptée en 1920 par la C.G.T. devait pendant un quart de siècle influencer tous les débats sur le sujet¹. Son projet traçait une voie nouvelle entre l'étatisme et la formule simpliste des anarchistes — « La mine aux mineurs. » « L'individualisme économique, affirmait la C.G.T., [avait] suffisamment prouvé son incapacité fondamentale à réaliser une organisation rationnelle de la production et de l'échange des marchandises². » La guerre avait mis à nu les faiblesses du système; il était temps maintenant pour le syndicalisme de promouvoir un nouvel ordre, qui assurerait la production des biens nécessaires à la société, les distribuerait équitablement et rationnellement. Étant donné que les maîtres bourgeois n'inviteraient jamais d'eux-mêmes les travailleurs à participer à la direction de l'économie, les syndicats devaient faire en sorte que tous les transports terrestres et maritimes, les mines, les centrales électriques et les grandes institutions de crédit fussent nationalisés. Chaque secteur serait confié à une association — une « régie coopérative autonome » — dirigée par un conseil tripartite où seraient représentés les « producteurs » (ouvriers et techniciens), les consommateurs et l'État, aucun groupe

France, 1919-1920 », in *Essais sur les problèmes socialistes et syndicaux*, Paris, 1970, pp. 109-125.

1. C.G.T., *La Nationalisation industrialisée, les raisons, la nécessité de sa réalisation*, Paris, 1920.

2. *Ibid.*, p. 6.

n'ayant droit de propriété. La C.G.T. insistait vigoureusement sur la différence entre l'étatisme et la « nationalisation industrialisée » qu'elle proposait. Dans le premier, c'était l'État qui possédait et gérait l'entreprise; dans la seconde solution, qui voulait combiner la propriété collective avec une gestion efficace, la firme publique jouirait d'une entière indépendance financière et administrative. Le syndicalisme s'inscrivait donc lui aussi dans le courant antiétatiste de l'époque, et voyait dans l'exemple des monopoles d'État la preuve que celui-ci était incapable de diriger une entreprise. Le projet syndical esquissait également des solutions aux problèmes des prix, des profits et de l'indemnisation; il donnait comme objectif à la nationalisation de produire pour les besoins de la communauté, c'est-à-dire de répondre à la demande des consommateurs de la façon la plus utile et la plus économique possible.

Aux critiques de la gauche syndicale, qui reprochait au projet de n'être qu'un « replâtrage de la société actuelle », Jouhaux répondait: « [...] s'il n'est à l'heure actuelle qu'une adaptation au régime social présent, il n'en contient pas moins les éléments d'une transformation définitive [...] Nous devons être pour la nationalisation, non seulement parce qu'elle apporte des gains immédiats, mais aussi parce qu'elle contient la possibilité d'une transformation finale¹. » Les changements réels, disait-il, s'accomplissaient progressivement. Dès le début, la gauche révolutionnaire, y compris le parti communiste et la minorité de la C.G.T. qui allait rompre avec la direction réformiste en 1921, ne se montra guère séduite par la « nationalisation industrialisée ». Dans leur programme de 1919, les socialistes s'abstenaient d'utiliser le terme, tout en demandant que la nation reprît la propriété et la direction d'un grand nombre d'entreprises économiques et financières². S'il est vrai que la plupart des socialistes acceptaient la nationalisation, c'était pour des raisons tactiques, et le parti ne fit pas grand-chose pour définir sa propre interprétation³.

Le Conseil économique du travail s'était solennellement réuni en 1919; il avait établi la définition cégétiste de la nationalisation, et

1. *Ibid.*, p. 13.

2. Parti socialiste, S.F.I.O., *Programme électoral... projet du congrès national extraordinaire des 20, 21 et 22 avril 1919*, Paris, 1919.

3. Tony JUDT, *La Reconstruction du parti socialiste, 1921-1926*, Paris, 1976, pp. 105-107.

aussi élaboré une économie politique nouvelle, qui devait remplacer à la fois l'individualisme libéral et le syndicalisme révolutionnaire¹. Avec son programme, le Conseil se faisait le héraut d'un nouvel ordre syndicaliste. En définissant très largement les « producteurs », en considérant comme tels des travailleurs intellectuels, ingénieurs, employés de bureau et fonctionnaires, le Conseil rompait avec la dichotomie rigide qui opposait le capitaliste à l'ouvrier. Maxime Leroy, théoricien syndicaliste et porte-parole du Conseil, imaginait la venue de l'« État professionnel », qui correspondrait au dernier stade de l'industrialisation. Il parlait d'une économie structurée autour d'industries qui seraient soit nationalisées, soit organisées en associations syndicales obligatoires; il voyait l'économie de l'avenir régie par une fédération de syndicats autonomes de producteurs, représentés chacun à un Conseil économique. Le Conseil du travail de 1919 était en lui-même, selon Leroy, la vivante ébauche du nouvel État non coercitif: c'est, disait-il, « une invention qui, dans le proche avenir, apparaîtra aussi originale que celle des Parlements »². L'idée d'une économie planifiée selon un style syndicaliste avait ainsi fait son apparition; et, bien que le Conseil du travail eût cessé d'exister en 1921, l'idée d'un Conseil économique national et la réflexion sur une économie syndicaliste prirent une importance grandissante.

Dans les années 1920, ce courant de pensée ne se limita pas à la C.G.T. Les projets de Sammy Beracha, Charles Albert, Maxime Leroy, Georges Valois et autres théoriciens du néo-syndicalisme envisageaient tous une république des producteurs³. À les entendre, la concentration industrielle et la production de masse avaient rendu périmé le régime parlementaire libéral. Une économie rationalisée ne pouvait aller sans un « État moderne » qui s'appuierait sur les compétences techniques. De ce point de vue, la III^e République était tristement déficiente. « La démocratie politique, assurait Beracha, doit être remplacée par une démocratie syndicale et économique, qui seule peut abattre le libéralisme économique et

1. « Le Conseil économique du travail », *La Bataille*, 4 nov. 1919. On trouve d'autres sources sur le Conseil dans AN 94AP 366.

2. Maxime LEROY, *Les Techniques nouvelles du syndicalisme*, Paris, 1921, p. 207.

3. Sammy BERACHA, *Rationalisation et révolution*, Paris, 1930; Charles ALBERT, *L'État moderne*, Paris, 1929; André FOURGEAUD, *Du code individualiste au droit syndical*, Paris, 1929; LEROY, *Techniques nouvelles...*, *op. cit.*; et les articles dans *L'Avenir de la République* (1927).

intervenir efficacement dans le sens de la rationalisation¹. » On reprochait de plus au régime de s'être laissé manipuler par les milieux d'affaires. À ceux qui avaient été formés dans la tradition proudhonienne d'opposition au grand capital, la concentration industrielle paraissait aggraver les dangers de la domination ploutocratique. La démocratie française se trouvait donc accusée à la fois d'incompétence et de partialité de classe. Et, suivant ces syndicalistes, la bourgeoisie française avait à quelques exceptions près perdu sa vitalité, devenant une classe parasitaire. Seule une économie nouvelle, fondée sur des syndicats de producteurs, serait capable de stimuler et en même temps d'organiser la production. Ce type de spéculations sur une république des producteurs n'inspira pas seulement les syndicalistes d'après-guerre; il séduisit aussi bien d'autres gens, et prit même parfois une coloration fascisante. Dans cet ordre d'idées, le plus intéressant des néo-syndicalistes fut Georges Valois.

Disciple de Georges Sorel, Valois avait été l'expert de l'Action française pour les questions syndicales. Cette ligue politique représentait dans la politique française les éléments nationalistes et anti-démocratiques les plus bruyants. Fondant ensemble cette attitude politique et son propre syndicalisme productiviste, Valois finit par créer un mouvement fasciste. Pour lui, la technologie était le moteur premier du progrès humain; mais la bourgeoisie, qui aurait dû ouvrir les voies de l'avancée technologique, avait négligé ses responsabilités. Tout en exprimant son admiration pour le dynamisme des grands capitaines d'industrie, Valois fustigeait dans la bourgeoisie une classe fatiguée, qui n'avait plus d'autre volonté que de préserver ses privilèges². En outre, les rangs les plus élevés de cette classe, à savoir la ploutocratie, imposaient leur bon plaisir au régime. Pour mettre un terme à cet état de stagnation et de corruption, Valois proposait le « syndicalisme intégral ». Celui-ci impliquait une hiérarchie de syndicats réunissant ouvriers, techniciens et patrons, avec au sommet un Parlement économique. Un système syndical de « contrainte mutuelle » remplacerait la liberté économique et le jeu du marché. Un peu après la guerre, Valois

1. Cité par René PINON, « Les nouvelles conceptions de l'État », *Revue économique internationale*, octobre 1929, p. 111.

2. Georges VALOIS, *L'Économie nouvelle*, Paris, 1919; voir aussi du même *La Révolution nationale*, Paris, 1924.

tenta à plusieurs reprises, avec des résultats piteux, d'organiser des mouvements syndicaux pour le compte de l'Action française. Puis, en 1925, il se rallia totalement au fascisme.

C'est dans les succès de Mussolini en Italie que Valois puisa une part de son inspiration. Mais, en fondant le Faisceau — plus officiellement Faisceau des anciens combattants et des producteurs — il entendait aussi réagir devant la crise financière et la paralysie politique qui avaient suivi l'élection du cartel des gauches. Selon lui, le temps de l'action était arrivé. En termes doctrinaux, son « Faisceau » représentait un développement logique du « syndicalisme intégral ». « Le fascisme, disait-il, veut que l'État soit le meilleur défenseur des classes ouvrières et que comme celles-ci il entraîne les capitaines d'industrie au plus grand effort d'industrie et de progrès technique¹. » Ce fut donc une combinaison de syndicalisme et de nationalisme, jointe à une obsession de la technique et au tempérament autoritaire de Valois, qui engendra le premier mouvement fasciste important dans la France d'entre les deux guerres. L'alliage du nationalisme et de la modernisation est un trait courant pour la période que nous étudions; mais, avec Valois, le mélange vira au fascisme. À son idée précédente de la contrainte mutuelle, il ajouta celle de l'autorité d'un chef. Malgré ses violences verbales contre le capitalisme, le Faisceau trouva quelques partisans dans les milieux industriels, notamment des ingénieurs, en même temps qu'un large soutien chez les anciens combattants². Après la rupture avec l'Action française, le Faisceau compta à son apogée quelque vingt-cinq mille adhérents. Mais, quand Poincaré eut endigué la panique financière, il se désintégra rapidement.

Bientôt après, renonçant au fascisme, Valois embrassait une version purement syndicaliste de la technocratie³ :

1. Cité par Yves GUCHET, « Georges Valois ou l'illusion fasciste », *Revue française de science politique*, 15, déc. 1965, p. 1134; voir aussi: Jules LEVEY, « Georges Valois and the Faisceau », *French Historical Studies*, 8, 2, 4^e trimestre 1973, pp. 279-304; Klaus-Jürgen MÜLLER, « French Fascism and Modernization », *Journal of Contemporary History*, 11, 4, 1976, pp. 75-107. Les éléments technocratiques dans le fascisme italien à ses débuts sont analysés par Roland SARTI, « Fascist Modernization in Italy: Traditional or Revolutionary? », *American Historical Review*, 75, 4, avril 1970, pp. 1029-1045.

2. Zeev STERNHELL, « Anatomie d'un mouvement fasciste en France, le Faisceau de Georges Valois », *Revue française de science politique*, 26, fév. 1976, p. 35.

3. Il écrivit des livres; publia des monographies éditées par la Librairie Valois, spécialement la série des « Cahiers bleus » (1928-1932) et celle des « Chantiers coopératifs » (1932-1934); et un journal, *Nouvel Âge* (1934-1940). VALOIS a évoqué sa carrière dans *L'Homme contre l'argent: souvenirs de dix ans, 1918-1928*, Paris, 1928.

L'État technique, écrivait-il, est l'organe central d'une république fondée pour les nécessités du travail et de la vie sociale fraternellement organisée, où il n'y a point de hiérarchie de personnes reposant sur la naissance ou l'argent, mais une hiérarchie de fonctions nécessaires à la production et à l'accomplissement des charges sociales, et où enfin la politique est essentiellement l'organisation de la prospérité, par la science et la technique, et selon la justice syndicalement réalisée¹.

La III^e République avait, sans le vouloir, entamé sa métamorphose en État technique; mais, pour Valois, une véritable république des producteurs exigeait une assemblée élue par les syndicats et un organisme national de planification. Bien que l'État technique dût contrôler l'ensemble de la production et le crédit, les processus de fabrication seraient confiés à des techniciens qui travailleraient dans le cadre d'obligations fixées par les syndicats. Les ploutocrates et les parasites disparaîtraient. L'impératif technologique l'emporterait sur les différences de classe, transformerait la société en une « classe unique de producteurs », et ferait naître une élite technicienne, « grande classe organisatrice du monde de demain »². La technocratie avait trouvé son porte-parole.

Les mêmes motivations qui avaient engendré les réflexions syndicalistes sur un État technique agissent aussi sur certains radicaux. Quelques jeunes membres du parti dominant d'entre les deux guerres firent un petit pas sur la voie qui s'écartait du libéralisme³. Jusqu'en 1930, l'exposé le plus explicite des idées de ces radicaux resta celui de Bertrand de Jouvenel. Dans son essai sur *L'Économie dirigée*, celui-ci considérait la tendance à la concentration de la production comme constituant à la fois un bien et un mal⁴. Reconnaisant les avantages de la production de masse, il redoutait comme la plupart des radicaux la concentration de la richesse et du pouvoir⁵. À ses yeux, la grande société anonyme

1. VALOIS, *Un nouvel âge de l'humanité*, Paris, 1929, p. 150.

2. *Id.*, *ibid.*, p. 119.

3. Édouard Daladier, Pierre Mendès France, Pierre Cot, Émile Roche et Jacques Kayser (Mildred SCHLESINGER, « The Development of the Radical Party in the Third Republic: The New Radical Movement, 1926-1932 », *Journal of Modern History*, 46, 3, sept. 1974, pp. 493-496).

4. Bertrand de JOUVENEL, *L'Économie dirigée: le programme de la nouvelle génération*, Paris, 1928. DE JOUVENEL a écrit son autobiographie sous le titre *Un voyageur dans le siècle, 1903-1945*, Paris, 1980.

5. D'autres radicaux expriment la même ambiguïté. Ainsi *La République* (28 oct. 1928) déclarait-elle que la rationalisation non seulement favorisait la productivité, mais aussi défendait en fait « les commerçants, les producteurs indépendants et les petites industries

moderne était une forme de collectivisme qui détruisait les fondements du capitalisme — la propriété privée, le propriétaire chef d'entreprise, l'unité économique de petite grandeur. Refusant de laisser disparaître la France des petits producteurs, Jouvenel suggérait des méthodes propres à freiner les progrès des grandes sociétés. Ce qu'il proposait sous le nom d'« économie dirigée », c'était un régime qui, prenant en charge l'économie, tiendrait en échec les intérêts particuliers et gouvernerait pour le bien commun. À côté de celle de Valois, cette conception de l'État était timide et conservatrice. Pour réaliser la croissance et la stabilité économiques, le jeune radical proposait d'utiliser la politique fiscale et monétaire, d'ouvrir le marché intérieur à la concurrence, d'aider sélectivement le développement d'« industries viables », et de créer une assemblée syndicaliste. Mais sa fidélité à la petite entreprise et à l'économie de marché le retenait de préconiser des mesures qui se seraient rapprochées de la planification. Sous l'influence de jeunes militants comme Jouvenel, le parti radical, après le choc de la crise, finit par adopter nominalement le « dirigisme ». Le programme du Parti n'en représentait pas moins un amas de contradictions rhétoriques, qui ne guidait pas sa politique réelle.

Le mouvement lancé dans les années vingt par des syndicalistes et autres réformateurs pour la création, sous une forme ou sous une autre, d'un conseil économique, finit par aboutir à quelques résultats au temps du cartel des gauches¹. En 1925, le président du Conseil, Herriot, poussé par son ministre du Travail et par Jouhaux — lequel rejetait maintenant l'idée d'un Parlement économique, parce que reprise par les fascistes — institua un Conseil économique national. Celui-ci réunit une cinquantaine de délégués des syndicats, du capital et des consommateurs, qui devaient conseiller le gouvernement en matière économique. Herriot justifia cette

contre la grande entreprise » (cité par Gil. C. ALROY, *Radicalism and Modernization: The French Problem*, thèse, Princeton University, 1962, chap. VIII, p. 26).

1. Parmi ceux qui, en dehors de la C.G.T., voulaient un conseil économique professionnel, se trouvaient les syndicats des techniciens et d'intellectuels, la confédération syndicale catholique (C.F.T.C.), les régionalistes, et le mouvement coopératif. Études importantes sur la question: Georges DUBOST, *Le Conseil national économique*, Paris, 1936; Yves TEDESCHI, *Le Conseil national économique et l'organisation de la production en France*, Paris, 1927; David A. ROGERS, *The Campaign for the French National Economic Council*, thèse, University of Wisconsin, 1957. L'histoire des idées sur la représentation professionnelle est retracée par Jean-Philippe PARROT, *La Représentation des intérêts dans le mouvement des idées politiques*, Paris, 1974.

création en affirmant que, vu l'importance croissante de ces questions, les hommes politiques et l'administration avaient besoin d'être en communication directe avec les intérêts économiques. Il invoquait aussi l'éternel objectif de la coordination des décisions entre les ministères. Mais le gouvernement proclamait bien haut que le Conseil n'était qu'un organisme consultatif rattaché à la présidence du Conseil, et non un parlement économique investi d'une quelconque autorité législative¹. Ces pouvoirs restreints n'empêchèrent pas le Conseil d'attirer à lui des personnalités de premier plan comme Jouhaux, Pinot et l'économiste Charles Gide, ni de rédiger une série de rapports exploratoires sur des problèmes tels que le logement et la rationalisation. Comme les délégués étaient choisis selon le principe de l'« organisation la plus représentative », le Conseil aboutit aussi à introduire dans le système administratif la notion corporatiste de la représentation des professions. La méthode souleva un tollé de la part de groupes qui s'estimaient lésés, comme les chambres de commerce et les syndicats catholiques. Les associations patronales, la presse d'affaires, les partis de droite élevèrent d'innombrables objections contre l'utilité ou la représentativité de la création d'Herriot — mais lui reprochèrent tout spécialement de favoriser le syndicalisme. Seuls les ministères techniques, très désireux de remplacer leurs relations aléatoires avec le monde des affaires et le syndicalisme par une consultation régulière, en vinrent à apprécier la collaboration avec le Conseil. Les parlementaires, quant à eux, y voyaient une menace. Le Conseil finit par adopter une attitude de passivité, tandis que le Parlement l'ignorait et que les gouvernements de droite essayaient de l'enterrer.

À la fin des années vingt, quand arriva pour les dirigeants syndicaux le moment de définir leur position sur la rationalisation, la C.G.T., comme on pouvait s'y attendre, se déclara favorable². La confédération syndicale acceptait les méthodes de production « scientifiques », à condition que l'application en fût contrôlée par

1. Si le Conseil adoptait une résolution à une majorité des deux tiers, il soumettait sa proposition au président du Conseil, qui devait soit informer le Conseil de la suite qu'il y avait donnée, soit la retourner pour un second vote.

2. C.G.T., « Rapport sur les problèmes de la production et la classe ouvrière », *L'Atelier*, oct. et nov. 1926; C.G.T., Congrès national corporatif, *Compte rendu*, Paris, 1927, pp. 205-206. Hyacinthe DUBREUIL, responsable cégétiste, alla travailler sur la chaîne de Ford afin de pouvoir juger le « fordisme » dans son livre très lu, *Standards: le travail américain vu par un ouvrier français*, Paris, 1929.

les travailleurs, et accompagnée d'un relèvement des salaires ainsi que d'une réduction de la journée de travail. S'opposer à ces progrès, disait-elle, serait ruineux pour l'industrie française. À l'inverse, la centrale syndicale communiste, la C.G.T.U., condamnait la rationalisation tant qu'elle devrait s'effectuer sous le règne du capitalisme¹. Le parti socialiste ne prit pas officiellement position; mais ses dirigeants discutèrent la question. Léon Blum et son jeune disciple, le polytechnicien Jules Moch, se trouvèrent d'accord pour penser que le processus de rationalisation accélérerait l'évolution du capitalisme vers le socialisme: par exemple, le capitaliste n'était plus libre d'agir à son gré, mais devait reconnaître les nécessités techniques de la productivité et les règles rationnelles d'un ordre économique; mais ils s'opposaient sur le point de savoir qui, des capitaines d'industrie ou de la classe ouvrière, seraient les bénéficiaires immédiats².

Néo-capitalisme, évolution de l'industrie et rationalisation.

Le néo-capitalisme se développa parallèlement au néo-syndicalisme. Au sein de la masse patronale, un groupe plus actif prêchait la rationalisation. Je m'intéresse ici à ceux qui s'exprimèrent dans une perspective économique plutôt qu'aux rationalisateurs qui s'attachèrent plus étroitement aux problèmes techniques d'organisation du travail.

Avant d'étudier ce néo-capitalisme, il y a lieu de présenter quelques remarques sur les développements de l'industrie dans les années vingt. Chez les capitalistes comme chez les syndicalistes, la résurgence du saint-simonisme n'était pas sans rapport avec certaines tendances de l'économie.

La fin des années vingt fut pour le capitalisme français une période d'expansion bouillonnante. Vers le milieu de la décennie, le rythme de la production s'accéléra. Entre 1924 et 1929, la

1. Georges LEFRANC, *Le Mouvement syndical sous la Troisième République*, Paris, 1967, pp. 275-276.

2. Jules MOCH, *Socialisme et rationalisation*, Bruxelles, 1927. Voir aussi les articles de BLUM dans *Le Populaire* entre le 23 avril et le 10 mai 1927. Outre Jules Moch, André Philip, Charles Spinasse et Barthélemy Montagnon défendirent aussi la rationalisation, malgré l'opposition à l'intérieur du Parti de marxistes plus orthodoxes (Jean CHARLES, « S.F.I.O. et C.G.T. dans la période de prospérité, 1921-1931 », in *Histoire du réformisme en France depuis 1920*, Paris, 1976, I, pp. 47-85).

production industrielle s'accrut de 5 % par an, en comparaison d'un chiffre déjà honorable de 2,4 % pour les quinze années qui avaient précédé la guerre de 1914¹. Entre 1913 et 1928, l'extraction du minerai de fer doubla, de même que la production d'acier, si bien que la France disputa à la Grande-Bretagne le second rang dans la sidérurgie européenne. La puissance des centrales hydro-électriques tripla. Les grands bénéficiaires du *boom* de l'époque furent l'industrie chimique, l'automobile, le caoutchouc, le pétrole, les métaux, les mines, le bâtiment, l'électricité et la construction de machines². Mais d'autres branches, comme le coton, ne parvinrent pas à rattraper leurs niveaux d'avant-guerre. Dans certains secteurs, tels l'acier et le charbon, l'avancée fut évidemment due pour la plus grande part au recouvrement des capacités industrielles de l'Alsace-Lorraine. Par ailleurs, la France conserva son rang dans le commerce extérieur européen; ses exportations de produits fabriqués tendirent à faire moins de place que précédemment aux textiles et aux produits de luxe, davantage aux métaux, à l'outillage, aux automobiles. L'indice de la production industrielle atteignit en 1929 un sommet qui n'allait pas être retrouvé avant 1951³. La nécessité de soutenir la croissance et de stabiliser les ventes, tandis que persistaient les craintes de surproduction traditionnelles chez les Français, appelait à la rationalisation.

Encore plus qu'au développement de la production, la vogue de la rationalisation fut liée à la concentration grandissante de l'industrie. Le passage de la petite entreprise à la grande et l'adoption dans l'industrie de nouvelles formes de structure progressaient, mais à un rythme plus lent et plus faible que dans les pays industriels les plus avancés. Entre 1901 et 1931, la concentration réduisit de 25 % le nombre des petits établissements (de un

1. SAUVY, *Histoire économique...*, op. cit., I, p. 266. Entre 1922 et 1929, le produit intérieur brut s'accrut de 4,4 % par an au lieu de 2,5 % pour la période 1906-1913 (Jean-Jacques CARRÉ, Paul DUBOIS et Edmond MALINVAUD, *La Croissance française*, Paris, 1972, p. 49).

2. Charles GIDE et William OUALID, *Le Bilan de la guerre pour la France*, Paris, 1931, pp. 195-278; SAUVY, *Histoire économique...*, op. cit., I, pp. 267-269; CARRÉ, DUBOIS et MALINVAUD, *La Croissance française*, op. cit., p. 45; OGBURN et JAFFÉ, *Economic Development...*, op. cit., pp. 219-469.

3. I.N.S.E.E., *Mouvement économique en France de 1944 à 1957*, Paris, 1958, p. 150. Les données sur le commerce international européen sont dues à Ingvar SVENNILSON, *Growth and Stagnation in the European Economy*, Genève, 1954, pp. 168-202.

à cinq salariés); dans la même période, celui des grandes usines (plus de cinq cents salariés) doublait¹. Pourtant, en 1931, mille cent firmes seulement appartenait à ce dernier groupe, alors que les plus petites étaient encore près de quatre cent mille. Et si l'on considère les très grandes sociétés, avec plus de cinq mille salariés, on s'aperçoit qu'en France celles-ci demeuraient l'exception. Il n'y en avait que treize en 1896, quarante-quatre en 1931. Ou encore, en prenant pour mesure de la taille des sociétés la valeur totale de leurs actifs, les deux plus grandes de France dans les années vingt, Alsthom et Saint-Gobain, ne représentaient que 5 à 7 % de leurs rivales étrangères, telles Imperial Chemical Industries ou l'I. G. Farben². Dans le même temps, différents types d'accords entre producteurs, vaguement dénommés « ententes », fleurissaient dans certains secteurs; sous une nouvelle étiquette, ils ne faisaient pour une large part que prolonger le mouvement des cartels d'avant-guerre³.

À quelle allure, peut-on se demander, se développa en France l'« entreprise d'affaires moderne », telle que l'a définie Alfred Chandler? Lentement, faut-il répondre. Chandler a décrit la croissance de ce type de sociétés aux États-Unis et en a donné les caractéristiques fondamentales: produits standardisés et diversifiés; gros volume de production; intégration en amont et en aval, combinant le contrôle sur les matières premières avec la commercialisation de masse; structure multidivisionnelle; et coordination des flux par un encadrement au niveau intermédiaire⁴. Utilisant le modèle de Chandler, Maurice Lévy-Leboyer a montré que l'« entreprise

1. Les chiffres de ce paragraphe sont extraits de L. CAHEN, « La concentration des établissements en France de 1896 à 1936 », *Études et conjoncture*, 54, sept. 1954, pp. 850-851, 859-860, 880-881.

2. Maurice LÉVY-LEBOYER, « The Large Corporation in Modern France », in *Managerial Hierarchies. Comparative Perspectives on the Rise of the Modern Industrial Enterprise*, éd. par Alfred D. CHANDLER, junior, et Herman DAEMS, Cambridge, Mass., et Londres, 1980, p. 118.

3. La campagne prolongée menée par le monde des affaires pour faire relâcher l'interdiction des cartels industriels inscrite dans le Code pénal finit par aboutir. En 1926, le Parlement révisa la loi, de sorte que les industriels n'eurent plus à craindre d'être poursuivis en vertu de l'article 419. Voir Robert O. PAXTON, « L'affaire des carbures et l'abolition du délit de coalition, 1915-1926 », in *1914-1918 : l'autre front*, éd. par Patrick FRIDENSON, Cahiers du Mouvement social, 2, 1977, pp. 145-169; et l'étude d'Anita HIRSCH sur les cartels et les ententes dans SAUVY, *Histoire économique...*, op. cit., IV, pp. 49-83.

4. Alfred D. CHANDLER, junior, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass., et Londres, 1977.

d'affaires moderne » est apparue en France tardivement¹. La structure par unités multiples, qui permet à la direction de surveiller de plus près la gestion, existait déjà; mais, entre les deux guerres, les pionniers trouvèrent peu d'imitateurs. L'intégration en amont et en aval, la diversification des lignes de produits rares également. La société Renault représentait une exception; et Renault même ne répondait pas entièrement au type idéal². Au lieu du modèle de la grande société anonyme selon Chandler, Lévy-Leboyer constate pour la France d'entre les deux guerres, spécialement au cours de la grande période de fusions des années 1928-1932, la croissance impressionnante de sociétés holding faiblement articulées. Là où l'entreprise de style américain répartissait les ressources et contrôlait l'activité de la société, le type français rassemblait des capitaux pour des groupes de sociétés industrielles. Ce type de société holding réalisait une intégration financière sans réellement contrôler la production ni la vente. Avec ses cent cinquante filiales, Saint-Gobain fonctionnait en partie comme un holding, en partie aussi comme un producteur industriel; l'ensemble était représentatif de la manière dont les fusions s'opèrent dans l'industrie française au cours des années vingt. Les sociétés holding furent particulièrement nombreuses dans l'industrie chimique, l'électricité, la métallurgie et autres industries lourdes; elles représentaient surtout une réponse aux besoins de financement en un temps où les capitaux étaient rares, et un moyen d'imiter les économies d'échelle américaines. Mais le holding ne correspondait pas aux meilleures méthodes de gestion, et le système de conseils d'administration entrelacés ne faisait que nourrir la crainte de voir une oligarchie financière contrôler l'industrie française.

Rationaliser signifiait concentrer l'industrie, mais aussi introduire l'« organisation scientifique du travail ». Le meilleur spécialiste de la question conclut que la France était, à la date de 1927, « parmi les pays d'Europe, l'un des plus avancés en ce qui concerne les applications » des méthodes d'organisation scientifique³. Les techniques de production inspirées de F. W. Taylor avaient trouvé en France des disciples fervents, et beaucoup d'entreprises les utilisaient. L'industrie avait aussi adopté quelque deux cents codes de

1. LÉVY-LEBOYER, « Large corporation... », op. cit.

2. Patrick FRIDENSON, *Histoire des usines Renault*, Paris, 1972, vol. 1.

3. DEVINAT, *L'Organisation scientifique...*, op. cit., p. 80; voir aussi pp. 233-245.

normalisation des produits, mais il faut rappeler que l'Allemagne ou les États-Unis en avaient beaucoup plus.

La pénétration des ingénieurs dans l'élite capitaliste apportait encore un nouvel élément rationalisateur. Depuis le tournant des siècles, les « dynasties bourgeoises » établies avaient absorbé en grand nombre les diplômés des grandes écoles d'ingénieurs¹. Leur influence avait contribué à développer chez les dirigeants de l'industrie une mentalité technicienne, qui faisait une grande place à la technologie et aux méthodes de production avancées.

Les capitalistes partisans de la rationalisation représentaient des industries qui faisaient alors l'expérience d'une croissance rapide et d'une révision de leurs structures. Ils étaient, typiquement, nombreux parmi les dirigeants de grandes sociétés qui avaient eu une formation d'ingénieurs, et parmi les responsables d'associations patronales. En se faisant les avocats d'une rénovation à l'américaine, ils manifestaient un tempérament modernisateur et organisateur, mais leur programme restait à l'intérieur des limites du libéralisme. Pour l'essentiel, ces hommes d'affaires néo-libéraux échouèrent à vendre leur produit à leurs collègues, aussi bien qu'aux syndicalistes : de la même façon, dans les années vingt, la majorité des intellectuels français paraissait s'accorder pour voir dans la culture américaine une menace plutôt qu'un modèle².

Le trait distinctif des néo-capitalistes était leur enthousiasme pour une société d'abondance. L'essor continu de la production devait d'après eux bénéficier à chacun — aux consommateurs, aux industriels, aux ouvriers, à la nation dans son ensemble. C'était, soulignait-on, les travailleurs qui pouvaient avoir à y gagner le plus, car une société de forte consommation exigeait une politique de hauts salaires. Les businessmen américains avaient montré la voie, et les rationalisateurs français leur faisaient de larges emprunts. Le travail à la chaîne, l'« organisation scientifique », la publicité, la vente à crédit, la nouvelle technologie n'étaient que quelques-unes

1. Maurice LÉVY-LEBOYER, « Innovation and Business Strategies in Nineteenth and Twentieth Century France », in *Enterprise and Entrepreneurs in Nineteenth and Twentieth Century France*, éd. par Edward C. CARTER *et al.*, Baltimore et Londres, 1976, p. 111 (en français sous le titre : « Le patronat français a-t-il été malthusien ? », *Le Mouvement social*, 88, juil.-sept. 1974, pp. 3-50). Cf. dans le même recueil l'étude de Charles P. KINDLEBERGER, « Technical Education and the French Entrepreneur », pp. 3-39.

2. Paul GAGNON, « French Views of the Second American Revolution », *French Historical Studies*, 2, 4, 4^e trimestre 1962, pp. 430-449; David STRAUSS, *Menace in the West: The Rise of French Anti-Americanism in Modern Times*, Westport, Conn., 1978.

parmi les techniques qui traversèrent l'Atlantique. Étant donné que la rationalisation concernait surtout les grandes entreprises, ses partisans néo-capitalistes envisageaient la liquidation des firmes marginales comme un résultat souhaitable. Bien que la concurrence et l'initiative individuelle demeuraient essentielles pour la vitalité de l'économie, l'individualisme « excessif » ou « anarchique » devait faire place à l'autodiscipline. L'« entente moderne » était supposée stabiliser l'environnement économique et amener des économies d'échelle sans altérer le jeu du marché¹. Henri de Peyerimhoff, président du Comité des Houillères, opposait les ententes aux massifs combinats allemands du genre de l'I. G. Farben; les premières conservaient à chaque société adhérente son identité, et ne supprimaient pas totalement la concurrence². Peyerimhoff paraissait bien défendre là la conception des fusions sous forme de holdings, qui avait clairement la préférence des industriels français. Pourtant certains rationalisateurs, tel le combatif Louis Renault, s'élevaient contre les combinaisons industrielles et continuaient à défendre la pure économie de marché³.

Même pour les néo-capitalistes, l'étatisme demeurait l'ennemi. Néanmoins, les hommes d'affaires progressistes des années vingt étaient moins absolus que les autres patrons dans leur opposition à l'interventionnisme. Chef d'entreprise et député, Loucheur persistait à se considérer comme « profondément antiétatiste »; mais il admettait une intervention sélective de l'État en vue de « freiner les excès de l'individualisme »⁴. Renault lui-même acceptait un peu d'interventionnisme quand il s'agissait de soutenir des entreprises dynamiques. Ce qui manquait à la III^e République — et ici se rejoignaient néo-capitalistes et néo-syndicalistes — c'était de s'appuyer sur une vraie connaissance de la technique et de l'économie. Comme le remarquait Peyerimhoff : « L'État de 1850

1. Louis MARLIO, « Les ententes industrielles », *Revue de Paris*, 15 février 1930, pp. 823-852. Marlio était un des directeurs de Péchiney. Une vigoureuse défense du néo-capitalisme est celle d'Edmond GISCARD D'ESTAING, *Capitalisme*, Paris, 1931. À titre d'introduction, voir Gaétan PIROU, *Les Doctrines économiques en France depuis 1870*, 3^e éd., Paris, 1934, pp. 153-157.

2. Henri DE PEYERIMHOFF, « Les formules modernes d'organisation économique », *Revue des deux mondes*, 50, 15 mars 1929, pp. 439-458.

3. Patrick FRIDENSON, « L'idéologie des grands constructeurs dans l'entre-deux-guerres », *Le Mouvement social*, 81, oct.-déc. 1972, p. 52.

4. Louis LOUCHEUR, *Carnets secrets, 1908-1932*, éd. par Jacques DE LAUNAY, Bruxelles et Paris, 1962, p. 158.

était une entité légale et militaire. L'État de 1930 est avant tout un appareil économique »; sur quoi il suggérait de transformer le Sénat en assemblée des intérêts économiques, ou bien en conseil d'experts¹. André François-Poncet, avant de siéger à la Chambre, avait travaillé pour le Comité des Forges; à ses yeux, le capitalisme représentait la technocratie en voie de réalisation, et pouvait « nous enseigner que, comme l'avait annoncé Saint-Simon, la politique, demain, ce ne sera plus autre chose que la science de la production »².

Les rationalisateurs capitalistes encourageaient aussi une politique sociale plus éclairée. Avec d'autres dirigeants patronaux, Alfred Lambert-Ribot, du Comité des Forges, et Peyerimhoff acceptaient l'existence des syndicats ouvriers et souhaitaient les voir participer à la mise en œuvre de la rationalisation, à condition que l'autorité directoriale ne fût pas mise en cause³. Cette attitude amicale envers les syndicats ne changeait rien cependant à leur antipathie pour le marxisme ou les négociations collectives obligatoires. D'un autre côté, des modernisateurs comme les constructeurs d'automobiles André Citroën et Renault persistaient à ne tolérer aucune interférence syndicale.

Une interprétation récente du mouvement rationalisateur en Europe le présente comme visant à stabiliser le capitalisme⁴. Si l'on adopte cette thèse, les rationalisateurs capitalistes apaisaient les antagonismes de classes en convertissant le syndicalisme à l'éthique productiviste, en soumettant les travailleurs aux lois de l'« organisation scientifique », et en donnant à la hiérarchie capitaliste une nouvelle légitimité. Cette vue n'est pas sans mérite pour l'explication des faits en France, pays où les néo-capitalistes reconnaissaient la nécessité de remplacer une bourgeoisie d'esprit fermé par

1. DE PEYERIMHOFF, « Les formules modernes... », *op. cit.*, p. 452.

2. Cité par Martin FINE, « Un instrument pour la réforme : l'Association française pour le progrès social, 1927-1929 », *Le Mouvement social*, 94, janv.-mars 1976, p. 25.

3. ID., *ibid.* Voir aussi, de Martin FINE, *Toward Corporatism: The Movement for Capital-Labor Collaboration in France*, thèse, University of Wisconsin, 1971. Un autre porte-parole du néo-capitalisme, l'homme politique P.-É. Flandin, assurait que la rationalisation pourrait résoudre le problème social : une richesse nouvelle accroissait les impôts sur le revenu, lequel à son tour permettait de dépenser davantage pour des programmes d'aide sociale (FLANDIN, « Le problème social », *Revue de Paris*, 1^{er} fév. 1928, pp. 497-509).

4. Charles S. MAIER, « Between Taylorism and Technocracy: European Ideologies and the Vision of Industrial Productivity in the 1920s », *Journal of Contemporary History*, 5, 2, 1970, pp. 27-61.

une élite des affaires dynamique et socialement plus consciente. Il reste que, pour ces réformateurs capitalistes, la paix sociale n'était pas le but principal : leurs motivations résidaient davantage dans le désir de récolter les bénéfices d'un capitalisme expansif, de contrôler l'environnement économique, et de rivaliser avec les entreprises les mieux gérées en vue de conserver leur compétitivité.

Dans son ensemble, le monde des affaires organisé avait envers la rationalisation une attitude équivoque. Il revenait à René Duchemin, directeur des usines chimiques Kuhlmann et président de la C.G.P.F., de présenter la position patronale « officielle ». Il fit remarquer que, dans la patrie du « grand rationaliste Descartes », les industriels avaient toujours su réduire le gaspillage¹. Tout en pensant que les entreprises devaient s'engager dans les méthodes les plus récentes d'organisation de la production, Duchemin mettait en garde contre la « mystique de la rationalisation » et rejetait toute « imitation servile » des tactiques américaines ou allemandes. Parlant au nom d'une large variété de dirigeants des affaires, il lui fallait reprendre les objections classiques : les fabrications de luxe ne se prêtaient pas à la production de masse; « notre individualisme répugne à accepter la discipline rigoureuse qui permet les énormes concentrations au-delà de l'Atlantique ou sur l'autre rive du Rhin ». Il donnait la préférence aux « fusions limitées », qui n'effaçaient pas l'autonomie des entreprises concernées.

Les réformistes néo-capitalistes se rassemblèrent pour une large part dans un mouvement que dirigeait l'organisateur Ernest Mercier². L'histoire de ce mouvement est un bon miroir du destin de la rationalisation. Mercier fut suivi par des dirigeants de sociétés — en majorité des ingénieurs — liés aux industries électrique, pétrolière, mécanique et chimique, comme par des directeurs de banques d'affaires et un petit nombre de hauts fonctionnaires et d'universitaires. Il s'était imposé en tant que président d'un holding qui avait réorganisé l'énergie électrique dans la banlieue parisienne; rappelons qu'il avait par ailleurs dirigé le syndicat financier qui

1. Extrait d'une allocution à la C.G.P.F. en mars 1928 (René P. DUCHEMIN, *Organisation syndicale patronale en France*, Paris, 1940, pp. 39-41). En 1927, la C.G.P.F. créa une Commission générale d'organisation scientifique chargée d'étudier la rationalisation. Sur l'hésitation des milieux d'affaires devant la rationalisation, voir François LE GRIX, « L'homme d'affaires et la France », *Revue hebdomadaire*, déc. 1927, pp. 338-351.

2. KUISEL, Ernest Mercier..., *op. cit.*, pp. 45-88.

avait abouti à la création de la Compagnie française des pétroles. Mercier avait commencé à s'intéresser à la rénovation pendant la guerre : membre à cette époque du cabinet de Loucheur, il avait dû faire face aux faiblesses de l'équipement industriel du pays. Son tempérament agressif, son succès professionnel d'après-guerre lui faisaient ressentir avec irritation le comportement de la plupart des autres industriels. Ceux-ci lui paraissaient ne pas comprendre qu'il leur fallait renoncer à l'étroitesse d'esprit, au goût du secret et au paternalisme dont ils avaient pris l'habitude. En 1925, visitant les États-Unis à l'invitation de la General Electric, Mercier avait été frappé par les potentialités des techniques américaines, et par le statut élevé reconnu là-bas aux hommes d'affaires. Vers la fin de la même année, l'impuissance du gouvernement français à résoudre la crise des finances publiques le poussa à lancer son mouvement. Le Redressement français visait à rassembler l'élite française sous le drapeau de la régénération nationale ; à son tour, l'élite éduquerait les masses. Sur la couverture du bulletin du Redressement figurait une Gaule blessée, à genoux, mais qui se relevait pour reprendre le combat. Les couleurs de l'organisation de Mercier étaient celles du patriotisme. Comme tant d'autres réformateurs de la même période, ses membres assimilaient la réforme économique à un exploit national. Dans un monde moderne intensément concurrentiel, le statut et l'indépendance d'un pays dépendaient, selon le Redressement, de l'accélération de son effort industriel ; à cet égard, la France était une « nation retardataire », menacée de tomber à l'état de « peuple de second rang »¹.

C'est au programme du Redressement que s'applique le mieux le terme de « technocratie ». Pour le polytechnicien Mercier, l'efficacité était un impératif moral. Il rassembla quelque deux cents experts, qui élaborèrent ensemble une vaste liste de réformes². Pour moderniser le régime, ils recommandaient d'étendre les pouvoirs du gouvernement et de l'administration aux dépens du Parlement et des partis politiques, et de donner à des techniciens une part dans les décisions. Ces néo-libéraux demandaient aussi de nouvelles mesures d'aide sociale, et souhaitaient que l'État encourageât la

concentration industrielle. La rationalisation, ou, plus largement, une société de consommation de masse, était au cœur de leur programme. Les Américains avaient démontré le caractère périmé d'un type de capitalisme qui reposait sur la rareté des biens. Le néo-capitalisme le remplaçait par des marchés en expansion, grâce à des salaires élevés, à des prix en baisse, à la croissance de la consommation. En échange de leur participation à la « production scientifiquement organisée », les travailleurs recevaient des revenus supérieurs, la sécurité de l'emploi, un travail moins pénible, et davantage de loisirs. Ford avait trouvé la réponse à Marx ; la prospérité éliminerait « les mauvais bergers qui vivent de la misère des travailleurs »¹. Les patrons aussi devaient s'adapter. « L'individualisme, déclarait le mouvement, est très agréable. Mais il est périmé². » De grandes entreprises intégrées, ou, à défaut, des groupements de producteurs agissant sur un marché concurrentiel, obligeraient les industriels ou négociants marginaux à évoluer ou à disparaître. Ces groupements industriels, bâtis sur le modèle du secteur de l'énergie électrique, viendraient remplacer les entreprises atomisées. Mais ils n'entraveraient pas pour autant la concurrence, car, était-il dit, la consommation de masse exigeait des producteurs la recherche perpétuelle de moyens propres à améliorer les produits et à abaisser les prix.

À son apogée, en 1926-1928, le Redressement comptait quelque dix mille adhérents, disposait d'une ample trésorerie, menait des campagnes de propagande et d'éducation, tentait d'influencer la politique nationale. Mais, quand Poincaré stabilisa à la fois le franc et le gouvernement, son succès mina le Redressement tout comme en même temps le Faisceau de Valois. Les hommes politiques ne voyaient aucune raison d'écouter les conseils non sollicités d'experts qui n'avaient pas d'électeurs derrière eux. Les dirigeants syndicaux, même néo-syndicalistes, se méfiaient des intentions de Mercier et de ses collègues ; les milieux d'affaires restaient réticents. En dehors des industries de pointe des années vingt, le Redressement trouva peu de soutiens. Pour la plupart des capitalistes français, ce n'était pas l'Amérique qui détenait les clés du progrès ; et, quand Mercier prédisait le trépas de la petite entreprise ou rabaisait les mérites des associations professionnelles, il ne servait

1. Lucien ROMIER, *Le Redressement français : idées très simples pour les Français*, Paris, 1928, pp. 8-11, 59.

2. Le programme de l'organisation se précisa sous la forme de quelque trente-cinq *Cahiers du Redressement français* (1927), dont deux, rédigés par Mercier, portaient sur les aspects sociaux de la rationalisation.

1. Affiche du Redressement, mai 1927 (AN F⁷ 13240).

2. ROMIER, *Le Redressement français...*, op. cit., p. 62.

guère sa propre cause. Nombre d'hommes d'affaires pensaient aussi qu'il voulait les mener trop près des écueils de la politique. En 1929, le mouvement était sur son déclin. Le dernier espoir de Mercier fut la formation, cette même année, d'un nouveau ministère présidé par un sympathisant et ami intime, André Tardieu.

Le gouvernement Tardieu résumait en lui-même tout le mouvement de rénovation néo-capitaliste¹. Comme tant d'autres modernisateurs, Tardieu avait, pendant la guerre, travaillé à la mobilisation de l'économie. À titre de haut-commissaire délégué aux États-Unis, il avait acheminé vers la France crédits et approvisionnements américains. Les performances économiques des États-Unis l'avaient rendu conscient des insuffisances de son propre pays; après la guerre, son admiration pour l'Amérique et les dures méthodes d'homme d'affaires qui étaient les siennes en politique firent de lui le grand homme d'État des industriels du genre de Mercier. Après s'être fait une réputation de journaliste et de diplomate, Tardieu devint député indépendant de droite, puis ministre au cours des années vingt. La gauche lui reprochait son intransigeance envers l'Allemagne, ses liens avec les grandes affaires, son mépris pour les partis politiques et la routine parlementaire, son comportement arrogant, son ambition effrénée. Pour elle, Tardieu était un homme à qui on ne pouvait faire confiance. Ministre des Travaux publics de 1926 à 1928 dans le ministère Poincaré, il encouragea l'amélioration du réseau routier et la rationalisation de secteurs semi-publics comme la construction navale. En novembre 1929, Tardieu forma son propre gouvernement, lequel, à part une brève interruption, survécut un an. Les radicaux lui refusant leur soutien, il dut s'appuyer sur la majorité de Poincaré. Le nouveau président du Conseil nomma aux postes économiques de son ministère des hommes nouveaux, dont, entre autres députés, Paul Reynaud; et fit de François-Poncet un sous-secrétaire d'État à l'Économie nationale. Cette fonction nouvel-

1. Cette analyse se fonde principalement sur les papiers Tardieu (AN 324AP). Parmi les travaux sur ce gouvernement: Monique CLAGUE, « Vision and Myopia in the New Politics of André Tardieu », *French Historical Studies*, 8, 1, 1^{er} trimestre 1973, pp. 105-129; Louis AUBERT et al., *André Tardieu, 1876-1945*, Paris, 1957; René CAPITANT, « La crise et la réforme du parlementarisme en France », *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts des Gegenwart*, 23, 1936, pp. 1-71; Rudolph BINION, *Defeated Leaders: The Political Fate of Caillaux, Jouvenel, and Tardieu*, New York, 1960, pp. 284-309.

lement créée devait avoir pour rôle d'établir des communications entre « les forteresses qui constituent l'administration »¹. Tardieu chargea François-Poncet d'élaborer une nouvelle politique économique, qui ne serait ni socialiste ni libérale, et ferait une place à l'intervention de l'État².

Tardieu présenta son programme sous l'étiquette de « politique de prospérité »: le gouvernement allait aider les Français à atteindre le niveau de vie des Américains. La France, disait le président du Conseil, avait su effacer les effets de la guerre, mais elle avait négligé l'avenir. Le but de son gouvernement était de faire en sorte que la France « allât de l'avant »³. S'adressant aux industriels, Tardieu évoquait Saint-Simon, l'« esprit moderne », la rationalisation⁴. À Washington, une déclaration à la presse de l'ambassade de France présentait Tardieu comme incarnant ce même « esprit pratique » qui avait permis le bien-être américain⁵. Il est un peu paradoxal de constater que le lancement de ce programme d'inspiration américaine ait exactement coïncidé avec l'apparition aux États-Unis des premiers signes de la crise.

À certains égards, le gouvernement Tardieu rompit ostensiblement avec le libéralisme. Sa politique d'« aide systématique aux forces vitales du pays » n'avait, assurait-il, connu aucun précédent, sauf pendant la guerre. La « vieille et noble doctrine libérale du laissez-faire et laissez-passer » se trouvait dépassée par les entreprises mastodontes et leur envergure internationale⁶. « Nous pensons, disait François-Poncet, que, dans l'économie moderne, l'État a le devoir d'intervenir, non pas pour gêner les initiatives privées ou leur faire concurrence, mais pour les guider, pour les animer, pour les soutenir au profit de l'activité générale, pour débayer le chemin devant elles et leur garantir les perspectives d'un labeur régulier et sans secousses⁷. » Tardieu reprochait avec véhémence au régime d'avoir soutenu des activités chancelantes

1. Discours de Tardieu devant les chambres d'agriculture de France, 17 mars 1930 (AN 324AP 54).

2. Discours de François-Poncet au Conseil national économique, 5 nov. 1930 (AN 324AP 48).

3. Déclaration ministérielle de Tardieu, 5 nov. 1930 (AN 324AP 54).

4. Discours de Tardieu à Nancy, 27 juil. 1930 (TARDIEU, *L'Épreuve du pouvoir*, Paris, 1931, p. 106).

5. R. Lacour-Gayet, attaché financier, 1^{er} janv. 1930 (AN 324AP 64).

6. Discours à Dijon, 1^{er} juin 1930 (TARDIEU, *L'Épreuve...*, op. cit., pp. 52-53).

7. J.O., *Chambre, Débats*, 8 juil. 1930, p. 2989.

sans se soucier de leur viabilité économique. De même, il s'en prenait à certains hommes d'affaires qui, tout en proclamant leur antiétatisme, ne se privaient pas de demander un coup de main quand ils se trouvaient en difficulté¹. Le président du Conseil admettait qu'il fallait leur porter secours, mais il y mettait comme conditions préalables un État fort et un mouvement patronal inspiré par l'intérêt public. En fin de compte, son idée était de remplacer les pressions sur le Parlement par une consultation systématique entre l'État et les intérêts organisés. François-Poncet, de plus, voyait dans les ententes industrielles un moyen de régulariser le cycle économique et de faire face à la crise mondiale qui s'annonçait.

Le point central de la « politique de prospérité » de Tardieu était un programme de cinq ans, dit « plan d'outillage national ». Celui-ci devait être mis en œuvre par le Trésor, qui y consacrerait cinq milliards de francs pris sur ses excédents². L'agriculture, les dépenses sociales et les travaux publics recevraient des parts à peu près égales; quant à l'industrie, elle serait tout au plus bénéficiaire indirecte. Inspiré par l'expérience de Tardieu au ministère des Travaux publics et par des rapports du Conseil national économique, le projet ne constituait pas un plan économique moderne, mais seulement un programme classique de travaux publics. Les plus gros crédits allaient à l'agriculture: il s'agissait là d'électrification rurale, d'eau potable, de dessertes téléphoniques, de reboisement, de recherche scientifique, de commercialisation des produits, d'assurances agricoles. En accordant cette priorité aux agriculteurs, Tardieu reprenait les vieilles platitudes sur la paysannerie « source de nos vertus nationales »³. Le rapporteur du plan assurait que celui-ci mettrait un terme à l'exode rural, et donc préserverait « l'équilibre économique et moral de la nation »⁴. Tardieu renforçait la protection douanière de produits comme le blé et le vin, menacés par la chute des cours mondiaux. Mais il attendait aussi de l'agriculture qu'elle se modernisât en se spécialisant, en se mécanisant, en améliorant la qualité de ses productions

1. Discours devant l'U.I.E., 19 nov. 1930 (AN 324AP 55).

2. « Plan d'outillage national », 14 mars 1932 (AN 324AP 65). Des crédits supplémentaires payés par le budget et par les collectivités locales auraient élevé le total à dix-sept milliards.

3. Discours à la chambre d'agriculture de France.

4. J.O., *Chambre, Débats*, 8 juil. 1930, p. 2987.

et leur commercialisation, en développant ses exportations. Second objectif du projet, les dépenses sociales devaient aller à l'enseignement, à la recherche scientifique, aux hôpitaux, à des programmes d'éducation physique et technique. Le reste des crédits, c'est-à-dire ce qui concernait les travaux publics, serait consacré aux routes, aux ports, aux canaux, à la marine marchande, aux P.T.T., à l'aviation, et à des avances de fonds aux entreprises hydro-électriques. Le volume total du financement restait modeste, et provenait uniquement des excédents du Trésor, non de l'emprunt. En fait, Tardieu gardait une conception orthodoxe des finances publiques et, à l'exemple de son mentor Poincaré, faisait grand cas de l'équilibre budgétaire.

Le plan d'outillage de 1930 avait aussi des raisons politiques. Certes, Tardieu voulait sincèrement remédier aux carences de l'après-guerre en matière d'infrastructure économique, et rendre la France plus compétitive sur le marché mondial; mais il visait aussi à gagner des voix dans cette France des campagnes et des petites villes qui constituait l'électorat du parti radical. En leur offrant à la fois des crédits pour réaliser des améliorations locales et des réductions d'impôts, il espérait attirer les électeurs radicaux et désarmer leur parti¹. Les bruyants radicaux, escomptait-il, seraient forcés de rejoindre la majorité modérée. Mais, au Parlement, son programme économique rencontra une violente opposition. La gauche avait pénétré ses intentions. Tout en exprimant son désaccord en termes financiers, elle fondait avant tout son hostilité sur des raisons politiques. Radicaux et socialistes mettaient en question l'existence de l'excédent, ce qui ne les empêchait pas de surenchérir sur le gouvernement en demandant des crédits encore plus élevés. Comme on pouvait s'y attendre, les contre-propositions des radicaux accordaient davantage encore à la France rurale, tandis que les socialistes donnaient priorité aux travaux publics. En principe, la gauche approuvait l'idée du plan de Tardieu, mais elle se méfiait de lui et craignait qu'il ne se taillât un succès à ses dépens. Pour empêcher le plan de passer, l'opposition recourut à toutes les tactiques d'obstruction. Le projet de loi du gouvernement était déposé depuis un an que le Parlement en débattait encore. Survint alors la faillite d'une banque provinciale, affaire par elle-même de mauvais

1. Pierre SALY, *La Politique des grands travaux, 1929-1939*, thèse, Université de Paris VIII-Vincennes, 1975, pp. 303-321.

augure, mais qui surtout provoqua un scandale où certains ministres pouvaient paraître impliqués. Il en résulta, à la fin de 1930, la chute du gouvernement Tardieu. Au cours de l'année 1931, une série de gouvernements soutenus par la même majorité parvinrent à faire voter la plupart des crédits demandés par Tardieu. Mais, à ce moment, le but du programme avait changé : il s'agissait de réduire le chômage plutôt que d'encourager la rénovation. Avec la venue des années trente, le mouvement modernisateur commençait à reculer devant la nécessité d'une économie dirigée.

CHAPITRE IV

Les années trente : expériences et alternatives à l'économie libérale

Au début de la crise mondiale, et tant que la France échappa à l'étranglement, l'autosatisfaction parut rester à l'ordre du jour. Presque deux ans après l'effondrement de la Bourse de New York, le pays semblait encore épargné par le flot montant du désordre économique. Comme on aurait pu s'y attendre, cette immunité entraîna une réaction antimoderniste. Le président de la confédération patronale, par exemple, se félicitait de ce que la nation n'eût pas suivi les traces de l'Amérique et de l'Allemagne. « L'état d'équilibre relatif de ce pays, demandait René Duchemin dans un élan rhétorique, n'est-il pas la meilleure preuve que les méthodes françaises, souvent moyennes, mais toujours prudentes, ont du bon, et qu'elles répondent au génie de la race¹ ? »

La crise finit cependant par arriver, puis persista en France beaucoup plus longtemps que dans les autres pays occidentaux. On s'était trop hâté de se congratuler. Suivit presque une décennie de stagnation et d'usure de l'économie, prolongée par les dévastations de la Seconde Guerre mondiale : le tout entraîna un grave retard de développement. Les perspectives expansionnistes des années vingt firent place aux soucis nés de la production en baisse, des prix qui ne supportaient plus la concurrence, des exportations en rétrécissement, des déficits budgétaires, de la faiblesse des investissements, du chômage. Quand il s'avéra que le régime était impuissant à arrêter la détérioration de l'économie, on commença à rechercher sérieusement des solutions alternatives. Cette fermentation des

1. René P. DUCHEMIN, *Organisation syndicale patronale en France*, Paris, 1940, p. 68. Cf. Charles GIDE et William OUALID, *Le Bilan de la guerre pour la France*, Paris, 1931, pp. 348-353.

années trente aboutit d'abord à disloquer le consensus qui soutenait la politique libérale; puis, avec l'approche de la guerre, le pays évolua rapidement vers le dirigisme économique.

C'est parce que la dépression dura que les ravages furent profonds. Une fois la décélération commencée, avec un effondrement des exportations et des prix agricoles en 1931, il n'y eut plus moyen de l'arrêter. Dès 1933, certaines autres économies donnaient des signes de reprise, mais les indices français continuèrent à se tasser, pour tomber au plus bas en 1935. Même par la suite, il n'y eut guère d'amélioration avant la fin 1938. Les différents aspects de la catastrophe économique sont étudiés en détail dans des ouvrages récents¹; ce n'est pas ici le lieu de décrire la détresse des paysans, d'évaluer le nombre des chômeurs ou d'établir le catalogue des faillites bancaires. Notre intérêt doit se porter sur la dégradation de l'industrie et des forces vives du marché.

La crise n'affecta pas uniformément tous les secteurs industriels. Pour le pétrole et quelques autres branches, la production augmenta encore notablement; l'énergie électrique et la chimie améliorèrent un peu leurs positions². Mais c'étaient là des exceptions: les indices d'ensemble de la production industrielle tombèrent en 1932 et, malgré quelques reprises occasionnelles, restèrent stagnants jusqu'en 1938. Les branches les plus dynamiques, celles qui avaient nourri l'essor des années vingt, furent particulièrement atteintes. Les fabricants de machines, d'automobiles, de matériel électrique, comme les chantiers navals et les matériaux de construction, subirent un coup sévère, tandis que le textile et beaucoup de spécialités semi-artisanales, le cuir par exemple, s'effondraient. La baisse de la production et des prix de vente entraînait une chute de bénéfices. Les plus fortes pertes affectèrent les producteurs de biens d'équipement ou intermédiaires, qui faisaient face à la concurrence la plus violente. Dans ces domaines, les bénéfices nets diminuèrent de 80 % environ entre 1930 et 1935³. Là où les industries

1 Jean BOUVIER et al., *Histoire économique et sociale de la France*, tome IV, Paris, 1979-1980, vol. II; François CARON, *Histoire économique de la France: XIX^e-XX^e siècles*, Paris, 1981; Jean-Jacques CARRÉ, Paul DUBOIS, Edmond MALINVAUD, *La Croissance française*, Paris, 1972; Tom KEMP, « The French Economy under the Franc Poincaré », *Economic History Review*, 24, 1, fév. 1971; KEMP, *The French Economy, 1913-1939*, Londres, 1972; Alfred SAUVY, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, 1967, vol. II.

2 CARRÉ, DUBOIS, MALINVAUD, *La Croissance française*, op. cit., p. 45.

3 Maurice LÉVY-LEBOYER, « The Large Corporation in Modern France », in *Man-*

pouvaient, comme les entreprises d'intérêt public, s'abriter sous un monopole, ou bien, comme la chimie et le charbon, sous la protection concertée des cartels, les bénéfiques se maintenaient beaucoup mieux¹. Avec la contraction des marchés et des bénéfiques, l'investissement se tarit: après une chute brutale en 1930-1932, l'investissement en équipement stagna pendant cinq ans aux deux tiers de son niveau d'avant 1913². Effacement des investissements, ralentissement des importations de machines et de technologies modernes: l'industrie française était en train de perdre sa position concurrentielle. La guerre allait aggraver ces difficultés. En 1946, les États-Unis et la Grande-Bretagne auraient élevé leur productivité comme leur production bien au-dessus des niveaux de 1929, alors qu'en France les indices resteraient très notablement inférieurs à leurs maximums d'entre les deux guerres³.

La dépression puis la guerre exercèrent une action comparable sur le jeu de la concurrence, la première en le paralysant, la seconde en le supprimant. La combinaison d'un interventionnisme d'État élargi et d'une reprise de la cartellisation aboutit à une quasi-suppression de la compétition, dans une économie où les lois du marché n'étaient déjà pas réputées opérer avec beaucoup de force. En 1939, les cartels actifs se comptaient par milliers, et les quotas d'importation, entre autres mesures restrictives tendant à protéger le marché intérieur, concernaient des centaines de produits industriels ou agricoles. Une étude récente conclut que « le degré réel de concurrence à l'intérieur du système a varié suivant les époques, pour atteindre le niveau zéro dans les années 1940 »⁴.

gerial Hierarchies, éd. par Alfred D. CHANDLER, junior, et Herman DAEMS, Cambridge, Mass., et Londres, 1980, p. 149.

1. J. DESSIRIER, « Secteurs "abrité" et "non abrité" dans le déséquilibre actuel de l'économie française », *Revue d'économie politique*, 49, août 1935, pp. 1330-1358.

2. CARRÉ, DUBOIS, MALINVAUD, *La Croissance française*, p. 162. En 1935, les émissions de titres des sociétés chimiques correspondaient à 17% de leur volume de 1930; pour la métallurgie, à 5% (CARON, *Histoire économique...*, op. cit., p. 201).

3. La production des États-Unis était alors de 75% supérieure à celle de 1929, et la productivité du travail (mesurée sur la base du produit par heure de travail), de 40%; au Royaume-Uni, les progrès étaient respectivement de 40% et de 10%, tandis que pour la France de 1946 la production était de 20% inférieure à celle de 1929, et la productivité de 5% (CARRÉ, DUBOIS, MALINVAUD, *La Croissance française...*, op. cit., pp. 617-618). Au contraire, le « potentiel productif » du pays, c'est-à-dire la qualification de la main-d'œuvre et le développement de nouvelles techniques de production, s'était amélioré au cours des années trente.

4. CARON, *Histoire économique...*, op. cit., p. 365.

L'ampleur de la crise ébranla bien des nerfs, y compris chez les industriels les plus ouverts et les plus progressistes. Comme nous le verrons, il se trouva un groupe de dirigeants des affaires pour perdre foi dans les mécanismes du marché et pour se mettre à explorer le terrain de la planification économique. Certains même exprimèrent des doutes sur la vocation industrielle de la France. Auguste Detœuf, naguère avocat de la rationalisation industrielle, préconisait une pause de la croissance¹. Claude-J. Gignoux, directeur du quotidien *La Journée industrielle*, réagissait selon un libéralisme plus conventionnel : « Ce qu'on appelle chaos capitaliste, écrivait-il, n'est que le mauvais rendement d'un organisme faussé depuis vingt ans par des interventions étatiques incohérentes. » D'après lui, les contrôles étatiques, autrement dit l'« infiltration lente du socialisme », avaient eu pour seul résultat de protéger contre la concurrence des producteurs défaillants, et de préserver des intérêts particuliers². Cependant, la réaction la plus commune des dirigeants de l'industrie consistait à réaffirmer leur confiance dans le jeu du marché et les lois naturelles de l'économie — tout en recommandant les ententes entre producteurs³. Ainsi, dans les années trente, les organisations du monde des affaires mitigeaient leur philosophie du marché par des appels à l'autodiscipline. Pour les organisations patronales, il n'y avait pas incompatibilité entre concurrence et cartels; ces derniers, dans leur langage, ne faisaient que « régulariser » le marché. Et, tandis que certains toléraient seulement les accords volontaires entre producteurs à

1. Richard F. KUISEL, « Auguste Detœuf, Conscience of French Industry, 1926-1947 », *International Review of Social History*, 20, 2^e partie, 1975, p. 156.

2. Cité par Marguerite PERROT, *La Monnaie et l'opinion publique en France et en Angleterre de 1924 à 1936*, Paris, 1955, p. 237; voir aussi le discours de GIGNOUX à la Société des anciens élèves de l'École libre des sciences politiques (*L'Économie dirigée*, Paris, 1934, pp. 265-294).

3. Duchemin, président de la C.G.P.F., demandait que le gouvernement intervînt moins en période de dépression, et promouvait avec ardeur les ententes de producteurs (Henry W. EHRMANN, *Organized Business in France*, Princeton, 1957, pp. 29-31). Un représentant d'une chambre de commerce remarquait : « Il y a des circonstances où le laissez-faire n'est pas une solution et où une certaine organisation est désirable en vue de faciliter le retour à une économie plus libérale » (cité par Élisabeth DUSSAUZE, *L'État et les ententes industrielles*, Paris, 1938, p. 109). É. Dussauze avait eu en 1937 des entretiens avec plusieurs patrons sur la question des ententes. Le baron Petiet, porte-parole de l'industrie automobile, recommandait aux industriels l'entente volontaire (Odette DE PUIFFE DE MAGONDEAUX, *Les Ententes industrielles obligatoires et le corporatisme en France*, Paris, 1937, p. 123). Voir aussi Patrick PUNELLE, « Étude d'une mentalité patronale : le "Nord industriel" de 1930 à 1935 », *Revue du Nord*, 51, oct.-déc. 1969, pp. 641-650.

titre d'expédients temporaires, d'autres voyaient dans l'entrelacement des réseaux d'ententes la préfiguration de l'avenir.

Tout au long de la crise, les industriels se remirent à édifier des ententes en vue de contrôler la production et les prix¹. Entre ces accords, les plus nombreux et les plus efficaces furent ceux qui restreignaient la production. C'est dans cette intention qu'au début des années trente la sidérurgie, les houillères, la chimie et autres industries déjà fortement cartellisées élaborèrent de nouvelles combinaisons. Là où la production était plus dispersée, et la concurrence plus vive, apparut un type d'accords plus original et aussi plus controversé : des ententes « malthusiennes » réduisaient les capacités de production, par exemple en interdisant l'extension des usines, ou en empêchant les entreprises en faillite de reprendre leurs activités, ou même en détruisant l'outillage non utilisé. Mais ces accords demeurèrent rares, et plus fragiles encore que les cartels classiques. Il n'y eut guère qu'une poignée de branches industrielles, en particulier dans le textile, à faire l'essai d'une autodiscipline aussi extrême. Dans le même temps, modifiant sa politique, le régime en venait à encourager activement la formation de cartels. On vit parfois, comme dans le raffinage du sucre, le gouvernement user de son pouvoir décrétoire en vue d'obliger des sociétés récalcitrantes à entrer dans une entente désirée par d'autres. Il y eut même des cas — l'industrie de la chaussure en est un exemple — où, de grandes entreprises menaçant d'absorber des ateliers artisanaux, l'État imposa une entente qui gelait le statu quo. Malgré tout cela, le projet de loi Flandin-Marchandau de 1935, inspiré par des fabricants de soieries aux abois, et qui aurait donné au gouvernement pouvoir d'obliger tous les producteurs d'une branche à adhérer à une entente voulue par la majorité d'entre eux, échoua devant l'opposition des industriels, des syndicats ouvriers, des agriculteurs et des parlementaires. La République libérale se refusait à pousser plus loin les entorses faites à l'économie de marché.

Le pessimisme qui sous-tendait cette pratique des ententes n'inquiétait pas moins certains hommes politiques et économistes que certains industriels. À cette attitude psychologique qui cher-

1. Sur la formation des ententes, la meilleure étude est celle d'André PIETRE, *L'Évolution des ententes industrielles en France depuis la crise*, Paris, 1936. Voir aussi DUSSAUZE, *L'État...*, op. cit.; DE PUIFFE DE MAGONDEAUX, *Les Ententes...*, op. cit.; Didier LAZARD, *Les Ententes industrielles imposées ou contrôlées par l'État*, Paris, 1937; et J. TCHERNOFF, *Ententes économiques et financières*, Paris, 1933, pp. 101-162.

chait à limiter la production et à détruire des richesses, Alfred Sauvy a attaché l'étiquette de « malthusianisme économique »¹. Pour lui, le phénomène « résult[ait] du vieillissement déjà séculaire de la population, qui atrophie[ait] l'esprit de création pour lui substituer la peur et le souci de protection »². Il faut cependant prendre garde à ne pas accorder trop de poids à cette thèse, à ne pas exagérer le peu d'actions de destruction effectivement réalisées, à ne pas condamner en bloc ce qui fut, après tout, un réflexe de défense quasi universel.

De 1931 à 1935, l'orientation de l'économie par le régime fut mal conçue et décidée au hasard. Les gouvernements français n'imitèrent ni l'interventionnisme massif de l'Allemagne nazie, ni le vigoureux pragmatisme du New Deal américain. Leur conduite fut plus proche du « patauger jusqu'à l'autre rive » des Anglais, mais elle leur réussit moins bien³.

Du point de vue politique, ce furent les modérés et les radicaux qui dominèrent pendant les premières années de la crise. Les seconds notamment se trouvèrent à partir de 1932 au centre de gravité. Malgré leur tendance traditionnelle à se quereller sur la plupart des problèmes, ils s'accordaient sur les vertus de l'équilibre budgétaire, de la déflation, et de la protection des électeurs en difficulté. Aussi aidèrent-ils généreusement les agriculteurs⁴; et, fidèle à sa coutume de montrer dans la haute finance le spectre d'une « nouvelle féodalité », le parti radical utilisa la réglementation fiscale contre les entreprises industrielles intégrées ou les chaînes commerciales, à l'avantage de l'artisanat et du petit commerce.

En dehors d'efforts déflationnistes peu convaincus, la politique gouvernementale resta entièrement défensive jusqu'en 1936⁵. Elle visait à isoler l'économie nationale, à amortir la concurrence, à comprimer la production, à aider des groupes d'intérêts favorisés.

1 SAUVY, *Histoire économique...*, op. cit., pp. 359-378.

2 Id., *ibid.*, p. 378.

3. Une analyse comparative extrêmement éclairante des différentes politiques du temps de la dépression est celle de John GARRATY, « The New Deal, National Socialism, and the Great Depression », *American Historical Review*, 78, 4, oct. 1973, pp. 907-944.

4. Serge BERSTEIN, « Les conceptions du parti radical en matière de politique économique extérieure », *Relations internationales*, 13, printemps 1978, pp. 71-89.

5. Résumé de l'intervention de l'État en France et dans d'autres pays dans Henry LAUFENBURGER, *L'Intervention de l'État en matière économique*, Paris, 1939; voir aussi J. DENUC, « Structure des entreprises », *Revue d'économie politique*, 53, janv.-fév. 1939, pp. 244-259.

Il était admis qu'en temps voulu les mécanismes du marché se réajusteraient d'eux-mêmes, et qu'il n'y avait pas lieu de s'écarter davantage de l'orthodoxie qu'en renforçant les protections et en soulageant les plus grandes détresses. Les ententes industrielles, nous l'avons vu, reçurent quelques encouragements, mais ce fut du bout des lèvres. La situation alarmante de certaines grandes banques et la quasi-faillite de la Compagnie générale transatlantique obligèrent à des sauvetages d'urgence¹: le régime ne pouvait rester indifférent devant les épargnants qui perdaient confiance dans le système bancaire, ni devant la banqueroute du grand armement maritime, porteur du pavillon français. Dans ce dernier cas et dans quelques autres, le gouvernement eut recours à la formule de la société mixte, l'État épongeant les dettes criardes, et devenant en échange actionnaire et administrateur. Mais ces opérations de survie ne représentaient pas un choix idéologique, et n'entraînaient qu'une modeste extension du secteur public. Par ailleurs, des subventions furent libéralement distribuées à tout un assortiment de demandeurs, à partir de tarifs réduits sur les chemins de fer pour certains fonctionnaires jusqu'à des aides aux chantiers navals. Étant donné les attaches rurales de la plupart des hommes politiques, c'est sans doute l'agriculture qui reçut le maximum d'assistance. On prit des mesures pour stocker les récoltes en excès, maintenir les prix à un bon niveau et réglementer les productions. Pour l'agriculture comme pour l'industrie, les quotas d'importation, qui faisaient du marché intérieur une véritable chasse réservée, devinrent au lieu des droits de douane le principal moyen de défense.

La politique fiscale restait dominée par la religion de l'équilibre budgétaire et la crainte de l'inflation: À la baisse des rentrées d'impôts et aux déficits toujours accrus, le régime répondait par la compression des dépenses. Financer par le déficit budgétaire un accroissement de la demande globale en vue de stimuler l'économie eût été chose impensable. Et, toujours fidèles à l'orthodoxie, les gouvernements du début des années trente se refusèrent également à agir sur la masse monétaire ou le volume du crédit.

La seule véritable politique contracyclique du régime fut la déflation. Le but était de favoriser la reprise en comprimant les

1. Marthe BARBANCE, *Histoire de la Compagnie générale transatlantique*, Paris, 1955, pp. 261-273.

coûts de production et les prix français, de manière à les ajuster à des prix mondiaux déjà déprimés et à un pouvoir d'achat intérieur rétréci. L'autre solution possible, à savoir la dévaluation, ne fut pas essayée. Tandis que de nombreux pays, dont les États-Unis et la Grande-Bretagne, tiraient avantage de dévaluations opérées dans les premières années de la crise, la France refusait d'aligner ses prix au niveau mondial par une modification des taux de change. Les adversaires de la dévaluation assuraient que celle-ci aurait ruiné de fond en comble un édifice social bâti sur l'épargne et sur la stabilité monétaire. On confondait souvent dévaluation et inflation, en raison sans doute de la nervosité que le pays continuait à manifester au sujet du franc, après avoir dans les années vingt échappé de justesse au désastre monétaire. Les libéraux ne croyaient pas qu'un simple ajustement de la parité pût suffire à ramener les prix au niveau convenable : il fallait laisser à l'économie le temps d'éliminer les producteurs marginaux. Pour certains, soutenir le « franc Poincaré » était faire acte de patriotisme. « Qui touche au franc touche à la France », proclamait un journal¹. D'autres maintenaient qu'une dévaluation était une malhonnêteté ; il n'y avait que les anglophiles ou autres gens sans scrupules pour vouloir manipuler les taux de change. Les milieux d'affaires étaient quasi unanimes à condamner la dévaluation, en accord avec tous les partis. Jusqu'en 1936, recommander la dévaluation revenait à commettre un suicide politique. En fin de compte, les Français sacrifiaient l'économie au franc. C'est dans l'espoir d'échapper à la dévaluation qu'en 1935 le régime entreprit une déflation rigoureuse. L'État donna l'exemple en réduisant toutes ses dépenses de 10 %, y compris les traitements des fonctionnaires, les prix des services d'intérêt public, les subventions et les intérêts portés par les titres d'État. Cette politique mal inspirée n'aboutit probablement qu'à aggraver la dépression en décourageant l'investissement et en réduisant encore la demande. D'autre part son impact était diminué par des mesures de sens contraire, qui tendaient à soutenir les prix agricoles et à protéger les producteurs. La cohérence n'était pas le point fort de cette politique contracyclique.

Sur le plan de la doctrine économique, la théorie libérale conti-

1. *Le Matin*, 20 août 1934, cité par H. DE LA TOUR DU PIN CHAMBLY, *Les Idées économiques de Paul Reynaud vues par la presse de droite entre 1930 et 1940*, mémoire, Université de Paris I, 1972, p. 91. Pour le débat public sur la dévaluation, voir PERROT, *La Monnaie...*, op. cit., pp. 226-228.

nuait de prévaloir. Un libéralisme sans faille caractérisa les ministres des Finances du début de la décennie, tels Louis Germain-Martin et Georges Bonnet ; dans leur ensemble, les grands commis du Trésor restaient réputés pour leur conservatisme intransigeant¹. Les remèdes proposés par la plupart des économistes coïncidaient avec la politique du régime — critiqué cependant pour sa déviation vers le protectionnisme. Dans les facultés de droit et les grandes écoles, c'étaient Colson et ses pairs de la génération d'avant-guerre qui continuaient à enseigner l'économie, tandis que des libéraux plus jeunes, comme Charles Rist et Jacques Rueff, accédaient aux premiers rangs à titre de conseillers, hauts fonctionnaires ou professeurs². Le fond des prescriptions de la médecine libérale contre la crise était d'attendre l'élimination naturelle des producteurs en mauvaise santé, de réduire les dépenses de l'État, de comprimer les prix et les salaires, tout en sauvegardant le franc. Mettant en avant le caractère cyclique de la dépression, la *Revue d'économie politique*, qui exprimait les vues des hautes sphères de l'académisme, accusait l'intervention étatique, les cartels et les syndicats ouvriers de faire obstacle au processus d'autorégulation³. Keynes n'était pas près d'être écouté en France⁴.

1. DE PEYSTER, « L'inspection générale des Finances en France », *Revue internationale des sciences administratives*, 12, oct.-déc. 1939 ; Jacques DE FOUCHIER, « Le rôle de l'inspection générale des Finances dans l'administration française », *Revue politique et parlementaire*, 46, août 1939, p. 268.

2. Rist fut sous-gouverneur de la Banque de France vers la fin des années vingt, et, au début des années trente, représenta la France à plusieurs conférences internationales. Rueff fut en poste à l'ambassade française à Londres à titre de conseiller financier, puis dirigea le Trésor entre 1936 et 1939. Il évoque cette seconde partie de sa carrière dans : Jacques RUEFF, *Combats pour l'ordre financier*, Paris, 1972, pp. 43-122 ; et dans *De l'aube au crépuscule : autobiographie*, Paris, 1977, pp. 117-163. Rist et Rueff enseignèrent aussi à Sciences po. Malgré les titres impressionnants de nombreux professeurs, le niveau général de la formation économique, en particulier dans les facultés de droit, n'était guère élevé. On passait trop de temps à étudier les textes législatifs et administratifs, trop peu à apprendre la théorie économique, la statistique, les questions d'ordre spécialisé, les applications pratiques (Charles RIST et al., *L'Enseignement économique en France et à l'étranger*, Paris, 1937). Cf. la situation à Sciences po, telle que la décrivent Pierre RAIN et Jacques CHAPSAL, *L'École libre des sciences politiques, 1871-1945*, Paris, 1962, pp. 71-85.

3. Par exemple : Robert WOLFF, « Réflexions sur les crises », *Revue d'économie politique*, 46, juil.-août 1932, pp. 1288-1322. La revue consacra un numéro entier (48, sept.-oct. 1934, pp. 1401-1688) à l'« économie dirigée ». Le *Journal des économistes*, autre publication orthodoxe, rejetait toute intervention de l'État et recommandait le retour à la libre circulation du capital et des produits.

4. RUEFF (*De l'aube...*, op. cit., pp. 98-108) assure avoir identifié dès les années 1930 le défaut fatal de la théorie keynésienne, à savoir ses effets inflationnistes. De son côté, Rist

Si savante que fût la théorie libérale en matière de lutte contre les crises cycliques, les années 1931-1935 ne virent pas ses recommandations entièrement appliquées. Le régime choisit plutôt un mélange de thérapeutique libérale et de protectionnisme à haute dose. Ce qui reste sûr, c'est que l'ordonnance échoua totalement à guérir le malade. Et la déception qui s'ensuivit, en particulier chez ceux qui s'estimèrent injustement traités, poussa à chercher des solutions de rechange.

La prolifération des plans économiques.

Entre autres alternatives à la politique courante, la planification économique capta momentanément la faveur de l'opinion vers le milieu des années trente. La C.G.T., la C.F.T.C., les radicaux, chacun adopta sa variété de plan; nombre de revues, de groupes d'études et de conférences, dont certaines à l'échelle internationale, épousèrent la même cause¹. Il fallut attendre 1945, à un moment où la France devait entreprendre une reconstruction complète, pour voir la planification retrouver une aussi large audience. Bien souvent, ces prétendus plans n'étaient d'ailleurs qu'un ramassis d'idées éculées, ou qu'un déguisement des griefs de tel ou tel groupe d'intérêts. Cependant, cet engouement avait valeur de signe pour l'avenir. Vus d'aujourd'hui, les « planistes » des années trente marquaient une première étape, purement spéculative encore, sur la voie d'une prise de conscience économique nationale. Qui plus est, la gauche unie fut tout près de se rallier à la planification, et, à partir de 1945, certains « planistes » accédèrent à de hautes positions dans l'État.

Une conjonction particulière de difficultés économiques et politiques contribua à la prolifération de ces plans établis sur le papier. Leurs auteurs dénonçaient le violent désordre économique qui enlevait aux hommes le nécessaire, et forçait à l'oisiveté des multi-

trouvait peu persuasives l'analyse de la dépression par Keynes et la solution proposée (Charles RIST et Charles GIDE, *Histoire des doctrines économiques...*, op. cit., pp. 847-860; l'auteur cite une traduction anglaise de R. Richards, 2^e éd. Londres, 1948, pp. 738-747).

¹ Le phénomène est analysé par : Bernard GOTLIEB, *Les Origines de l'idée de plan*, mémoire, Université de Paris X-Nanterre, 1971; Jocelyne LOGGH, *Notion de plan dans la période de l'entre-deux-guerres*, mémoire, Université de Paris I, 1971; Henri DE NOVELLE, « Plans d'économie dirigée », *Revue d'économie politique*, 48, sept.-oct. 1934, pp. 1595-1668.

tudes qui demandaient du travail. Le capitalisme de marché et ses dogmes libéraux avaient fait faillite. Le système avait besoin d'autre chose que de remèdes contracycliques; les « réformes de structure », pour reprendre le vocabulaire de l'époque, étaient à l'ordre du jour. Il fallait trouver quelque manière de diriger l'économie, en permanence et rationnellement; et par là de compléter le jeu des forces du marché, d'établir un équilibre entre la production et la consommation. D'autre part, outre ses terribles effets sur l'économie, la pente descendante du cycle avait entraîné une révolte politique. On pensait pouvoir attribuer l'accession de Hitler au pouvoir dans l'Allemagne de 1933 à la dépression, et plus particulièrement à la détresse matérielle qui avait poussé les classes moyennes dans le camp nazi. Et l'effondrement des puissants partis marxistes allemands, comme du mouvement syndical, portait à la gauche française un coup accablant. Si l'on joignait à cela les succès déjà remportés par la dictature en Italie et en Autriche, celle-ci paraissait en voie de triompher dans toute l'Europe. À la suite des émeutes du 6 février 1934, où les manifestants de droite tentèrent de prendre d'assaut le Palais Bourbon, la menace du fascisme devint sensible en France. S'ajoutant à la polarisation croissante du corps politique français, cette crainte incita à tracer de vastes programmes de reconstruction et de réconciliation, ouverts sur toutes les classes sociales et susceptibles de séduire les couches moyennes aussi bien que les masses.

Outre l'inspiration générale qu'ils puisaient dans la crise économique-politique, les planistes présentaient quelques autres caractéristiques communes. Tous les plans des années trente sans exception visaient avant tout des objectifs de lutte contre la dépression plutôt que de développement: ils proposaient des mesures tendant à éliminer les mécanismes économiques vicieux, responsables des crises cycliques. En ce sens, ils allaient plus loin que les simples programmes d'assistance. Si l'on va au fond des choses, on peut dire que les planistes voulaient fonder l'ordre économique sur un équilibre rationnel et maîtrisé par les hommes, sur un système de gestion institutionnalisée qui ne pouvait faire très bon ménage avec l'économie de marché. Quelque complémentarité qu'il puisse exister entre planification et jeu du marché, cette différence fondamentale ne doit pas être sous-estimée. Il y a antagonisme entre directivité organisée et rationnelle, et liberté laissée à l'établissement des prix. La raison, les contrôles, la prévision

allaient remplacer, ou tout au moins modifier, les mécanismes naturels ou automatiques qui, selon la philosophie économique du marché, devaient échapper à l'intervention humaine. Sur un plan tout aussi fondamental, les planistes mettaient en question le dynamisme de l'ordre capitaliste individualiste. Ils critiquaient à la fois l'efficacité et la moralité d'un système fondé sur la recherche du profit personnel; ils voulaient substituer à cette motivation de l'activité économique tel ou tel idéal altruiste, l'intérêt général, la productivité, ou même le progrès de l'humanité.

Du point de vue institutionnel, les partisans du planisme prévoient en général un organisme de prévision, un conseil de supervision économique, et enfin un plan, c'est-à-dire un document qui aurait joué le rôle d'une sorte de budget de l'économie et défini les grandes lignes d'action. Mais, pour eux, le plan lui-même avait moins d'importance que l'appareil institutionnel du « dirigisme ». Les planistes se retrouvaient aussi d'accord pour créer une « économie mixte » réunissant deux secteurs, l'un planifié, l'autre libre. Certaines versions plus radicales auraient voulu de plus socialiser ou nationaliser le premier secteur, et contrôler indirectement le second, laissé à la propriété privée. De savoir si finalement la planification aurait pour résultat de sauver le capitalisme ou de le détruire, c'était un problème peu clair et débattu entre les planistes eux-mêmes. Mais que le tout entraînant une révision profonde du fonctionnement de l'économie ne faisait pas question.

À l'exception des communistes, la planification soviétique ne trouvait pas de défenseurs en France. Personne ne voulait d'un type de planification « étatiste », centralisé, global et administratif, qui aurait complètement supprimé le marché. Le parti communiste lui-même réservait le modèle économique soviétique pour l'avenir — après que serait advenue la révolution prolétarienne. Les socialistes étaient seuls à envisager de donner un rôle dirigeant à la bureaucratie d'État. À la différence du plan quinquennal soviétique, les conceptions françaises conservaient toutes un large secteur privé, lequel subirait, au plus, un contrôle indirect. Les planistes français mettaient aussi l'accent sur une participation démocratique à l'élaboration et à la mise en œuvre de la planification. On peut, pour une part, attribuer ce rejet du modèle soviétique centralisé à une réaction antibolchevique et à la cruelle expérience vécue par les Russes sous Lénine et sous Staline. Mais la raison s'en trouvait encore plus dans l'aversion traditionnelle des Français pour l'« éta-

tisme » et dans leur attachement aux valeurs démocratiques et libertaires.

À ce premier stade de son développement, la planification française se présenta le plus souvent sous forme de manifestes abstraits, teintés d'altruisme et porteurs de grandes espérances. Énonçant des principes dirigistes, ils se souciaient peu des faits, des chiffres, de l'analyse économique. Bien entendu, les données statistiques sur l'économie étaient largement insuffisantes; mais, à l'exception de ceux qui s'appuyaient sur un certain révisionnisme marxiste, ces plans manquaient également de toute base théorique. Nombre de questions se posaient aux planistes pour la première fois. Comment, par exemple, diriger les comportements économiques par des moyens démocratiques? Que signifiait « nationaliser » une entreprise? En dehors de la C.G.T., ce problème n'avait pas suscité beaucoup de réflexions. Le plan quinquennal soviétique, seul modèle observable, n'indiquait guère comment pourrait fonctionner un système mixte et démocratique. En l'absence d'analyse rigoureuse, les planistes ébauchaient vaguement des institutions nouvelles et appelaient sur un ton humanitaire et moralisateur à remplacer la recherche du profit par des motivations plus élevées.

Un dernier trait commun à l'ensemble des planistes était leur ardeur. Ils se considéraient comme des réalistes actifs, qui offraient, face au statu quo, une alternative prête à fonctionner. Ils formaient un groupe impatient de prendre la situation en main, sans attendre les résultats des mécanismes du marché, des processus parlementaires ou de la révolution prolétarienne.

Avant d'étudier de plus près les deux principaux courants du planisme, il convient de présenter un échantillonnage des multiples projets — échantillonnage seulement, en raison de leur quantité et du fait que la plupart apportaient bien peu.

Le « plan du 9 juillet » (1934) reçut une attention disproportionnée à son contenu comme à son impact réel. Dans le sillage des émeutes du 6 février, de jeunes militants politiques venant de presque tous les horizons, ligueurs de droite ou syndicalistes gauchisants, mêlés à quelques grands dirigeants des affaires et hauts fonctionnaires, se réunirent pour établir, à travers bien des fluctuations, un programme commun de réconciliation et de rénovation. Finalement, les oppositions se révélèrent irréductibles; le texte mêla les

exigences d'ordre et d'autorité de la droite aux appels à la justice et à l'égalité de la gauche. La réforme économique n'était d'ailleurs qu'un des volets du grandiose manifeste du 9 juillet, qui voulait résoudre la plupart des grands problèmes nationaux du moment. Il s'agissait de remplacer le capitalisme libéral par une « économie consciente » où l'État jouerait le rôle d'arbitre. Plus profondément, « le but à poursuivre, était-il dit, est le remplacement progressif du profit individuel par la notion de service social et la joie de créer »¹. C'était par une réorganisation appropriée de l'économie que se réaliserait cette transformation des mœurs. À titre de réformes de structure, le manifeste préconisait des organismes de producteurs à caractère régional, social et corporatiste, lesquels restaureraient la moralité et le sens des hiérarchies pour instituer « la liberté dans l'ordre ». Un « gouvernement de facto », tirant sa force de la marée populaire qui l'aurait amené au pouvoir, se chargerait de combler les lacunes de l'ordre nouveau. Un tel « plan » reflète bien l'atmosphère de panique qui régnait en 1934, mais apportait fort peu au progrès de la planification, et rien du tout à la remise en ordre de l'économie.

Dans des milieux de jeunes intellectuels non conformistes, apparut une sorte de « planisme » philosophique. Au début des années trente, des revues comme *L'Ordre nouveau*, *L'Homme nouveau*, *Esprit*, et une autre opportunément intitulée *Plans*, s'ouvrirent à une foule de jeunes écrivains. Ici encore, l'économie tenait moins de place que les grandes questions politiques, sociales, esthétiques et surtout philosophiques. *Plans*, par exemple, avait beaucoup à dire sur l'urbanisme et l'architecture, mais, en matière économique, pas grand-chose de notable et qui dépassât l'éloge d'une économie planifiée ou « logique ». Dans ces revues, Robert Aron, Arnaud Dandieu, Georges Roditi, Emmanuel Mounier et bien d'autres proclamaient leur indignation à l'égard d'un système qui réduisait les hommes à leur fonction de producteurs ou de consommateurs, révérait les millionnaires comme des héros, dépersonnalisait la propriété, récompensait la spéculation, dégradait le travail, et exploitait les travailleurs. Pour définir l'ordre existant, la revue catholique *Esprit* fit revivre un péché médiéval : le capitalisme était « l'usure érigée en loi universelle »². Aux yeux de ces non-

1. Groupe du 9 juillet, *Plan du 9 juillet*, Paris, 1934, pp. 42-44.

2. Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *Les Non-conformistes des années 30*, Paris, 1969,

conformistes aux pensées élevées, le capitalisme ne se parait de libéralisme que pour dissimuler la royauté du plus fort. Philosophes en révolte contre un monde matérialiste qui méprisait la morale et la spiritualité, ces intellectuels ne trouvaient cependant plus beaucoup de mots quand il s'agissait de passer du moralisme anticapitaliste à des propositions concrètes de changement. Ils suggéraient des moyens pour rendre au travail sa dignité, sauvegarder la propriété personnelle (par opposition au capital anonyme), faire échec à la spéculation et amoindrir la motivation par le profit. Ils s'affirmaient partisans de la « planification », mais ne tentaient guère de préciser les mesures à prendre¹. Seul *L'Ordre nouveau* présentait un programme d'économie mixte; encore ce projet était-il l'œuvre d'ingénieurs occupant des postes de direction, et appartenant à un groupe de planistes qu'il est préférable d'étudier à part.

Vers le milieu des années trente, les plans annoncés à grand son de trompe n'étaient bien souvent — et c'est ce qui rend l'affaire si nébuleuse — qu'une reprise de programmes politiques usés et de revendications de groupes d'intérêts. Par exemple, le « plan » adopté en 1934 par le parti radical ne représentait qu'une imposture². D'inspiration purement électorale, il visait, aux lendemains du 6 février, à séduire les mécontents, sans rien proposer qui ressemblât à une réforme de structure. Il n'y avait là qu'une liste de formules éculées, consistant par exemple à aider les victimes de la crise au moyen de crédits à faible intérêt. À part cela, le parti ne faisait que déguiser en plan son vieux programme, y compris les mesures déflationnistes, tout en se déclarant pour le dirigisme et la nationalisation, dont en fait il ne voulait pas. De son côté, la C.F.T.C., centrale syndicale catholique, publia en 1936 un « plan » de réorganisation de l'économie suivant les principes du christianis-

p. 233. Autres études sur ces intellectuels : Pierre ANDREU, « Les idées politiques de la jeunesse intellectuelle de 1927 à la guerre », *Revue des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1957, pp. 17-30; Jean TOUCHARD, « L'esprit des années 1930 », in *Tendances politiques dans la vie française depuis 1789*, Paris, 1960, pp. 89-120.

1. *Esprit* publia le plan d'Henri de Man en 1934, mais, rejetant son « étatismisme », le soumit à une critique d'inspiration proudhonienne (Michel WINOCK, *Histoire politique de la revue Esprit, 1930-1950*, Paris, 1975, pp. 95-100.

2. Le plan des radicaux figure dans Émile ROCHE, *On a voté*, Paris, 1936. Sur la poignée de radicaux qui prirent la planification au sérieux, voir DE NOVELLE, « Plans... », *op. cit.*, pp. 1652-1654. Le radical dissident Gaston Bergery, qui forma un front antifasciste en 1933, devint aussi un partisan de la planification.

me¹. Les buts traditionnels du syndicalisme catholique, renforcement de la famille ou actionnariat ouvrier, s'y retrouvaient parés à la mode du moment, sous l'habit des associations professionnelles. Tout en reconnaissant qu'en vertu de la nature et de l'étendue de leurs activités certaines industries étaient devenues des services publics, la C.F.T.C. se refusait à envisager des nationalisations : mieux valait, lui semblait-il, une forme plus douce de direction collective. Ainsi le plan ne faisait-il que de très loin allusion à une économie mixte, à un appareil de prévision économique ou à une extension des pouvoirs réglementaires de l'État. L'historien qui veut trouver, pour la période, des tentatives sérieuses d'élaboration et de mise en application d'un système d'économie dirigée doit se tourner vers d'autres horizons.

Arrivés à ce point, il nous faut faire un bref détour du côté de la théorie corporatiste. En lui-même, le corporatisme représentait une autre conception de l'ordre social ; mais il lui arriva aussi d'inspirer les réflexions de certains planistes. Dans les années trente, corporatisme et planisme fleurirent côte à côte, et leurs vues sur la reconstruction de la société libérale se chevauchèrent souvent.

Le point de départ des théoriciens corporatistes n'était pas celui des planistes. C'est en vue de sortir de l'anarchie individualiste qu'ils voulaient reconstituer les cellules naturelles de l'organisme social ; les planistes, eux, cherchaient le moyen de faire fonctionner l'économie. Dans la mesure où la hiérarchie d'associations intermédiaires, régionales, professionnelles ou autres qu'il voulait reconstruire pour les interposer entre l'individu et l'État impliquait une discipline collective, le corporatisme n'était pas à l'opposé d'une économie dirigée. En conséquence, certains planistes introduisirent dans leurs projets des organismes corporatistes. Pourtant, au fond d'eux-mêmes, les corporatistes considéraient comme secondaires l'équilibre de la production et de la consommation ou autres problèmes économiques. Leur conservatisme social visait à faire revivre les valeurs qui leur étaient chères, telles que hiérarchie, famille, discipline, conciliation des classes, religion, travail. Le

1. Le plan de la C.F.T.C. est reproduit par Jules ZIRNHELD, *Cinquante années de syndicalisme chrétien*, Paris, 1937, pp. 261-274.

moyen d'y parvenir était pour eux l'association professionnelle mixte, regroupant les individus engagés dans la même activité économique. Avec la famille et la région, celle-ci devait former une des cellules de base de la société corporatiste. Un entrelacement hiérarchisé de communautés de ce genre, ayant pour sommet une assemblée économique, constituait l'ordre corporatiste.

L'administration et les hommes d'affaires, comme les syndicats, devraient céder beaucoup de leurs fonctions aux associations professionnelles. Celles-ci se chargeraient d'arbitrer les conflits entre patrons et salariés, de définir les conditions de travail, de contrôler les prix, de réglementer la production en qualité et même en quantité. Et, dans l'État corporatiste, un système de représentation professionnelle élirait une assemblée économique qui court-circuiterait la politique des partis et élargirait le champ d'action du régime en matière économique.

Les corporatistes vantaient avec extravagance les vertus de leur thérapeutique. Au sein des associations, on verrait renaître la solidarité sociale ; des valeurs traditionnelles comme le « juste prix » seraient remises à l'honneur. L'équilibre serait rétabli, la concurrence domptée, la propriété privée protégée, et l'État soulagé du fardeau de la réglementation.

La théorisation corporatiste représentait une réaction contre d'autres conceptions de la société défendues entre les deux guerres. De son point de vue, l'individualisme, le marxisme et l'étatisme étaient également condamnables. Le libéralisme économique entraînait le désordre, l'égoïsme, le matérialisme. Il amenait inévitablement une crise comme celle que subissait la France. Un autre de ses effets était de rendre impossible une « économie morale ». Pour une grande part, le corporatisme prenait sa source dans la doctrine sociale catholique et dans la critique chrétienne du matérialisme et de l'individualisme. L'association corporatiste se présentait aussi comme un antidote au poison marxiste de la haine de classe, qui détruisait la solidarité sociale. Groupés autour d'un « métier » commun ou du moins proche du leur, comme les producteurs du Moyen Âge dans leurs corporations, patrons et ouvriers prendraient conscience de ce qui les unissait et surmonteraient ce qui les divisait. Quant au syndicalisme, dans la mesure où il exprimait une lutte de classes, il ne valait pas mieux que le marxisme ; et l'étatisme, pour les corporatistes, ne présentait aucun attrait. L'État était incompetent à diriger l'économie, et c'était la

mainmise de sa bureaucratie centralisée qui vidait de leur sang les organismes corporatifs.

Il n'est pas impossible qu'au cours des années trente le corporatisme ait eu autant d'audience que le planisme. Les réformateurs économiques invoquaient la « profession organisée » aussi fréquemment que le « plan ». Dollfuss en Autriche, Salazar au Portugal, Mussolini en Italie, et dans une certaine mesure les nazis avaient tous utilisé les appâts du corporatisme. En France même, certaines évolutions, par exemple la tendance à rendre obligatoires les ententes industrielles, venaient actualiser ces spéculations. Le corporatisme trouvait un écho dans les milieux universitaires, patronaux, catholiques sociaux, royalistes. S'y ajoutaient les Croix-de-Feu, soit la plus puissante des ligues politiques, la Fédération nationale des contribuables, puis encore l'influente ligue royaliste de l'Action française, toutes organisations qui nourrissaient de vagues aspirations corporatistes¹.

Cependant le corporatisme ne parvint dans la période ni à acquérir un soutien de masse ni à séduire un parti politique important. La doctrine resta confinée à un petit cercle académique, et à un groupe de patrons plus faible encore. D'autres, tels les chefs de Croix-de-Feu, firent leurs des fragments de la conception, sans pour autant l'adopter dans son ensemble. Ni le « patronat » ni le syndicalisme ouvrier ne lui accordèrent beaucoup de crédit. Les employeurs craignaient de voir les organismes corporatifs restreindre leurs prérogatives, et d'encourager indirectement le syndicalisme et l'étatisme. Les syndicats ouvriers voyaient d'un mauvais œil des associations professionnelles qui leur enlèveraient

1. Parmi les principaux théoriciens du corporatisme, on trouve des universitaires comme Roger Bonnard, Maurice Bouvier-Ajam et Brethe de La Gressaye; des patrons comme Eugène Mathon et Pierre Lucius; des catholiques sociaux comme Paul Chanson; et des royalistes comme Firmin Bacconnier. Des synthèses critiques utiles sont celles de : Roger BONNARD, *Syndicalisme, corporatisme, et État corporatif*, Paris, 1937; Gaétan PIROU, *Essais sur le corporatisme*, Paris, 1937, et *La Crise du capitalisme*, Paris, 1936; Matthew H. ELBOW, *French Corporative Theory, 1789-1948*, New York, 1953. Les idées corporatistes des Croix-de-Feu apparaissent dans François DE LA ROCQUE, *Service public*, Paris, 1934, pp. 140-148. Sur la pénétration du corporatisme dans les milieux patronaux après 1936, voir EHRMANN, *Organized Business...*, *op. cit.*, pp. 34-53. La Fédération nationale des contribuables décida que le libéralisme était dépassé et adhéra aux idées corporatistes (William A. HOISINGTON, *Taxpayer Revolt in France: The National Taxpayers' Federation, 1928-1939*, manuscrits microfilmés de la Hoover Institution, n° 3, Stanford, 1973). Dans une discussion de vaste portée, Philippe C. SCHMITTER suggère que cet « isme » est loin d'être mort (« Still the Century of Corporatism? », *Review of Politics*, 36, 1, janv. 1974, pp. 85-131).

leur autonomie, et d'abord le droit de grève; qui se substitueraient aux structures syndicales existantes, et qui rehausseraient l'autorité patronale. Au fond, la question de savoir si le syndicalisme pourrait ou non coexister avec la « profession organisée » traçait une frontière entre corporatistes et syndicalistes. Quant à ceux des syndicalistes qui refusaient d'avoir rien à faire avec tout système favorable à la conciliation de classes, ils mettaient corporatisme et fascisme dans le même sac.

En tant que doctrine sociale, le corporatisme posait des problèmes difficiles, qui contribuaient à réduire son audience. Il était délicat de définir les limites des différentes activités économiques, et par conséquent des associations professionnelles correspondantes. Les théoriciens ne savaient s'il fallait fonder les associations sur la similitude des techniques de production, sur celle des matières premières, sur celle des produits finaux, ou encore sur celle du stade de production. Autre désaccord quand il s'agissait de dire si l'adhésion à ces organismes serait obligatoire pour tous les membres de la profession. Dans le même temps, reprenant le thème de leurs attaques contre les consortiums du temps de guerre, les libéraux proclamaient que les corporations professionnelles étoufferaient l'initiative et réduiraient la production: vu l'attitude fortement malthusienne de la plupart des corporatistes, l'accusation paraît solidement fondée. Mais la plus grande difficulté résidait dans les relations avec l'État. Bien que le corporatisme eût pour trait distinctif « le caractère de droit public attribué à l'activité de la profession organisée », certains théoriciens demandaient des organismes corporatifs autonomes, nés de la volonté des « producteurs » eux-mêmes, et à qui l'État conférerait une autorité légale¹. D'autres demandaient que l'État commençât par créer les organismes, puis relâchât progressivement son contrôle à mesure que l'esprit corporatiste viendrait remplacer la haine de classes. Gouvernement des producteurs par eux-mêmes ou contrôle administratif, tel était le problème. On pouvait encore redouter de voir l'État corporatiste exacerber les luttes entre groupes d'intérêts économiques, pour finalement subordonner à leurs volontés la démocratie politique et le bien public. Ces discussions doctrinales n'étaient déjà que trop apparentes au cours des années trente; beaucoup d'entre elles devaient s'incarner dans la vie politique

1. Citation extraite de PIROU, *Essais...*, *op. cit.*, pp. 114-115.

réelle pendant la Seconde Guerre mondiale, à l'époque où l'on tenterait d'édifier un régime corporatiste français.

Les planistes néo-libéraux.

Revenons aux planistes, en gardant à l'esprit la variante corporatiste. Du point de vue qui nous intéresse, il existait dans les années trente deux groupements principaux qui préfiguraient l'avenir et qui, à partir de 1935, parvinrent à jouer un rôle dans l'élaboration des politiques appliquées. L'un était néo-libéral, l'autre socialo-syndicaliste. Le premier embrassait la planification pour perfectionner le capitalisme, le second pour construire le socialisme. L'un voulait sauver les éléments viables du régime de marché, l'autre le réduire à une peau de chagrin.

C'est la réflexion sur le développement du capitalisme qui donna naissance au planisme néo-libéral : celui-ci vint au jour, très naturellement et logiquement, avec le passage du capitalisme à un stade de concentration industrielle renforcée, d'organisation collective et d'interdépendance ; et cette manière de concevoir une économie planifiée devait beaucoup au mouvement rationalisateur des années vingt. La version socialiste étudiait également cette évolution, mais soumettait son analyse à une interprétation syndicaliste ou marxiste qui présupposait l'autodestruction du capitalisme. Du point de vue plus précis des réformes de structure, les néo-libéraux mettaient l'accent sur l'appareil de prévision, l'autodiscipline des producteurs, les réseaux corporatifs et les contrôles indirects ; à l'inverse, les socialo-syndicalistes glorifiaient les nationalisations, la mise au rebut des hiérarchies capitalistes, les organismes syndicaux ou démocratiques, et un dirigisme rigoureux. Leur attitude à l'égard des nationalisations permettait de distinguer facilement entre les deux écoles. Le planisme néo-libéral attirait surtout des dirigeants de l'économie, des ingénieurs, des hauts fonctionnaires ; la version de gauche séduisait des militants socialistes ou syndicaux. D'autre part, les planistes liés aux milieux d'affaires affichaient une position de neutralité politique, tandis que les syndicalistes et les socialistes attribuaient à la planification un rôle stratégique dans le combat antifasciste et électoral.

Beaucoup moins nombreux et moins en vue que leurs collègues plus révolutionnaires, les planistes néo-libéraux occupaient pourtant

à partir de 1935, ou devaient plus tard occuper, des postes importants dans l'administration économique. Jacques Branger et Jean Coutrot, deux industriels progressistes, Alfred Sauvy, démographe et statisticien, Jean Ullmo, économiste et mathématicien, allaient devenir conseillers du gouvernement dans les années d'avant-guerre ; Robert Gibrat, Robert Loustau, Gérard Bardet, Auguste Detœuf, ingénieurs ou industriels, appartiendront après 1940 au personnel de Vichy. Ces réformateurs n'avaient guère de points d'ancrage communs à part leur formation de polytechniciens, quelques revues d'avant-garde comme *Les Nouveaux Cahiers* ou *L'Ordre nouveau*, et un groupe d'études, X-Crise¹. Ces polytechniciens d'esprit civique avaient cessé de croire aux mécanismes stabilisateurs du marché, ou du moins dans la capacité du marché à émettre des signaux assez tôt pour permettre une inflexion efficace de la politique économique. Une certaine forme de planification à long terme était donc pour eux à l'ordre du jour. Quelques-uns s'efforcèrent sérieusement de comprendre le fonctionnement du Gosplan, et même se rendirent en Union soviétique. Parmi ces polytechniciens, certains eurent du planisme une conception plus socialisante — Jules Moch par exemple, dont la carrière s'est déroulée tantôt sur le devant de la scène historique, tantôt à l'écart.

Il serait peu utile d'étudier les idées propres à chacun de ces néo-libéraux. En réalité, à ce premier stade, peu d'entre eux avaient une vue très claire de ce que pouvait être une économie planifiée ; et nous pouvons considérer comme un ensemble les conceptions de ceux qui se sont exprimés le plus nettement, tels Branger, Coutrot, Detœuf et Gibrat.

« Le libéralisme est mort, proclamait solennellement Detœuf ; il a été tué, non par la volonté des hommes ou à cause d'une libre action des gouvernements, mais par une inéluctable évolution interne². » Si les mécanismes économiques d'auto-ajustement conti-

1. X-Crise, fondé en 1931, devint ensuite le Centre polytechnicien d'études économiques, qui compta environ deux mille membres. Le Centre était un forum de discussion, et les participants n'étaient pas tous des planistes. Ces conceptions polytechniciennes sont analysées de près par Guy DESAUNAY, *X-Crise, contribution à l'étude des idéologies économiques d'un groupe de polytechniciens durant la grande crise économique, 1931-1939*, thèse, Université de Paris, 1965. Les auteurs du plan soutenu par *L'Ordre nouveau* étaient Loustau et Gibrat. Bardet, Branger, Coutrot et Louis Vallon (un planiste socialiste) étaient tous signataires du plan du 9 juillet.

2. Auguste DETŒUF, « La fin du libéralisme », *Bulletin du Centre polytechnicien d'études économiques*, 31-32, 1936, p. 37.

naient à fonctionner de manière acceptable dans les secteurs traditionnels de l'économie — petites entreprises, artisanat, professions libérales — ils s'étaient détraqués dans le secteur moderne des grandes sociétés. Par exemple, disait Detœuf, devant la réduction des marges de profit, certaines entreprises refusaient de fermer et, souvent aidées par leurs créanciers et par le gouvernement, trouvaient le moyen de continuer leurs opérations.

L'analyse de Detœuf isolait un élément crucial de l'évolution du capitalisme : son caractère de plus en plus collectif. Les planistes percevaient que l'individualisme économique avait fait place à la concentration, à l'association, à l'interdépendance. L'entrepreneur individuel de la théorie classique avait disparu dans la masse des directions collectives, des associations patronales, des cartels. Le système des prix avait succombé sous le poids des entreprises géantes et des interventions étatiques. Faute d'avoir mis sur pied des institutions et des politiques adaptées, la structure collective de l'industrie, en plein foisonnement, avait entraîné désordre et détresses. Avec bien d'autres, Detœuf refusait d'admettre qu'au *xx^e* siècle, l'ajustement économique dût se faire au prix d'un chômage massif. De son côté, Coutrot mettait à nu l'inhumanité des libéraux : « Il y a, disait-il, chez ces anarchistes de l'économie une espèce de férocité profonde [...], celle de l'homme abrité ou de l'homme de cabinet, qui se lave les mains des souffrances imposées aux hommes vivants, qui se résigne très aisément et même applaudit au jeu des mécanismes impersonnels qui ne broient que les autres¹. »

Les planistes néo-libéraux découvrirent dans l'économie une dualité nouvelle. Dans la production des biens de consommation, les caprices de la demande rendaient indispensables l'initiative privée et le jeu du mécanisme des prix. Mais, dans le secteur des grandes sociétés, qui fournissait la plupart des produits vitaux et où les forces du marché agissaient le moins, c'était la planification qui se révélait tout aussi indispensable.

Quand les néo-libéraux en venaient à se demander comment diriger ce second secteur, ils préconisaient un « plan prévisionnel », c'est-à-dire une sorte de budget de l'économie, couplé avec un office statistique chargé de rassembler les données. L'objectif était

d'arriver à une « économie transparente » qui pourrait être dirigée efficacement¹. Les moyens seraient la manipulation du crédit et de la fiscalité, la création d'associations corporatives obligatoires, et des contrats à long terme à l'échelle des industries, ou bien des codes d'entente durable. Parmi ces méthodes, quelques-unes paraissaient pouvoir s'appliquer aussi à la production des biens de consommation courante. Certains critiques doutaient fort que ces mesures pussent suffire à régulariser le comportement des sociétés. Jacques Rueff, antiplaniste notoire, assurait que pour mettre un plan à exécution, il faudrait obligatoirement recourir à une police secrète de style soviétique.

L'inspiration des néo-libéraux leur venait de l'élan productiviste des années vingt. Chez eux, le mouvement de rationalisation se trouvait refondu sous l'aspect de la planification. La rationalisation avait mis en lumière le problème de la surproduction et de l'engorgement des marchés : elle indiquait le chemin de l'économie dirigée. Ainsi, la planification devenait une manière d'étendre le champ de la rationalisation, à partir des processus de fabrication, jusqu'à l'ensemble de l'économie. Pour Branger, la planification, avec le style d'action technicienne qu'elle impliquait, apportait un « facteur d'équilibre » à une économie dont le profit personnel demeurait le « moteur »². Branger pensait qu'une « élite de producteurs » avait déjà abandonné la mentalité du spéculateur pour le point de vue plus neuf du calcul et de la prévision.

Vue sous cet angle, l'économie planifiée avait l'originalité d'admettre la coexistence de deux secteurs et de deux conceptions. Selon Branger, nul ne pouvait savoir si une économie mixte aurait pour effet de détruire le capitalisme. En réalité, la question était sans importance. L'attitude de rationalisation et la motivation par le profit pouvaient coexister et s'interpénétrer ; de même, un secteur planifié et un secteur libre, des contrôles et des mécanismes automatiques, la réflexion et les réflexes. Un nouvel équilibre se profilait, qui ne serait ni le capitalisme de marché ni le socialisme.

Ces industriels et ingénieurs de conviction néo-libérale manifestaient des dispositions combatives. Ils refusaient de se soumettre aux événements, aux forces et aux lois.

1. Jean COUTROT, *L'Humanisme économique*, Paris, 1936, p. 62.

2. Jacques BRANGER, « Le contenu économique des plans et le planisme », *X-Crise*, 20-21, mars-avril 1935, p. 37.

1. Cité par DESAUNAY, *X-Crise...*, *op. cit.*, p. 47

Le planisme implique aussi la croyance en la possibilité de forcer l'histoire. Il exige une intervention immédiate et précise dans l'indétermination des événements, faite sans autre idée préconçue que la nécessité d'en sortir. Bref, c'est une attitude qui ne croit plus au laisser-faire, qui ne croit plus que l'histoire se fait toute seule mais que l'histoire se « laissera faire »¹.

La planification exigeait des Français qu'ils renonçassent à leur passivité devant les phénomènes économiques. Pour Branger, le planisme était avant tout une mystique. Mais il faudrait encore une décennie avant que les planistes néo-libéraux trouvent une audience attentive et puissent transformer leur mystique en instrument efficace de direction économique.

Les planistes syndicalistes et socialistes.

Entre les partisans de la planification dans les années trente, le groupe des planistes syndicalistes-socialistes constituait la force de loin la plus puissante. Leur trait remarquable était qu'ils descendaient d'une lignée commune. Henri de Man, ce socialiste belge qui avait été témoin de l'effondrement du mouvement social-démocrate en Allemagne sous l'action des nazis, fut à l'origine d'une vaste remise en question de la stratégie marxiste. Son influence personnelle et l'analyse qu'il fit de l'expérience allemande amenèrent en décembre 1933 le parti socialiste belge à adopter un plan économique — décision qui suscita un profond intérêt du côté de la gauche française. Ainsi, contrairement à ce qu'on aurait pu penser, l'influence étrangère qui s'exerça le plus fortement en France sur les planistes de gauche ne fut pas celle des Soviétiques, dont le plan quinquennal était tenu pour un travestissement plutôt que pour un modèle, mais celle des révisionnistes marxistes de Belgique et d'Allemagne.

Ce fut de Man qui apporta aux planistes radicaux leurs principales sources de réflexion². Tout d'abord, il tirait du succès

1. ID., *ibid.*, p. 12.

2. DE MAN a défini sa position dans *Au-delà du marxisme*, Bruxelles, 1927, et *Socialisme constructif*, Paris, 1932. On doit une biographie récente à Peter DODGE : *Beyond Marxism : The Faith and Works of Hendrik de Man*, La Haye, 1966. Un numéro complet de la *Revue européenne des sciences sociales : cahiers Vilfredo Pareto* (12, 31, 1974), a été consacré à de Man. Il comprend une étude sur son influence en France : Georges LEFRANC, « La diffusion des idées planistes en France », *ibid.* pp. 189-196. LEFRANC a traité le même thème, et l'ensemble du mouvement planificateur socialiste, dans « Le courant planiste dans le mouvement ouvrier français de 1933 à 1936 », *Le Mouvement*

hitlérien une leçon politique : il fallait immédiatement venir en aide à toute couche sociale atteinte par la crise, il fallait la défendre contre l'insécurité économique et la baisse de son niveau de vie. Si les classes moyennes ne bénéficiaient pas de cette assistance, elles représenteraient pour le fascisme une clientèle toute prête. Seul un large rassemblement démocratique, unissant le gros des classes moyennes à la classe ouvrière, pouvait arrêter les progrès du fascisme. En second lieu, de Man désignait comme ennemi commun le capital financier. Une oligarchie de banquiers tenait en tutelle les paysans et les petits entrepreneurs, en même temps que des industriels plus importants. Troisièmement, de Man affirmait que le capitalisme en était arrivé à un stade de régression, caractérisé par la domination du capital financier, l'extension des monopoles, et le nationalisme économique. Il expliquait qu'à cette période le capitalisme était devenu incapable de tout progrès dans la distribution des richesses, à moins de changements structurels profonds. Cela signifiait qu'il ne fallait s'attendre à aucune amélioration, que ce fût sous la forme de hausses de salaires ou de meilleures conditions de crédit, si l'on ne parvenait à contrôler démocratiquement la machinerie du pouvoir. Il fallait une économie mixte, à mi-chemin entre le capitalisme et le socialisme. Pour l'instant, les nationalisations devaient se limiter à quelques secteurs, dont le système de crédit serait le premier; mais l'ensemble de l'économie devrait se soumettre à des « directives générales », c'est-à-dire à un plan, et le secteur privé serait l'objet d'orientations indirectes, fiscales, monétaires et douanières. Quatrième point : le marxiste belge accordait plus de prix à l'autorité économique qu'à la propriété, au pouvoir qu'à la possession. Selon sa formule célèbre : « L'essence de la nationalisation est moins le transfert de la propriété que le transfert de l'autorité; ou, plus exactement, le problème de l'administration prend le pas sur celui de la possession, et les changements dans le système de propriété sont fonction des changements dans le système d'autorité nécessités par l'économie dirigée¹. » Cinquièmement enfin : à la différence d'un programme, un plan devait comporter une série de mesures liées entre elles selon un ordre successif, le tout constituant une sorte de pacte entre le

social., 54, 1966, pp. 69-89. Le plan du parti belge du Travail est reproduit dans *A Documentary Study of Hendrik de Man*, éd. par Peter DODGE, Princeton, 1979, pp. 289-299.

1. DODGE, *Documentary Study...*, *op. cit.*, p. 303.

parti et le peuple; une fois au pouvoir, étape par étape, les socialistes mettraient rapidement le plan à exécution.

Ces thèses rejetaient implicitement le marxisme eschatologique, qui attendait la révolution prolétarienne, et paraissait impuissant à combattre le fascisme. De Man traçait une ligne d'action qui devait progressivement construire le socialisme dans le cadre du capitalisme et de la nation. Ses idées pénétrèrent en France à la suite du plan belge et des efforts de plusieurs théoriciens du syndicalisme et du socialisme.

C'est de la C.G.T. que vint le plus fort courant d'adhésion aux idées de De Man. Quelques mois seulement après l'adoption du plan belge, les syndicats français non communistes ébauchaient leur version¹. Il faut ici se rappeler que le « danger fasciste » du 6 Février avait préparé les travailleurs à accueillir une stratégie anti-fasciste nouvelle. L'initiative vint de la puissante fédération syndicale des fonctionnaires, en particulier de son secrétaire Robert Lacoste, et du Centre d'éducation ouvrière de la C.G.T. Jouhaux confia l'élaboration du projet à une commission d'étude où figuraient Lacoste, Georges Lefranc, Lucien Laurat, Jean Duret, Achille Dauphin-Meunier et Francis Delaisi. Lefranc, militant socialiste et directeur du Centre d'éducation, était le pilier central du planisme de gauche. Delaisi, Duret et Laurat enseignaient l'économie au Centre. Laurat, ancien militant communiste, avait vécu en Union soviétique l'expérience de la Nouvelle Politique économique, et avait déjà élaboré ses propres conceptions sur l'avènement d'une économie mixte². Dauphin-Meunier, cadre

1. C.G.T., *Contre la crise, pour l'économie dirigée, exposé sur le plan de rénovation économique*, Paris, 1934. Les principales études sur les rapports de la C.G.T. et de la planification sont celles de: Jacques AMOYAL, « Les origines socialistes et syndicalistes de la planification en France », *Le Mouvement social*, 87, avril-juin 1974, pp. 137-169; Raymonde VEILLARD, *Le Plan de la C.G.T.*, Annecy, 1938. Nous disposons aussi de comptes rendus détaillés dus aux participants: LEFRANC, « Le courant planiste... », *op. cit.*; Claude HARMEL, « Le Front populaire contre le planisme », et Lucien LAURAT, « Mémoires d'un planiste », ces deux derniers dans *Les Études sociales et syndicales*, 120, sept. 1965, pp. 2-19 et 19-24.

2. Lucien LAURAT (*Économie planée contre économie enchaînée*, Paris, 1932) recommandait de socialiser les monopoles afin de pouvoir accroître la demande — en augmentant les salaires, en abaissant les prix, en consacrant les « profits » à des dépenses de travaux publics ou d'intérêt social. L'« économie planée » de Laurat devait surmonter la crise par l'élargissement du marché intérieur. Ce que devaient faire les économies occidentales avancées, c'était d'avancer progressivement dans la voie du socialisme en imitant la Nouvelle Politique économique soviétique, mais en évitant le communisme de guerre. Le groupe de planificateurs qui suivait Laurat publia à partir de 1933 une revue intitulée *Combat marxiste*.

bancaire, apporta ses conseils pour la nationalisation du crédit. René Belin aussi fut dans ce cercle une personnalité de premier plan: l'ascension rapide dans la C.G.T. de ce syndicaliste de la fonction publique le désignait comme successeur de Jouhaux. En septembre 1935, la C.G.T. adopta officiellement le projet de sa commission et lança pour le faire connaître une vaste campagne de propagande¹.

Ce « plan de rénovation économique et sociale » proposait d'abord des mesures immédiates d'aide aux victimes de la crise, puis définissait à grands traits des « moyens de direction de l'économie »². La conception de la reprise économique qu'il exprimait reposait sur cette assertion théorique, que la crise était due à la sous-consommation: c'est-à-dire que la dégradation du pouvoir d'achat des masses par rapport à la production était la cause du désordre économique. Poussée par les banques, et insoucieuse des conséquences, l'industrie s'était mise à développer à l'excès ses capacités de production, sans augmenter les revenus en proportion. Ensuite, quand l'effondrement avait commencé, les patrons avaient réduit les salaires, au moment même où la politique déflationniste du gouvernement aggravait la baisse des disponibilités. La condition de la reprise était la « reflation », donc le renforcement de la demande intérieure. Pour y parvenir, le plan proposait une série de remèdes: la semaine de quarante heures sans réduction de salaires, qui permettrait de mieux répartir le travail; un système d'assistance aux paysans, avec la création d'offices nouveaux qui gèreraient les marchés de produits agricoles essentiels, le blé par exemple; et un grand programme de travaux publics, qui résorberait le chômage et stimulerait la reprise. Cependant, les économistes de la C.G.T. ne prescrivaient pas la dévaluation comme médication reflationniste (du fait qu'elle n'accroîtrait nullement le pouvoir d'achat populaire); ce qui n'empêchait pas Jouhaux de déclarer la dévaluation inévitable.

À côté de la reflation, le plan de la C.G.T. avait pour clé de voûte une réforme de structure qui devait mener à une économie

1. À cette fin, la C.G.T. publia une nouvelle revue, *L'Atelier pour le plan*, de 1935 à 1937.

2. Léon JOUHAUX, *Le Plan de rénovation économique et sociale*, Paris, 1935. La stratégie de la C.G.T. est exposée dans une série de conférences données à son institut d'éducation: *Crise et plan: quinze conférences et études sur le plan de la C.G.T.*, Paris, 1935. La version 1936 du plan fut publiée par la C.G.T.: *Actualité du plan*, Versailles, 1936.

mixte et dirigée. Pour les économistes syndicaux, il s'agissait d'un ensemble de mesures indispensables, car la crise était « structurelle » autant que « conjoncturelle ». Le capitalisme se révélait incapable de rétablir l'équilibre économique par le mécanisme des prix. Les cartels et les monopoles bloquaient la machine, et l'industrialisation des pays non européens, jointe au protectionnisme, barrait l'accès à des marchés nouveaux. Pour ne rien arranger, la nervosité de beaucoup d'épargnants immobilisait des capitaux et approfondissait la crise. Contre cette paralysie, il fallait des remèdes draconiens. Seule la création de nouveaux organes de direction économique permettrait de fixer les niveaux de la production, des prix et du crédit, et de rétablir l'équilibre économique. Et le fait de pouvoir diriger l'économie assurerait la mise en œuvre d'autres réformes. Par exemple, le secteur nationalisé offrirait produits, crédits et services aux petites et moyennes entreprises à des coûts assez bas pour qu'elles puissent à leur tour augmenter les salaires et appliquer les mesures sociales prévues.

La priorité revenait à la « nationalisation du crédit ». En la mettant au premier rang, de Man s'était fait largement écouter de cette France où le ressentiment politique contre l'« oligarchie financière », accusée d'avoir imposé sa volonté au régime républicain, n'avait fait que croître depuis une décennie. La stratégie de la C.G.T. consistait à exploiter le mécontentement des débiteurs, en particulier des petits entrepreneurs et des paysans, envers les banques. D'après les économistes syndicaux, un système bancaire centralisé mais incontrôlé, dominé par une Banque de France aux mains des intérêts privés, avait abusé de son pouvoir. Les institutions financières avaient d'abord orienté le flux des capitaux vers les grandes entreprises, les encourageant à créer des capacités de production excédentaires; puis, la crise venue, les banques s'étaient mises à prêter à l'État, mais avaient persisté à écarter la masse des petits emprunteurs affamés de crédit. Maintenant, la multiplication des faillites de banques et l'absence de réglementation entraînaient une thésaurisation massive. Pour la C.G.T., le contrôle du crédit était donc la condition première d'une économie dirigée. « Nationaliser le crédit », cela signifiait chasser les intérêts privés du conseil de la Banque de France, et utiliser la banque centrale pour orienter le crédit et l'investissement. Cela voulait dire aussi régler les banques privées, nationaliser les institutions de crédit dont le statut était déjà semi-public, et élargir leur champ d'action.

Désormais, le crédit ne devait plus servir à enrichir les banquiers, mais à développer l'activité économique et à aider les hommes.

Faire du crédit un service public amenait obligatoirement à nationaliser parallèlement les industries clés. Autrement, était-il dit, les industriels pourraient échapper au contrôle et manipuler à leur avantage le nouveau système de crédit. Des griefs politiques aussi alimentaient la critique syndicale. Si la C.G.T. voulait des nationalisations substantielles, c'était également en vue de « libérer l'État » de la ploutocratie et de briser l'opposition à un nouvel ordre économique. Les conseils d'administration tripartites et les indemnités déjà prévus dans le projet de « nationalisation industrialisée » de 1919-1920 devaient s'appliquer aux entreprises d'armement, aux mines, à l'énergie et aux transports. Mais, raisonnait Jouhaux, les attitudes « individualistes » largement répandues interdisaient d'étendre davantage le domaine des nationalisations.

En accord avec les prescriptions de De Man, la réforme de structure prévue transformait moins le statut de la propriété que le pouvoir de décision économique. Comme organisme central de direction, la centrale syndicale proposait un conseil économique, composé à peu près à l'image du C.N.E. existant. Grâce à un plan annuel et au contrôle d'ensemble qu'il exercerait sur le crédit, le secteur public et les tarifs douaniers, ce conseil pourrait aussi, indirectement, orienter la production et les prix dans le secteur privé.

Sans beaucoup de modestie, la C.G.T. assurait que son plan non seulement porterait un coup mortel au fascisme et mettrait fin à la dépression, mais encore rénovait l'économie, la mettant au service des besoins de l'humanité et non plus de son avidité. La vision d'abondance qui avait si fort brillé pour le syndicalisme de 1919 n'était pas totalement obscurcie. Expliquer la crise par la sous-consommation et entretenir l'idée que l'économie était affamée de crédit menait à penser que la prospérité n'était pas hors d'atteinte, à la condition de réformes de structure et d'un système de direction. L'optimisme saint-simonien n'était pas mort :

Les merveilleux progrès de la technique rendent possible un monde où, pour chacun de nous, il fasse bon vivre. Mais l'égoïsme des uns et la lâcheté des autres ont construit un mur pour nous en barrer l'accès. Ne nous laissons plus arrêter. Ne nous laissons plus détourner. Le Plan doit ouvrir la brèche où nous devons passer pour aller vers la libération du travail¹.

1. C.G.T., *Actualité du plan*, op. cit., p. 35.

C'est cependant déformer la réalité que d'affirmer, avec un des historiens de la planification, que la « plus grande originalité » du plan était de « chercher à organiser la croissance »¹. En fait, l'expansion économique ne représentait qu'un des objectifs mineurs du plan de 1935, par rapport à son caractère contracyclique et antifasciste. D'ailleurs, le message productiviste n'avait rien de nouveau : la C.G.T. l'avait clairement exprimé dès 1919-1920. Les plans cégétistes des années trente ne faisaient au fond qu'élaborer plus avant un programme dessiné au lendemain de la guerre. La « nationalisation industrialisée » et un conseil économique placé au sommet étaient depuis quinze ans à l'ordre du jour du mouvement syndical. Maintenant, tout en conservant leur fonction originelle de direction démocratique centralisée, ces projets étaient érigés en « réformes de structure », chargés d'intentions contracycliques, complétés par un plan annuel et un système détaillé de nationalisation du crédit.

En dernière instance, l'objectif final de la planification n'était pas entièrement clair pour la C.G.T. L'un des architectes du plan, Jean Duret, le considérait comme une nouvelle mystique du syndicalisme, qui se substituerait à celle de la grève générale et servirait à unir dans un effort constructif les éléments sains et démocratiques de la société². La question de savoir si la planification menait au socialisme restait sans solution claire. Jouhaux reconnaissait nettement cette ambiguïté : « Pour les uns, disait-il, le Plan apparaît comme une étape sur la voie de transformations plus grandes ; pour d'autres, il représente le maximum des transformations auxquelles ils se résignent, et encore sous le coup de la gravité exceptionnelle du moment³. »

Au-delà du syndicalisme, la force attractive de la planification sur la gauche française s'étendait au parti socialiste. Avec quelques théoriciens plus âgés, un noyau de jeunes enthousiastes lança à l'intérieur du parti un mouvement planiste. Un autre cercle de réformistes, qui avait rompu avec le parti en 1933, se rallia également par la suite à la planification. Le premier groupe réunit une poignée de jeunes enseignants qui s'étaient connus dans leurs années d'étudiants, et qui formèrent en 1932 un groupe d'études

dénommé « Révolution constructive »¹ : parmi eux, Lefranc, Pierre Boivin et Robert Marjolin. Boivin, agrégé et ancien normalien, allait devenir un haut fonctionnaire du Front populaire. Le jeune économiste Marjolin devait faire partie, après 1945, de l'équipe de Jean Monnet. Sans appartenir au cercle de Révolution constructive, plusieurs militants, qui avaient défendu dans les années vingt la possibilité d'un accord entre rationalisation et démocratie sociale, se trouvaient en étroite communauté de vues avec lui. Jules Moch, polytechnicien et maintenant député, avait discuté avec Léon Blum de la valeur de la rationalisation ; en 1931, il avait préparé un schéma de nationalisation des chemins de fer². Professeur d'économie, André Philip avait analysé les techniques de production américaines, et publié en 1928 une étude sur de Man³. Les personnalités de Moch et de Philip occupent dans cette histoire une position centrale. Le ministre de l'Économie du gouvernement Blum en 1936, Charles Spinasse, appartenait aussi à ce groupe de planistes. La seconde de ces tendances socialistes, celle qui fit dissidence, se rassemblait autour de Marcel Déat. L'ardeur de ses amis à pousser les socialistes vers l'exercice du pouvoir gouvernemental avait fini par les placer en dehors du parti : ils formèrent alors le mouvement « néo-socialiste ». En dépit de leurs différences, tous ces socialistes éprouvaient la même impatience à l'égard de la stratégie fataliste et messianique du parti ; tous voulaient le voir assumer une attitude plus « réaliste » envers les possibilités de réforme⁴.

1. Georges LEFRANC, « Histoire d'un groupe du parti socialiste S.F.I.O., Révolution constructive, 1930-1936 » dans ses *Essais sur les problèmes socialistes et syndicaux*, Paris, 1970, pp. 169-196.

2. Jules MOCH, *Le Rail et la nation*, Paris, 1931 et *Capitalisme et transports*, *ibid.*, 1932.

3. André PHILIP, *Le Problème ouvrier aux États-Unis*, Paris, 1927, et *Henri de Man et la crise doctrinale du socialisme*, *ibid.*, 1928. Le « planisme » de Philip est éclairé par son étude *La Crise et l'économie dirigée*, Paris, 1935 ; par son discours sur la nationalisation du crédit devant une conférence internationale de planification (*Deuxième Conférence internationale des plans du travail*, Genève, 17-18-19 avril 1936, 1936) ; et par l'essai écrit en collaboration avec Albert MONCEAU, *La Toute-Puissance bancaire et la nationalisation du crédit*, Paris, 1936.

4. À gauche, existaient d'autres petits groupes planistes, comme *Combat marxiste*, dirigé par Laurat, et le cercle formé autour de Georges Valois, où l'on trouvait Laurat, Philip, Lacoste, et Delaisi. Georges VALOIS a présenté un « plan syndical et coopératif » (*Nouvel Âge*, 9 mai 1934), qui demandait à l'État de fournir à l'économie un plan collectif et des crédits. Mais par ailleurs la plus grande part de l'activité économique serait aux mains de « syndicats » et de « coopératives ». Dans ce projet, l'attitude corporatiste de Valois s'affirme à l'évidence. Il justifiait le plan en le présentant comme un moyen d'encourager la croissance économique.

1. AMOYAL, *Les Origines...*, *op. cit.*, p. 166.

2. VELLARD, *Le Plan de la C.G.T.*, *op. cit.*, p. 175.

3. Léon JOUHAUX, *La C.G.T., ce qu'elle est, ce qu'elle veut*, 6^e éd., Paris, 1937, p. 174.

C'est Révolution constructive qui mérite d'être étudiée du plus près, car c'est ce groupe qui développa la conception de la planification la plus élaborée, selon des vues qui répondaient aussi à celles des socialistes modernisateurs comme Mochi et Philip. De Man eut une profonde influence sur ces hommes, en particulier par l'intermédiaire de Georges Lefranc. En 1934, Lefranc et son cercle popularisèrent les thèses de De Man et invitèrent le parti socialiste à les adopter. Par ailleurs, le plan de Révolution constructive était presque identique à celui de la C.G.T. ; rien d'étonnant à cela, étant donné que la source d'inspiration était la même, et que Lefranc, ainsi que quelques autres, participa à la rédaction des deux projets. Ainsi ceux-ci présentaient-ils la même analyse de la crise et du danger fasciste, la même exigence d'une direction rationnelle de l'économie et d'une nationalisation par étapes, laquelle revenait à cueillir les fruits arrivés à maturité en laissant les autres mûrir sur la branche. Cependant, à la différence de la C.G.T., qui se tenait officiellement à l'écart de l'arène politique, les socialistes planificateurs voulaient posséder le pouvoir politique, et discutaient la stratégie du parti. À leurs yeux, l'élan ancien du socialisme était devenu « une religion passive ou mourante » ; essayer d'entretenir la flamme de la révolution prolétarienne était inefficace et même, dans les circonstances présentes, dangereux¹. La crise n'avait pas bénéficié au socialisme : « Le capitalisme en désarroi semble l'entraîner [le socialisme] avec lui dans son déclin². » La faillite de la social-démocratie en Allemagne et en Autriche était là pour en témoigner. Quelle était la solution ? Il fallait unir le prolétariat et les classes moyennes autour d'un plan. « Nous réaliserons le Plan par le pouvoir ; mais nous prendrons le pouvoir par le Plan³. » Cela mis à part, les différences d'avec le plan cégétiste étaient secondaires. Révolution constructive parlait moins des formes de nationalisation, et davantage des moyens qu'avait la planification d'influencer le secteur libre ; et les jeunes socialistes s'en prenaient vivement à l'incompétence du système parlementaire en matière économique. Leur thérapeutique consistait en une bonne injection de démocratie directe et de représentation professionnelle.

Les néo-socialistes eux aussi voyaient dans la stratégie politique

1. « Éléments d'un plan français », *Cahiers de Révolution constructive*, 5-6, 1934, p. 14.

2. *Ibid.*, p. 4.

3. *Ibid.*, p. 10.

le problème essentiel¹. Ne parvenant pas à ébranler la détermination socialiste de ne pas participer à un gouvernement de coalition, quelque trente députés quittèrent le parti à la fin de 1933, pour former un groupe généralement connu sous le nom de « néo-socialistes ». Mais celui-ci se désintégra rapidement, et c'est pour tenter de rendre la santé à son mouvement chancelant que Déat se tourna vers la planification. Les néo-socialistes firent leurs tous les plans existants sans distinction, et proposèrent leurs propres exégèses, au point que l'opinion finit par établir un lien entre la planification et eux — même si, parmi les tendances socialisantes, ils étaient les moins nettement engagés dans cette voie. Leurs projets rappelaient, en moins solide, les thèses de De Man, et leurs propositions frisaient parfois le charlatanisme². Déat personnellement voulait introduire des organismes corporatifs dans la gestion de l'économie. De notre point de vue, l'importance du néo-socialisme vient de ce qu'il constitua un handicap pour les véritables planistes socialistes qui essayèrent en 1934-1935 de rallier leur parti à leurs idées. Les tendances nationalistes, corporatistes et autoritaristes du groupe schismatique déteignirent sur l'idée même de planification et offensèrent la sensibilité de la majorité des socialistes.

Rétrospectivement, on s'aperçoit qu'autour de ces questions se jouait le destin du mouvement planificateur d'entre les deux guerres. Quand la gauche arriva au pouvoir en 1936, elle avait l'occasion d'appliquer le programme des planistes. Mais, avant même sa victoire électorale, la coalition dite du Front populaire, qui rassemblait les partis communiste, socialiste et radical en même temps que le mouvement syndical réunifié, avait déjà rejeté la planification et les nationalisations importantes que celle-ci impliquait. Pourquoi ? C'est la question que doit se poser l'historien.

1. Études sur le néo-socialisme : Donald D. BAKER, « Two Paths to Socialism : Marcel Déat and Marceau Pivert », *Journal of Contemporary History*, 11, janv. 1976, pp. 107-128 ; Alain BERGOUIGNOUX, « Le néo-socialisme ; Marcel Déat », *Revue historique*, 528, oct.-déc. 1978, pp. 389-412 ; Emily GOODMAN, *The Socialism of Marcel Déat*, thèse, Stanford University, 1973 ; Stanley GROSSMAN, *Neo-socialism*, thèse, University of Wisconsin, 1969. Déat avait défini une position révisionniste. Le but en était de rassembler une vaste majorité électorale, qui embrasserait la plus grande part des classes moyennes ; le moyen, un programme de réformes réaliste, formulé dans un contexte national. Comme de Man, Déat mettait l'accent sur le contrôle de l'économie plutôt que sur l'appropriation des moyens de production.

2. Comité du plan, *Le Plan français*, Paris, 1935.

Politique de gauche et planification, 1934-1936.

En principe, la nationalisation — mais non la planification — figurait dans le programme socialiste depuis 1919¹. Pourtant, la « tendance » centriste, ou orthodoxe, du parti — celle de Blum — avait toujours émis de sérieuses réserves sur cette mesure, où elle trouvait des relents du réformisme de Millerand et de Thomas. Dès avant 1914, Jules Guesde, en fidèle gardien de l'orthodoxie marxiste, avait condamné la nationalisation en alléguant qu'ajouter à la force de l'« État gendarme » celle de l'« État patron » serait pour la classe ouvrière une attitude suicidaire. Au début de 1934, face à l'intérêt grandissant que la question soulevait dans le parti, Blum dressa son ordre de bataille contre les planistes. Aux yeux du leader français, le plan de De Man échouerait à réaliser le socialisme dans le secteur nationalisé, tout en consolidant le capitalisme dans le secteur privé. La nationalisation, faisait-il remarquer, n'était pas la socialisation; le simple fait de substituer une direction par l'État à la propriété privée ne supprimait ni le travail salarié ni la plus-value. Le travailleur restait soumis à la « loi capitaliste », sous l'aspect par exemple de l'indemnisation des propriétaires éliminés. Et le régime proposé par de Man pour le secteur privé pouvait même aboutir à freiner le processus de socialisation dans le reste de l'économie. « Le point important pour moi, écrivait Blum, est que la survivance d'un secteur privé très ample [...] soit conçue non pas comme un passage, comme une transition, comme un acheminement, mais comme étant relativement stable et durable². » Au lieu de prévoir « le rétrécissement progressif et l'élimination finale du secteur libre », le plan avait pour résultat de « le soustraire au processus d'évolution capitaliste qui, par la concentration régulière, le rendrait mûr à son tour pour la socialisation ». Les raisons sous-jacentes à la position de Blum demeurent matière à conjecture. Il y apparaissait une certaine fidélité à l'économie politique marxiste,

¹ La politique économique socialiste a fait l'objet d'une analyse soignée de Michel MARGAIRAZ, *Les Propositions de politique économique, financière, et monétaire de la S.F.I.O. de 1934 à 1936*, série des microfiches A.U.D.I.R., mémoire, Université de Paris VIII-Vincennes, 1972. Après les élections de 1932, Blum fit de la nationalisation des chemins de fer et des compagnies d'assurances une de ses conditions à la participation des socialistes à un ministère de coalition aux côtés des radicaux (*Le Populaire*, 25 janv. 1934).

² Les citations de ce paragraphe sont extraites du *Populaire*, 25 janv. 1934.

qui n'envisageait pas de stade intermédiaire entre capitalisme et socialisme, et se donnait pour but la collectivisation des moyens de production plutôt qu'une économie dirigée. La rupture avec les néo-socialistes, qui datait de quelques mois, a dû aussi renforcer l'opposition de Blum au planisme. La nécessité de maintenir une ligne révolutionnaire par rapport aux guesdistes orthodoxes comme Paul Faure, et aux communistes, peut encore y avoir contribué. Quoi qu'il en ait été, la direction socialiste rejeta le planisme.

Quelques mois plus tard, en mai 1934, un congrès socialiste débattit de la question. À ce moment, la polarisation due aux émeutes de février avait déjà entraîné un rassemblement de la gauche. Moch, Philip et Boivin parlèrent au nom des planistes; Blum et Faure les combattirent. Négligeant les fondements théoriques, la discussion se centra sur la planification en tant que tactique, en tant que moyen pour la gauche de conquérir le pouvoir et de l'utiliser. Un plan représentait-il le meilleur moyen de galvaniser l'élan populaire? Était-il bien sage de critiquer le système parlementaire alors même que les fascistes l'attaquaient? Le parti devait-il s'engager d'avance sur des réformes spécifiques, ou devrait-il décider de l'action de la dictature du prolétariat en fonction des circonstances? En dehors des réserves émises précédemment par Blum, et auxquelles Faure fit écho, nul ne discuta vraiment le contenu possible d'un plan. Bien plutôt, Blum fit-il remarquer que, la nationalisation des industries clés et du crédit étant déjà inscrite au programme du parti, une élucidation plus poussée ne serait d'aucun intérêt. (En fait, le programme de 1933 ne contenait que quelques généralités sur « l'élimination des grands monopoles capitalistes » et la nécessité de les placer sous la direction des travailleurs et des consommateurs, en même temps que sous l'autorité de l'État.) L'attaque la plus violente contre les planistes fut portée sur le terrain de la tactique; leur tort, fut-il dit, était de vouloir lier le parti par des engagements prématurés, par exemple en donnant priorité à la nationalisation du crédit. « Avant tout plan, disait Paul Faure, il faut d'abord, à mon modeste avis, la conquête du pouvoir, sa conquête totale par le socialisme... Et je suis convaincu que lorsque les socialistes auront le pouvoir, ils ne s'embarrasseront pas de tout ce que vous aurez pu fixer par avance. Le socialisme sera, à ce moment-là, réalisé par tous les moyens¹. »

¹ Parti socialiste, 31^e Congrès national tenu à Toulouse..., mai 1934, Paris, 1934, p. 22.

Le congrès décida finalement que la « socialisation » n'avait aucune chance tant que le socialisme ne détiendrait pas le pouvoir; et qu'« une fois installé au pouvoir, le Parti dominé par le sentiment de sa mission révolutionnaire ne pourrait se laisser enchaîner ou limiter par aucun plan ou par aucun programme »¹.

Ainsi, en 1934, redoutant d'encourager de nouvelles divisions et résolu à réaffirmer sa doctrine traditionnelle en formules simples et directes, le parti socialiste arrêta-t-il l'ascension de la jeune génération planificatrice. Les arguments selon lesquels, pour se préparer au pouvoir et pour combattre le fascisme, le parti devait lancer un appel neuf ne furent pas entendus. Cependant, bien que le congrès eût conclu négativement, le parti socialiste ne portait pas contre la planification une condamnation absolue. Même si Blum avait exprimé sa méfiance envers l'économie mixte, du moins la nationalisation demeurait doctrine officielle. Le parti avait seulement refusé de prendre à l'avance aucun engagement sur l'étendue ou sur le contenu de la réforme. Ce qu'il avait vraiment écarté, c'était la conception élargie de la nationalisation selon de Man, à savoir le plan, à titre d'instrument de tactique électorale. Comme Blum en avertissait ses auditeurs : « Il y a eu trop d'imitations, et le public a devant lui toute une variété, tout un échantillonnage de plans; et quand vous allez vous présenter, vous trouverez la boutique déjà encombrée et l'acheteur déjà un peu découragé². »

Un an plus tard, alors que les négociations pour un programme de Front populaire étaient en cours, Blum avalisa plus ouvertement la nationalisation et l'économie dirigée, sans cependant accepter l'idée d'un stade intermédiaire d'économie mixte ni considérer la planification comme une entité en soi³. La doctrine socialiste était souple. Établissant deux distinctions parallèles, Blum fit une différence entre la « conquête » et l'« exercice » du pouvoir, entre la nationalisation et la socialisation. Transformant les moyens de production et d'échange en « propriété sociale », la socialisation présupposait la conquête révolutionnaire, autrement dit la possession totale, du pouvoir. Elle n'impliquait aucune indemnisation des propriétaires. La nationalisation, qui se bornait à soustraire une industrie à la domination du marché pour en faire un

1. *Ibid.*, p. 398.

2. *Ibid.*, p. 360.

3. *Le Populaire*, 12 juil., 2, 3, 4, 5, et 7 août 1935.

service public, ne supposait qu'un gouvernement socialiste disposant de la majorité parlementaire et du soutien de l'opinion publique. Puisque alors le cadre général du capitalisme restait intact, elle devait nécessairement donner lieu à indemnisation. Pour le moment, laissant de côté la socialisation, Blum énumérait les avantages de la nationalisation. Celle-ci représentait avant tout une mesure de défense républicaine, c'est-à-dire qu'elle servait la lutte contre le fascisme en renforçant les mesures contracycliques, et en vidant le « trésor de guerre du fascisme » — les fonds politiques de l'oligarchie¹. La nationalisation améliorait aussi la condition ouvrière; le travail dans une entreprise collective bénéficiait d'une plus grande sécurité, de salaires plus élevés, d'une dignité plus haute. Mais la notion d'entreprise autonome ou de gestion par les travailleurs n'apparaissait pas, Blum ne distinguant pas la nationalisation de l'« étatisation ». Cependant, un pas était fait vers l'acceptation d'une économie dirigée :

Ce maniement des industries nationalisées et du crédit pour orienter la production et développer la consommation est communément qualifié par le terme d'économie dirigée [...] Je ne crois pas, pour ma part, que l'économie capitaliste, même maniée et dirigée par la puissance collective, puisse établir une harmonie organique entre la production et la consommation. [L'économie dirigée] n'éliminera pas les crises [...] Ni maniement ni direction ne permettront donc l'économie de la transformation socialiste, c'est-à-dire de la Révolution. Mais je crois pourtant que, tenant en main le gouvernail des industries clés et du crédit, la collectivité nationale peut gouverner l'économie capitaliste de façon à soulager des misères, à atténuer des injustices, à établir dans le chaos un rudiment de règle et de clarté².

Le résultat atteint par Blum en établissant ces distinctions était de libérer la nationalisation de ses liens avec le révisionnisme de De Man, c'est-à-dire avec la planification, et aussi de la séparer nettement de sa forme plus sectaire et plus radicale, la socialisation. Ainsi devenait-elle plus appétissante pour une clientèle élargie d'électeurs potentiels, y compris les classes moyennes et les paysans. Maintenant dotée d'une structure idéologique complète et revêtue d'un manteau d'antifascisme, la nationalisation devint un élément important du programme socialiste dans les années 1935-1936, au moment où se consolidait le « rassemblement populaire ».

1. *Ibid.*, 4 août 1935.

2. *Ibid.*, 7 août 1935.

En même temps que la promesse d'une large coalition de gauche, se développait l'unité ouvrière. Après quinze ans de division, les deux grandes confédérations syndicales, la C.G.T. et la C.G.T.U., se réunirent en mars 1936 dans un « congrès d'unification » extraordinaire. À titre de possible base commune, le plan se trouva au centre des débats. Les communistes, qui contrôlaient la C.G.T.U., étaient notoirement antiplanistes. Le leader du Parti, Maurice Thorez, avait accusé la C.G.T. de préférer les bavardages sur la rénovation économique à l'action pour les revendications immédiates¹. Au congrès, l'équipe de Jouhaux espérait amener les fédérations syndicales réunies à adopter le plan de la C.G.T., même si, deux mois plus tôt, en janvier, la coalition de Front populaire avait refusé de l'inscrire dans son programme. Avec d'autres planistes, Jouhaux, Lacoste, Belin soutinrent que le programme du Front populaire était trop timide; il fallait, dirent-ils, s'en prendre aux vraies causes de la crise. Arrachez le pouvoir aux capitalistes, clamaient-ils, et contrôlez directement, démocratiquement, une part au moins de l'économie. Nationaliser le crédit ferait plus pour changer la vie de chacun que simplement expulser les intérêts privés de la Banque de France, comme le voulait le Front populaire. Tout en insistant sur la nécessité de « réformes profondes », Lacoste affirmait aussi avec force que le plan et le programme du Front populaire étaient compatibles entre eux². Sans réformes de structure, rien ne garantissait que les autres exigences ouvrières se verraient satisfaites.

Adroitement, les porte-parole de l'ex-C.G.T.U. tentèrent de poser le problème en termes d'un choix à faire entre le plan et le programme du Front populaire³. Dans la perspective d'une victoire électorale, il était peu probable que les forces ouvrières pussent refuser leur soutien au Front. Il fallait, dirent les délégués communistes, donner la priorité aux revendications ouvrières telles que les définissait le programme, par exemple à la réduction de la semaine de travail et à l'augmentation des salaires. L'unité, d'après eux,

1. HARMEL, *Le Front populaire...*, op. cit., p. 9.

2. C.G.T., *Congrès confédéral d'unité à Toulouse le 2 au 5 mars 1936*, Paris, 1936, pp. 133-134. Pierre BOUVIN tenta de convaincre les communistes en affirmant que « le plan n'est pas la dernière carte des réformistes, mais le premier atout de la révolution » (*L'Homme réel*, févr. 1935; repris dans son recueil d'essais intitulé *Choix d'écrits*, Paris, 1938, p. 241).

3. Julien RACAMOND (C.G.T., *Congrès...*, op. cit., pp. 150-158).

s'était faite autour du programme, non autour du plan. Et, bien que faisant au plan certains reproches, comme d'entraîner les travailleurs vers une collaboration de classes contre nature, ou de vouloir indemniser les propriétaires, les communistes, à l'instar des socialistes, ne s'appesantissaient pas sur les mérites propres ou les démérites du projet. Leurs objections de fond étaient que le plan représentait pour le « rassemblement » un point de ralliement moins attirant; puis, qu'il était « irréalisable ». Planification et nationalisation devaient suivre la révolution, non la précéder. Les syndicalistes communistes s'affirmaient décidés à agir comme on le faisait en Union soviétique seulement quand le pouvoir appartenait au prolétariat — et non tant que l'État resterait aux mains des capitalistes. D'entreprendre la nationalisation dans le cadre du capitalisme ne ferait qu'égarer, décevoir et décourager les travailleurs. Sur ces points, les communistes maintinrent leur opposition jusqu'en 1938¹. Et les syndicalistes révolutionnaires, à l'intérieur de la C.G.T. comme au-dehors, rejoignirent les communistes dans leur hostilité à la planification, jugeant qu'elle prolongeait l'existence du capitalisme, et entachait la pureté du syndicalisme en faisant de ses organisations des rouages de l'appareil d'État².

Finalement, le congrès syndical d'unité de 1936 évita de choisir entre le Front populaire et le plan. Les délégués décidèrent, dans un premier temps, de reprendre à leur compte les exigences du programme de la coalition électorale, puis de « s'associer étroitement » aux réformes structurelles du plan³. Mais les fédérations ex-C.G.T.U. avaient réussi à marquer fermement leurs réserves sur le plan de la C.G.T., et à assurer la priorité au programme de la coalition. Plus tard, un dirigeant communiste devait interpréter la résolution comme signifiant que la dictature du prolétariat était la condition préalable et nécessaire du plan⁴.

Au cours de l'année 1935 et au début de 1936, les grands partis de gauche, de concert avec les syndicats, élaborèrent un programme électoral. Mais la C.G.T. fut seule à défendre sérieusement la planification. Les socialistes ne soutinrent les syndicalistes non communistes que sur la nationalisation des industries clés

1. Jean-Michel SIX, *Nationalisations et environnement capitaliste*, thèse, Université de Paris X-Nanterre, 1977.

2. VEILLARD, *Le Plan de la C.G.T.*, op. cit., pp. 183-187.

3. C.G.T., *Congrès...*, op. cit., p. 180.

4. Georges LEBLANC, *Histoire du Front populaire, 1934-1938*, Paris, 1965, p. 94.

et du crédit¹. Communistes et radicaux se trouvèrent d'accord pour combattre ces propositions. En dépit de leur adhésion rituelle à la nationalisation et au dirigisme, les radicaux battirent en retraite quand il fut question d'agir. Ils étaient entrés dans la coalition par souci de leur propre santé politique, nullement par enthousiasme pour le programme économique de la C.G.T. ou des socialistes². Ce fut au nom de la liberté économique et de la défense du franc qu'ils rejoignirent les communistes dans leur opposition. Quant à ces derniers, leur résistance reposait sur la conviction que le fascisme représentait l'ennemi principal; d'après eux, la grande masse des électeurs antifascistes potentiels ne voyait pas l'utilité des nationalisations, et confondait ces appropriations étatiques avec une révolution socialiste dont la plupart ne voulaient pas. De manière assez paradoxale, la formation de ce qui allait devenir une alliance de gauche victorieuse aboutit à enterrer le planisme. Des réformes de structure, il ne restait dans la plate-forme du Front populaire qu'un slogan alléchant — faire de la Banque de France la « Banque de la France » — plus l'engagement d'instituer un Office national du blé et de nationaliser les industries de guerre, cela d'ailleurs pour des raisons pacifistes et non pas économiques³. Le programme économique des trois partis prétendait avant tout à en finir avec la déflation et à combattre la crise par la reflation; mais dévaluation et contrôles économiques étaient laissés de côté.

Au printemps 1936, les électeurs donnèrent au Front populaire une solide majorité parlementaire. En tant que chef du plus important parti de la majorité, Blum devint président du Conseil. Il interpréta la victoire de la coalition comme une approbation de son programme, et (sauf pour la dévaluation) s'en tint au mandat accordé. Bien que, sous le ministère Blum, la politique économique ait connu plusieurs réorientations dramatiques, les éléments essentiels de la planification ne devaient pas réapparaître.

1. Témoignage d'Auriol dans le précédent ouvrage, *op. cit.*, p. 92. Sur les négociations autour du programme du Front populaire, voir: MARGAIRAZ, *Les Propositions...*, *op. cit.*, pp. 272-300; Bernard GEORGES, « La C.G.T. et le gouvernement Léon Blum », *Le Mouvement social*, 54, janv.-mars 1966, p. 50; et René BELIN, *Du secrétariat de la C.G.T. au gouvernement de Vichy*, Paris, 1978, p. 82. Malgré l'issue de ces négociations, les socialistes conservèrent la nationalisation du crédit et des monopoles comme élément de leur programme de parti (*Programme du Parti socialiste: élections législatives de 1936*, Paris, 1936, pp. 11, 19).

2. Peter J. LARMOUR, *The French Radical Party in the 1930s*, Stanford, 1964, p. 169.

3. Le programme du Front populaire est reproduit par LEFRANC, *Histoire du Front populaire*, *op. cit.*, pp. 441-445.

Rétrospectivement, on s'aperçoit que les planificateurs des années trente, tout comme les corporatistes, manquaient d'une base politique ou sociale. Seuls certains syndicats non communistes, en particulier ceux des fonctionnaires, les soutenaient activement. Les partis modérés, radicaux compris, trouvaient trop dangereuse la voie d'une économie systématiquement dirigée. À gauche, les communistes se refusaient à mettre en péril le rassemblement antifasciste, et ne parvenaient à concevoir de planification que sur le modèle soviétique. Sous l'influence de Blum, les socialistes noyaient celle-ci dans un débat doctrinal complexe, soulignaient les déficiences de l'économie mixte, et finissaient par ne défendre la nationalisation que dans son principe. Eux aussi pensaient que, politiquement, la planification était pour la gauche un mauvais cheval de bataille. Dans les autres secteurs de l'opinion, le mouvement planiste ne dépassait pas le niveau de groupes d'études néo-libéraux composés largement d'industriels et d'ingénieurs; et, dans ces milieux bourgeois, seule une petite avant-garde prenait parti pour une révision des structures. Bref, malgré son caractère d'utopie séduisante, ou peut-être à cause de lui, la planification ne parvint pas à inspirer un mouvement politique substantiel.

Le Front populaire et la réforme économique,

En ce qui concerne le Front populaire, nous devons être plus attentifs à son action sur les structures économiques qu'à ses mesures de politique contracyclique. Et, vu les rebuffades essayées par les planistes, on ne peut s'étonner que dans ce domaine le pouvoir de gauche n'ait abouti qu'à de maigres résultats.

Bien que le nouveau président du Conseil socialiste ait eu l'intention de respecter le mandat donné par les électeurs, les événements l'obligèrent à intervenir dans l'économie au-delà de ce qu'il avait promis. Anticipant sur les fruits de la victoire, une puissante vague de grèves salua l'avènement du Front populaire au printemps 1936. Blum fut forcé d'arbitrer le règlement des revendications ouvrières, entre autres les augmentations de salaires; le Parlement dut voter en toute hâte un grand flot de mesures sociales, y compris les congés payés et les conventions collectives. Puis, Hitler ayant allongé la durée du service militaire en Allemagne, le leader socialiste se vit contraint de présenter un programme de réarmement.

Et, malgré ses promesses électorales, Blum ne put éviter la dévaluation. Il attendit cependant septembre 1936 pour se décider à la « manipulation monétaire » redoutée, mais sans imposer le contrôle des changes. Ses interventions demeurèrent relativement modérées, et il n'en fut guère autrement pour les réformes de structure. Seules furent affectées la Banque de France, quelques usines d'armement, l'administration économique de l'État, et certaines productions agricoles.

En 1936, la révision des statuts de la banque centrale était devenue une affaire profondément populaire¹. En refusant d'aider le cartel des gauches à défendre le franc dans les années 1925-1926, la Banque avait de ce côté déchaîné la colère. Des publicistes de gauche avaient épluché les alliances familiales des régents et lancé le mythe des « deux cents familles » (celles des plus gros actionnaires, qui nommaient les régents). Depuis 1930, la Banque avait peu fait pour apaiser cette hostilité. Accordant des crédits privilégiés aux grandes sociétés, elle dédaignait les petites entreprises et les agriculteurs, elle refusait assistance aux banques locales en difficulté; de plus, elle concurrençait directement les banques privées, ce qui engagea sa responsabilité dans au moins une faillite bancaire d'envergure. Pilier de l'action déflationniste, la Banque suivait une politique de restriction monétaire; elle employait ses fonds secrets à influencer la presse. Par-dessus tout, il apparaissait anachronique et antidémocratique que la banque centrale fût aux mains d'une oligarchie héréditaire qui excluait les autres intérêts, et, à l'occasion, imposait ses volontés au gouvernement. Mais, une fois l'autorité enlevée aux deux cents familles et aux régents, comment diriger les opérations et la politique de la Banque? Là-dessus, aucun consensus n'existait plus.

Blum et Vincent Auriol, son ministre des Finances socialiste, justifiaient la réorganisation en affirmant que la politique du crédit devait être au service de l'économie nationale; il fallait mettre fin à la direction de la Banque par des personnalités non représentatives,

¹ Sur la réforme de la Banque de France, voir: Jean BOUVIER, *Un siècle de banque française*, Paris, 1973, pp. 158-159, 178-190; Lucile DROMER, « Les limites de la réforme de la Banque de France, juillet 1936 », *Recherches et travaux*, Institut d'histoire économique et sociale de l'Université de Paris I, 7, déc. 1978, pp. 52-70; Achille DAUPHIN-MEUNIER, *La Banque de France*, Paris, 1936. Exemples des attaques de gauche contre la Banque: Albert AYMÉ-MARTIN, *Nos grands financiers contre la nation*, Paris, 1931; Francis DELAISI, *La Banque de France aux mains des 200 familles*, Paris, 1936; Augustin HAMON, *Les Maîtres de la France*, Paris, 1936-1938, 3 vol.

et à ses pratiques discriminatoires. Pourtant, Blum et Auriol jugèrent impolitique de nationaliser la Banque, étant donné l'opposition des radicaux, qui craignaient de donner au gouvernement la maîtrise de la politique monétaire, et aussi des communistes¹. À défaut, les deux dirigeants socialistes se bornèrent à réviser le système d'administration. Ils firent voter une loi qui remplaçait les régents par un conseil et un organisme exécutif renouvelés, où l'influence de l'État serait la plus lourde — et qui démocratisait l'assemblée des actionnaires. Désormais le gouvernement contrôlait la Banque; les gouverneurs désignés jouissaient d'une large indépendance; et de nouvelles catégories d'intérêts obtenaient droit à la parole. L'équipe Blum-Auriol entendait poursuivre son action en soumettant le secteur des banques privées à une réglementation plus stricte, ou en modifiant le champ des opérations de la banque centrale — par exemple en lui permettant d'acheter et de vendre sur l'*open market* les titres d'emprunts d'État, et en lui interdisant de concurrencer les banques privées; ou en créant un organisme de surveillance de la monnaie et des marchés du crédit. Finalement, les socialistes ne prirent aucune mesure complémentaire, et la réorganisation changea bien peu de chose à la politique de la Banque; ainsi pour l'escompte, qui de 1936 à 1938 ne fut nullement libéralisé. Le Front populaire manqua l'occasion de rajeunir la politique monétaire. Malgré tout, en l'espace de dix ans, presque toutes les réformes préconisées en 1936, y compris les nationalisations, devaient se trouver réalisées.

Pour l'instant, la seule nationalisation effectuée toucha l'industrie des armements². Édouard Daladier, ministre radical de la Défense nationale, présenta le projet de loi gouvernemental qui visait à supprimer les « profits immoraux » réalisés par les monopoles privés de l'armement. La réglementation du commerce des armes avec l'étranger vint aussi témoigner de l'engagement traditionnel de la gauche en faveur du désarmement. D'autre part, la nationalisation renforçait la défense nationale en centralisant la production des matériels et en améliorant le contrôle de la mobilisation industrielle par le gouvernement. Daladier n'en voulait pas moins réduire au minimum l'étendue et la profondeur de la nationali-

1. DAUPHIN-MEUNIER, *La Banque de France*, op. cit., p. 199.

2. Jeffrey, J. CLARKE, « The Nationalization of War Industries in France, 1936-1937 », *Journal of Modern History*, 49, 3, sept. 1977, pp. 411-430; A. BIGNANT, *La Loi de nationalisation des usines de guerre*, Paris, 1938.

sation; finalement, une partie seulement de l'industrie tomba sous l'autorité de l'État. Cela n'empêcha pas la mesure de provoquer colère et panique dans le monde des affaires. Par exemple, au Creusot, la société Schneider, de dépit, éleva une cloison étanche entre ses ateliers d'armement nationalisés et le reste des usines.

À côté des « marchands de mort » et des deux cents familles, les hauts rangs de l'administration d'État, en particulier les grands commis des Finances et parmi eux les inspecteurs, représentaient depuis longtemps une des bêtes noires de la gauche. Avec les autres « grands corps » administratifs, l'inspection des Finances se voyait accusée d'être la chasse gardée de la haute bourgeoisie parisienne, et le rempart du conservatisme économique¹. On reprochait communément au ministère des Finances d'utiliser sa « tutelle » sur d'autres ministères pour leur imposer son étroitesse de vues. Les hommes de gauche — et ils n'étaient pas les seuls — doutaient aussi que la politique économique de l'État fût toujours élaborée de façon cohérente et rationnelle. Le gouvernement Blum essaya timidement d'élargir le recrutement des grands corps, et proposa de remplacer l'École libre des sciences politiques, institution privée, par une École nationale d'administration. Mais les défenseurs de « Sciences po » au Parlement et dans l'administration, s'écriant que le « monopole privé » était un bastion de la République libérale, s'arrangèrent pour bloquer le projet en commission². Cependant, la Rue de Rivoli devait faire face à un défi plus grave. Depuis 1930, il existait un sous-secrétaire d'État à l'Économie, mais celui-ci n'avait guère pour fonction que d'aplanir les rivalités entre ministères au nom du président du Conseil. En vue d'unifier la politique économique et de lui donner une nouvelle vigueur, Blum créa en 1936 un ministère de l'Économie nationale (M.E.N.)³. Le nouveau ministre

1. D'après François BLOCH-LAINÉ, les inspecteurs des Finances n'avaient dans leur ensemble guère de sympathie pour le Front populaire, ni une haute opinion de la compétence de Vincent Auriol et de son cabinet (« À propos du rôle du ministère des Finances des années 1930 aux années 1940 : questions et réponses », compte rendu sténographié, Commission d'histoire économique et sociale, réunion du 24 janvier 1977, Comité d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale, pp. 5-6).

2. Marie-Christine KESSLER, *L'École nationale d'administration*, Paris, 1978, vol. 1 : *La Politique de la haute fonction publique*, pp. 28-32. Pour une analyse approfondie du sort connu par le projet de 1936, voir Guy THUILLIER, « Les projets d'école d'administration de 1936 à 1939 », *La Revue administrative*, 177, mai-juin 1977, pp. 236-253.

3. Francis-Louis CLOSON et Jean FILIPPI, *L'Économie et les finances*, Paris, 1968, pp. 487-499; Bernard CHENOT, *Organisation économique de l'État*, Paris, 1951, pp. 121-124.

recevait pouvoir de contresigner tous les décrets d'intérêt économique, et présidait un comité économique interministériel, lui aussi tout neuf. Blum voulait encore charger le M.E.N. de surveiller les indices économiques, ceux des prix par exemple, et de contribuer à la protection des avantages acquis par les travailleurs. Ce fut Charles Spinasse, socialiste et planiste, qui inaugura le ministère. Il fit entrer dans son cabinet deux planistes néo-libéraux, Branger et Coutrot; Alfred Sauvy devint son collaborateur quand l'office statistique de l'administration fut rattaché au M.E.N. Sauvy devait plus tard définir Spinasse comme « un ministre sans ministère »¹. Il ne disposait ni du personnel ni des pouvoirs nécessaires pour surmonter l'indépendance de ses collègues. Et, d'après des témoignages de première main, son pouvoir de contresigne ne servit qu'à entraîner Spinasse dans des « conflits sans objet » avec le ministère des Finances, qui dans la pratique exerçait déjà ce même pouvoir². Quand, en 1937, Chautemps succéda à Blum, le ministère nouveau se trouva virtuellement anéanti. L'espoir que la gauche avait placé en un département ministériel fort, autonome et dominant l'économie, s'évanouit à l'instant où Chautemps le réduisit au rang de secrétariat et le plaça sous l'aile de la Rue de Rivoli. L'organisme créé par Blum termina sa carrière comme rassembleur de données économiques et surveillant du niveau des prix.

Pour notre sujet, la question cruciale est de savoir pourquoi le gouvernement Blum se montra si prudent dans la mise en œuvre de réformes structurelles. La réponse doit combiner une demi-douzaine de facteurs. Tout d'abord, Blum limita scrupuleusement son action à l'application du programme électoral de la coalition. Il expliquait que la mission de son ministère était d'extraire du système capitaliste la plus grande quantité possible d'ordre, de sécurité, de bien-être et de justice pour la masse des travailleurs et des producteurs³. Blum ne se reconnaissait aucunement mandaté pour réaliser le socialisme ou le plan de la C.G.T.; du reste, comme nous l'avons vu, la question était déjà résolue au sein de la gauche avant son arrivée au pouvoir. En second lieu, toute tentative éventuelle d'interpréter plus largement le mandat suscitait des résistances à l'intérieur de la coalition aussi bien qu'à l'extérieur. Les

1. Alfred Sauvy, *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle*, Tournai, 1972, p. 45.

2. Mémoire anonyme; 30 mai 1938 (AN F⁶⁰ 423).

3. Discours de Blum au Congrès du parti socialiste, 31 mai 1936, reproduit dans *L'Œuvre de Léon Blum*, Paris, 1954-1972, 4, 1^{re} partie, pp. 261-262.

radicaux, qui tenaient solidement le Sénat, défendaient avec force l'interprétation restrictive, tandis que les communistes ne voulaient pas d'expériences économiques qui eussent risqué de désunir la majorité antifasciste. Troisièmement, la stratégie politique de Blum paralysait le réformisme. Tout en cherchant à satisfaire en priorité les revendications ouvrières, le gouvernement voulait aussi conserver ses alliés dans les classes moyennes, et gagner la confiance des industriels et des investisseurs; la reprise dépendait de la coopération de ceux-là mêmes qui ne faisaient pas confiance au Front populaire. Quatrième raison, le président du Conseil socialiste héritait d'un lourd passif. Les déficits budgétaires, les difficultés du Trésor, le solde négatif de la balance commerciale faisaient obstacle à des mesures plus audacieuses. Le cinquième point est que Blum tenait à être « démocratique », à éviter l'autoritarisme, la « méthode fasciste ». Il ne voulait rien faire qui ouvrît la voie en France à un régime nationaliste ou dictatorial. En 1936, les contrôles sur l'économie intérieure ou le commerce extérieur apparaissaient comme un terrain piégé. Un gouvernement démocratique se devait de préserver la liberté — économique aussi bien que politique — et de garder une attitude internationaliste, en ces temps où la dictature et l'autarcie menaçaient l'Europe. Blum n'était donc pas partisan de contrôles qui auraient pu couper la France des économies des pays occidentaux démocratiques¹. Enfin, des événements imprévus vinrent renforcer les contraintes. De sérieux désordres sociaux d'abord, et ensuite les périls extérieurs, sous la forme du réarmement allemand et du début de la guerre civile en Espagne (juillet 1936), imposèrent d'autres soucis à la coalition de gauche, et la divisèrent. La réforme structurelle, qui n'avait jamais été une priorité première, fut dépassée et submergée par les circonstances.

1. Blum choisit l'autre solution, celle de la dévaluation. La dépréciation du franc représentait une « solution de liberté » au problème de la fuite des capitaux. Du fait que les Anglo-Américains acceptèrent la mesure en tant que moyen de « stabilisation monétaire internationale », la dévaluation eut pour effet d'élargir le commerce international et d'opérer un rapprochement antifasciste. Voir René GIRAULT, « Léon Blum, la dévaluation de 1936 et la conduite de la politique extérieure de la France », et Jean BOUVIER, « Contrôle des changes et politique économique extérieure de la S.F.I.O. en 1936 »; ces deux études dans *Relations internationales*, 13, 1978, pp. 91-109, 111-115; Daniel LECONTE et Dominique PAVY, *Le Front populaire face au mur d'argent : le problème du contrôle des changes dans les années 1936-1938*, mémoire, Université de Paris VIII-Vincennes, 1972.

Comment les planistes réagirent-ils à la prudence de Blum? Ainsi que nous l'avons vu, ils comptaient plusieurs partisans au sein du gouvernement. Au départ, ils renoncèrent entièrement à se référer au plan et s'abstinrent de toute critique, malgré la méfiance que leur inspirait l'orientation de la politique économique. Par exemple, l'audacieux programme de grands travaux souhaité par la C.G.T. se réduisit à quelque chose qui ne différait en rien, ni dans son amplitude ni dans son contenu, de ce qu'avaient fait les gouvernements conservateurs précédents¹. Mais, quand le ministère Blum commença à chanceler, Jouhaux ressuscita la stratégie planiste. Il accusa les trusts de saboter la reprise, dénonça l'insuffisance des mesures de redistribution sociale, critiqua l'absence de contrôle des prix et des changes. De son côté, André Philip attribua les difficultés du gouvernement aux insuffisances du programme du Front populaire². Après la démission de Blum, la C.G.T., afin de préserver les avantages obtenus par les travailleurs, voulut faire adopter le plan par ses successeurs. Mais ce n'étaient pas Chautemps et son collègue radical Georges Bonnet, ministre des Finances, qui allaient entreprendre en 1937 ce que Blum n'avait pas accepté de tenter. À ce moment, la rivalité avait repris entre la C.G.T. et l'ex-C.G.T.U.; le patronat avait réorganisé sa confédération nationale et lancé une contre-offensive antiouvrière; la déception à l'égard des réalisations du Front populaire s'était installée. Maintenant qu'une réforme plus poussée devenait improbable, les planistes se mirent à discuter entre eux des autres politiques possibles³.

Le fait est qu'à la fin de l'été 1936 le Front populaire avait mis un terme aux innovations et adopté une stratégie défensive. Ce retournement avait pour raisons la persistance du déficit budgétaire, l'évasion des capitaux privés et de l'or, la résistance de l'industrie aux nouvelles lois sociales, la paresse de l'économie. En février 1937, Blum proclama une « pause » en vue de préserver les

1. Un historien des travaux publics voit dans le programme du Front populaire une « souris ». (Pierre SALY, *La Politique des grands travaux, 1929-1939*, thèse, Université de Paris VIII-Vincennes, 1975, pp. 374-379). Jouhaux se montrait déçu (GEORGES, « La C.G.T. et le gouvernement Léon Blum », *op. cit.*, p. 65).

2. Joel COLTON, *Léon Blum, Humanist in Politics*, New York, 1966, p. 281.

3. Sur la discussion entre Lacoste, Duret, Vallon et d'autres, voir *Troisième Conférence internationale des plans du travail, Abbaye de Pontigny, 23-24 octobre 1937*, pp. 82-89. Spinasse s'orientait vers un programme de modernisation économique par incitation gouvernementale.

acquis de la coalition. Il déclara son intention de tenir la bride serrée sur toute dépense sociale supplémentaire, de remettre à flot le crédit de l'État, de gagner la confiance des investisseurs et des épargnants. Il annula des projets de travaux publics, et créa un comité d'experts pour superviser un fonds de stabilisation des changes. Malgré les réductions de dépenses, l'argent restait rare pour le Trésor et pour l'économie; les rentrées fiscales étaient insuffisantes; et le déficit commercial s'aggravait. À titre de remède désespéré, Blum demanda au Parlement les pleins pouvoirs qui lui permettraient de s'attaquer plus énergiquement à la crise financière. Sur le refus du Sénat, il démissionna (juin 1937).

Ce n'est pas ici le lieu de trancher le débat animé, et actuellement en cours, sur l'échec de la politique économique de Blum. Aujourd'hui encore, les données de base, sans parler de leur interprétation, demeurent incertaines. En substance, qu'on envisage les niveaux de production, le chômage, le commerce extérieur ou les prix, il n'y eut pas de vraie reprise¹. La thérapeutique du Front populaire resta sans effet. La discussion est centrée sur trois questions. D'abord, il faudrait savoir pourquoi, de façon inattendue, la semaine de quarante heures réduisit la production. Y eut-il faux calcul sur la longueur de la semaine de travail effectivement pratiquée, sur les caractéristiques des chômeurs, sur l'impact de la réforme à l'égard des prix? La mesure fut-elle appliquée trop brutalement ou trop rigide? Une seconde question porte sur la dévaluation. Fut-elle trop limitée, trop tardive? Aurait-elle dû s'accompagner d'un contrôle des changes? Enfin, il y a débat sur la valeur économique de la reflation et de la théorie du pouvoir d'achat. Était-il trop simpliste de penser que des augmentations de salaires, un relèvement du niveau de l'emploi et des travaux publics gonfleraient la demande et relanceraient l'économie? Ces mesures n'eurent-elles pas plutôt pour effet de faire monter les prix, d'éteindre le stimulant de la dévaluation, et d'alimenter l'inflation? L'équipe de Blum, affirment les critiques, manquait à la fois d'une pensée économique solide et des données chiffrées indispensables². Elle est

1. L'indice de la production industrielle (1928 = 100) était de 87 en mai 1936. Après une brève remontée, il retomba à 89 en mai 1937; puis la récession mondiale de l'hiver 1937-1938 s'abattit sur l'économie française (SAUVY, *Histoire économique...*, op. cit., vol. II, p. 528).

2. Jean-Marcel JEANNENEY, « La Politique économique de Léon Blum », in *Léon Blum, chef de gouvernement, 1936-1937*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences

aussi supposée avoir méconnu le système capitaliste; il était naïf de croire que, par un acte de foi, les employeurs allaient considérer le relèvement des salaires comme la promesse d'une demande de consommation accrue plutôt que comme une affligeante élévation des prix de revient. Bien que ce réquisitoire ne manque pas de force, c'est dans l'ensemble la cause des défenseurs qui est la meilleure. Ceux-ci plaident qu'à considérer les circonstances et l'état de la théorie économique en 1936 le gouvernement fit aussi bien qu'on pouvait l'espérer, et en tout cas mieux que ses prédécesseurs¹. Étant donné l'état d'esprit de la classe ouvrière, la semaine de quarante heures s'avérait inévitable, juste au moment où Hitler imposait au gouvernement un coûteux programme de réarmement. D'autre part, Blum, à la différence du président Roosevelt par exemple, ne disposa pas d'assez de temps pour réajuster sa politique. Quant à la reflation, on a pu y voir un moyen praticable de provoquer une reprise immédiate. Il y a aussi quelque raison de douter que de meilleures théories ou des statistiques plus précises auraient pu modifier la situation dans le cadre de la stratégie politique du gouvernement, fondée sur l'antifascisme.

Une question appelle réponse de notre part : la réforme des structures, telle que la proposaient les planistes, aurait-elle changé quelque chose? Oui, probablement. Il est certain que la nationalisation et les contrôles auraient facilité des mesures comme l'adoption d'une nouvelle politique monétaire, l'application de réformes sociales, la modernisation accélérée de l'industrie; ce fut le cas après 1945. L'erreur de Blum, comme l'a montré Joel Colton,

politiques, 155, 1967, pp. 207-232; SAUVY, *Histoire économique...*, op. cit., vol. II, pp. 191-201, 297-307. La critique la plus précisément argumentée de la loi des quarante heures, due à un historien qui reconnaît la nécessité politique de la mesure, montre les faiblesses des analyses aussi bien chez les partisans que chez les adversaires de la loi, et également l'impact défavorable de la réforme sur les prix et sur la production (Jean-Charles ASSELAIN, « Une erreur de politique économique : la loi des quarante heures de 1936 », *Revue économique*, 25, 4, juil. 1974, pp. 672-705). Jean BOUVIER a fait le point du débat dans « Un débat toujours ouvert : la politique économique du Front populaire », *Le Mouvement social*, 54, janv.-mars 1966, pp. 175-181.

1. Georges BORIS, « À propos d'une polémique sur Léon Blum et son gouvernement de 1936 », *Les Cahiers de la République*, 27, sept.-oct. 1960, pp. 8-10; Pierre MENDÈS FRANCE, in *Léon Blum, chef de gouvernement*, pp. 233-240. Jules MOCH (*Le Front populaire, grande espérance*, Paris, 1971, pp. 167-201, 320-343) pense qu'en fait l'économie reprit. Dans un excellent examen récent, Michel MARGAIRAZ défend la reflation en tant que politique intelligente dans les circonstances de l'époque, et critique Blum pour sa politique plutôt que pour ses mesures économiques : « Les socialistes face à l'économie et à la société en juin 1936 », *Le Mouvement social*, 93, oct.-déc. 1975, pp. 87-108.

fut de présupposer que la machine économique française était au niveau de l'époque, et pouvait être facilement remise en marche grâce à une redistribution des revenus¹. Mais nous savons que les capacités de production et de crédit, comme les attitudes des dirigeants d'affaires, n'étaient pas celles qu'il aurait fallu. Quoi qu'il en ait été, quand Blum quitta le pouvoir, l'économie n'était pas sur la voie de la reprise.

Après Blum, le radical Camille Chautemps présida en 1937 et au début de 1938 deux gouvernements fondés sur la majorité parlementaire du Front populaire. Chautemps tourna le dos à la politique reflationniste de Blum, coupa court à tout espoir d'une réforme de structure, et enlisa le régime dans l'inertie. La seule exception fut la loi de 1937 sur les chemins de fer, qui, en accord avec les pratiques de l'entre-deux-guerres, créa une compagnie mixte, la Société nationale des chemins de fer français (S.N.C.F.)².

Léon Blum forma au printemps 1938 un second ministère, qui ne devait pas durer un mois. Celui-ci n'en fut pas moins remarquable par ses intentions. Au moment de son retour au pouvoir, Blum était plus expansionniste et plus résolument « dirigiste » qu'en 1936; d'autre part, l'économie s'était presque établie sur un pied de guerre. En outre, pour élaborer son programme, Blum prit conseil auprès d'experts non orthodoxes. Le journaliste socialiste et expert financier Georges Boris, qui connaissait la théorie keynésienne, et le radical dissident Pierre Mendès France, utilisèrent les idées de Keynes, qui tendaient à sortir de la dépression par la dépense et à refermer sur lui-même le circuit monétaire³. Dans le cas présent, la dépense était destinée au réarmement. Mais, de plus, une expansion du crédit et de la monnaie viendrait « irriguer » l'ensemble de l'économie. À ceux qui l'accusèrent de flirter avec

1. COLTON, *Léon Blum...*, *op. cit.*, pp. 282-283.

2. Le déficit du réseau était devenu si gigantesque que l'État fut obligé de venir à son secours. Plutôt que de le nationaliser purement et simplement, le gouvernement choisit de réorganiser les réseaux privés dans un ensemble, afin de réaliser des économies et de coordonner l'exploitation. La loi de 1937 sur les chemins de fer transféra à la S.N.C.F. les actifs et les passifs des compagnies privées: l'État était propriétaire de la nouvelle entreprise à 51%, et le Trésor fournit des crédits pour faire face à la dette. La S.N.C.F. devait jouir des concessions jusqu'en 1983, date à laquelle celles-ci reviendraient à l'État libres de toutes charges.

3. Georges BORIS, *Servir la République*, Paris, 1963, pp. 191-203; Pierre MENDÈS FRANCE, *Choisir*, Paris, 1974, pp. 28-29. Le discours où Blum présenta son programme se trouve dans *J.O., Chambre, Débats*, 5 avril 1938, pp. 1059-1068. Le projet de loi figure dans *J.O., Documents parlementaires*, 5 avril 1938, annexe n° 3936, pp. 507 sq.

l'inflation, Blum répondit que toute politique avait ses inconvénients et que, vu la situation, il serait pire encore de ne pas dépenser. Pour assurer la fermeture du circuit monétaire et empêcher les nouvelles disponibilités en crédit et en monnaie de s'évader à l'étranger, il entreprit de contrôler les importations et les changes. À écouter Boris, chacun devait accepter sa ration de « discipline ». Les riches paieraient une imposition spéciale pour la défense nationale, les ouvriers des usines d'armement travailleraient au-delà des quarante heures. La presse conservatrice taxa le programme d'« hitlérisme financier à l'état pur »; au Parlement, le centre et la droite lui reprochèrent son caractère dirigiste et inflationniste. Une fois de plus, le Sénat refusa les pleins pouvoirs à Blum, et rejeta sa stratégie nouvelle. Vers mai 1938, il n'y avait encore guère de signes que la reprise fût amorcée. Édouard Daladier, à ce moment chef de l'aile du parti radical qui était hostile au Front populaire, arriva au pouvoir; et, à mesure que les périls internationaux noyaient dans leur ombre les problèmes économiques intérieurs, le rassemblement populaire du milieu des années trente perdit son actualité.

L'économie à la veille de la guerre.

Le ministère Daladier devait être le dernier du temps de paix. Le président du Conseil se fixa comme objectif primordial la défense nationale, c'est-à-dire une puissante force militaire appuyée sur une monnaie solide et une économie vigoureuse. Alors qu'Hitler, en Autriche d'abord, puis en Tchécoslovaquie, lançait l'Allemagne dans sa course à l'expansion, la république française ne pouvait que donner priorité au réarmement. Le Parlement donna pouvoir temporaire de gouverner par décrets-lois à Daladier, qui s'était déjà fait une réputation d'homme fort. Daladier voulait « remettre la France au travail »; mais désormais la reprise constituait moins un but en elle-même qu'une condition de la survie de la nation. Politiquement, le centre de gravité se déplaça du Front populaire vers le centre et la droite; les socialistes et les communistes restèrent à l'écart du gouvernement. En fait, à l'approche de la guerre, Daladier devint ardemment anticommuniste.

Pendant la dernière année de paix, que vécut le ministère

(novembre 1938-juin 1939), ce fut le modéré Paul Reynaud qui, en tant que ministre des Finances, dirigea l'économie. L'équipe Daladier-Reynaud rejeta la politique du pouvoir d'achat pratiquée en 1936, et finalement, par ses provocations, amena le mouvement ouvrier à décider une grève générale. Dans une émission radiophonique de novembre 1938, Reynaud déclarait que, dans une économie capitaliste, le gouvernement devait respecter les lois du profit, de la libre entreprise et de la concurrence¹. Le libéralisme faisait un retour triomphal. Pour Reynaud, le problème était de trouver le moyen de rendre vie à la production et de dépenser des milliards en armements, tout en stabilisant la monnaie. Sa stratégie consistait à encourager l'investissement et la production, et à attirer de nouveau les capitaux vers la France, en stimulant le marché. L'appât du profit allait « rapatrier » les capitaux, restaurer la confiance envers le franc, relancer l'investissement, et augmenter les rentrées fiscales. Le gouvernement prendrait sa part de l'effort en tranchant dans les dépenses non militaires et en libérant l'entreprise de ses « entraves », tout spécialement en supprimant les contraintes que la semaine de quarante heures imposait à la production. Tout cela constituait un appel retentissant à la confiance des milieux d'affaires et de finances.

L'allocation radiophonique fut suivie d'une avalanche de décrets, dont le nombre s'accrut encore au printemps 1939. Ils visaient à stimuler, bien plus qu'à contrôler, l'investissement dans des usines nouvelles, l'accroissement de la production, le retour des capitaux; ils offraient les moyens de contourner la loi des quarante heures. On y trouvait aussi des retranchements de dépenses. Mais peu de choses eurent lieu en matière de réformes de structure². Le Parlement adopta une législation prévue pour le temps de guerre, et, au début des hostilités, le gouvernement s'adjoignit un ministère de l'Armement.

1. L'allocation est reproduite dans Paul REYNAUD, *Courage de la France*, Paris, 1939, pp. 23-39. Sur la stratégie économique de Daladier et Reynaud, voir: REYNAUD, *Mémoires*, Paris, 1960-1963, vol. II, pp. 229-257; SAUVY, *Histoire économique...*, op. cit., vol. II, pp. 308-346, et *De Paul Reynaud...*, op. cit., pp. 70-85; Albert C. GAY, *The Daladier Administration, 1938-1950*, thèse, University of North Carolina, 1970. Les mises au point les plus récentes sur ces dernières années d'avant-guerre sont les recueils édités par René RÉMOND et Janine BOURDIN, *Édouard Daladier, chef de gouvernement, avril 1938-septembre 1939*, Paris, 1977, et *La France et les Français en 1938-1939*, Paris, 1978.

2. Un service de collecte de données statistiques industrielles fut alors ses débuts, et le M.E.N. reparut, bien que toujours chargé de simples fonctions de liaison.

La gauche reprocha au gouvernement Daladier-Reynaud de faire peser le fardeau des armements sur tout le monde, excepté sur le grand capital. Les planistes de la C.G.T. critiquaient en détail le « plan libéral » du gouvernement, qui encourageait la spéculation, diminuait la consommation, et sabotait la semaine de quarante heures. Ils demandaient le contrôle des changes et des prix, affirmaient l'opportunité de nationalisations étendues et d'une planification¹. En dernier recours, le mouvement syndical voulut défendre les quarante heures par une grève générale; celle-ci se solda par un échec.

Offensantes pour les travailleurs, les mesures de Reynaud furent agréables aux hommes d'affaires. Dans les industries anciennes comme dans les nouvelles, et aussi dans le secteur nationalisé, les dirigeants montrèrent en 1938 et 1939 un esprit d'entreprise plus vigoureux, et dans l'ensemble prirent davantage d'initiatives². Dans beaucoup de cas, aux usines Renault par exemple, le réveil patronal s'accompagna d'une guérilla permanente contre la C.G.T., les conventions collectives, et les autres avantages conquis par le mouvement ouvrier à l'époque du Front populaire.

Quel qu'en ait été le prix pour les travailleurs, l'expérience néolibérale de Reynaud fut un succès. Le marasme qui régnait depuis huit ans s'effaça enfin. Qu'on prenne la production industrielle, les prix, le niveau de l'emploi, le commerce extérieur, la stabilité monétaire ou les rentrées d'or et de capitaux, tous les indices de la dernière année de paix sont favorables³. Comme toujours, il est difficile de mesurer l'influence sur l'économie de la politique adoptée. Mais tout prouve à l'évidence qu'il y a eu reprise. D'une manière ou d'une autre, le jeu combiné des dépenses d'armement, de l'énergie des entrepreneurs, de l'assouplissement des quarante heures, des stimulations du marché, et d'une bonne conjoncture économique mondiale donna des résultats.

Les proclamations de Reynaud en faveur de la libre entreprise ne signifient pas que, dans ses derniers jours, le régime ait fait retour

1. C.G.T., *Le Plan de la C.G.T.* (éd. de 1939). En 1939, le plan de la C.G.T. mettait nettement l'accent sur la croissance économique; il accusait l'entreprise privée de retarder le progrès technologique et par là de compromettre la sécurité du pays.

2. Patrick FRIDENSON, « Le patronat français », in RÉMOND et BOURDIN, *La France et les Français...*, op. cit., pp. 139-157.

3. Alfred SAUVY, « L'évolution économique », in RÉMOND et BOURDIN, *Édouard Daladier...*, op. cit., pp. 87-98.

au vieux libéralisme dans le domaine des relations entre l'État et le capitalisme. Depuis 1919, l'économie dirigée avait pris racine; on ne pouvait revenir en arrière. Le terme de néo-libéralisme, qui devait entrer dans l'usage après 1945, s'applique déjà valablement aux relations du public et du privé à la veille de la guerre. Il existait un mélange de forces spontanées du marché et d'intervention étatique, spécialement sous la forme d'encouragements à l'expansion économique. L'entourage de Reynaud au ministère des Finances reflétait bien cette évolution. Aux côtés d'un libéral orthodoxe comme Jacques Rueff, chargé du Trésor, on trouvait de hauts fonctionnaires dirigistes, Michel Debré et Yves Bouthillier par exemple, aussi bien que des économistes liés au mouvement planiste, tels Jean Ullmo, Alfred Sauvy, Claude Gruson. Avec la maturité de ses vingt-quatre ans, Debré, qui joua un rôle important dans l'histoire que nous étudions, écrivait à l'époque :

L'État doit se rendre compte que les circonstances exigent qu'il prenne la direction générale de la vie économique de la nation.

Il doit se rendre compte que cette nouvelle conception de sa mission l'oblige à envisager scientifiquement son action et non plus seulement d'un point de vue politique [...] Le problème n'est plus de savoir si l'économie de la France sera dirigée ou ne le sera pas: le choix n'existe qu'entre une direction hésitante, aux mains de nombreux pilotes qui suivent chacun leur voie, et une direction assurée par un seul et bon pilote¹.

Debré préconisait de créer un puissant ministère de l'Économie nationale, qui prendrait en main la politique d'ensemble. Parallèlement, le ministre du Commerce, un radical, célébrait devant son parti les vertus de l'« économie orientée » et de la promotion par l'État d'activités économiques nouvelles². Reynaud lui-même déclarait que « l'État est responsable de l'orientation générale de l'économie »³. Il devait plus tard refuser d'entendre définir sa politique par le « laissez-faire »; il s'agissait selon lui d'une « économie guidée dans le cadre de la liberté »⁴. « Guider », pour Reynaud, n'avait pas le même sens que pour Debré: il voulait encourager

1. MICHEL DEBRÉ, « Pour une administration de l'économie française », *Sciences politiques*, 8, juin 1938, pp. 262-263; 269.

2. Édouard BONNEFOUS, *Histoire politique de la Troisième République*, Paris, 1965, vol. VI, p. 354.

3. Cité par Paul DELOUVRIER et Roger NATHAN, *Politique économique de la France*, cours de droit, Université de Paris, 1957-1958, fascicule I, p. 52.

4. REYNAUD, *Mémoires, op. cit.*, vol. II, p. 238.

bien plus que contrôler. C'était naturellement la nécessité de mettre l'économie sur le pied de guerre qui motivait l'innovation: en 1938-1939, une sorte de mobilisation en temps de paix mena à adopter les pratiques néo-libérales de stimulation de la production et de coordination des interventions de l'État. À la veille de la Deuxième Guerre mondiale, de nombreux Français, parmi lesquels certains hauts responsables, en étaient venus à reconnaître la formule hybride du néo-libéralisme comme définissant pour l'avenir la politique économique de la nation.

CHAPITRE V

La Révolution nationale à Vichy,

1940-1944 :

survie et rénovation

Il est légitime d'étudier Vichy et la Résistance comme deux forces historiques parallèles bien qu'antagonistes. Se rejoignant dans un commun rejet de la III^e République, toutes deux contribuèrent à entraîner la France vers une nouvelle configuration de son économie. Les deux visages qu'a montrés la nation au cours de la Seconde Guerre mondiale représentent deux regroupements de Français qui, dès l'avant-guerre, étaient en désaccord avec le régime. L'un soutint l'État vichyssois du temps de guerre, l'autre refusa de reconnaître l'hégémonie allemande et choisit de continuer le combat après l'armistice de juin 1940. Que les deux camps dussent littéralement s'entre-tuer au cours de la guerre ne les a pas empêchés de travailler séparément à engager leur pays sur une voie nouvelle. Stanley Hoffmann a été le premier à proposer cette analyse de la période de guerre, mais son étude embrasse la refonte de la nation d'un point de vue qui déborde largement la seule économie politique¹. Sa description s'attache à deux groupes de dissidents également exaspérés par la situation politique, sociale, économique et morale de leur pays. C'étaient la mollesse du régime, les haines de classe, le climat de décadence si perceptible dans les années trente qui les avaient poussés à se placer à l'écart. Du même coup, ils condamnaient le capitalisme libéral en raison de son anarchisme et de ses gaspillages, de sa partialité en faveur des « gros », de ses relations envenimées avec le monde du travail, de

1. Stanley HOFFMANN, « The Effects of World War II on French Society and Politics », *French Historical Studies*, 2, printemps 1961, pp. 28-63 ; *Essais sur la France*, Paris, 1974.

son égoïsme proclamé, de ses résultats languissants. Malgré des différences évidentes, les réformes proposées par Vichy et par la Résistance avaient beaucoup de points communs. Les unes comme les autres visaient à une renaissance nationale, à une réconciliation sociale, à une restauration morale, à une économie planifiée et plus juste, à un État plus dynamique. C'est la manière dont les hommes de Vichy et ceux de la Résistance aboutirent les uns comme les autres à déraciner les vieilles habitudes et à dessiner les traits d'un nouvel ordre économique qui fait l'objet du présent chapitre et du suivant.

La défaite rapide et totale de l'armée française devant les forces allemandes en juin 1940 parut confirmer les pires craintes qu'inspirait la III^e République. La défaite joua le rôle d'une avalanche psychologique qui, du même coup, ensevelissait les certitudes d'avant-guerre, et créait un territoire neuf pour les constructions neuves des réformateurs. Pierre Laval mesurait bien l'immensité du désastre, quand en 1940 il allait répétant : « Nous ne sommes pas battus, nous sommes submergés¹. » Ce qui voulait dire que, dans l'avenir prévisible, l'Europe allait se trouver sous la domination de l'Allemagne nazie. Les Anglais ne pourraient tout seuls tenir longtemps, les États-Unis étaient neutres, l'Union soviétique était l'alliée de Hitler. Et, pendant que Hitler entreprenait d'achever l'annihilation de la Grande-Bretagne, il préférerait laisser aux Français un certain degré d'autonomie plutôt que d'assumer la tâche d'administrer directement le pays. Les troupes allemandes occupaient la moitié nord du territoire et un peu davantage, ce qui constituait la zone occupée; les envahisseurs y désarmèrent les vaincus et s'emparèrent du matériel militaire. Pendant ce temps, à Vichy, en zone non occupée, l'Assemblée nationale de la III^e République votait au mois de juillet les pleins pouvoirs au maréchal Pétain. Celui-ci rassembla autour de lui tout un assortiment d'officiers, de fonctionnaires, d'experts, d'hommes politiques, d'intellectuels et autres, avec qui il créa l'État français, dit encore régime de Vichy. Héros militaire d'une autre guerre, jouissant d'une réputation qui impressionnait Hitler lui-même, Pétain parut être le refuge que cherchait une nation abasourdie et sans recours.

Quand Pétain annonça l'armistice, il proclama aussi son

1. Selon Yves BOUTHILLIER, in Hoover Institution, *France during the German Occupation, 1940-1944*, trad. par Philip W. WHITCOMB, Stanford, 1958, III, p. 1326.

intention d'entreprendre un « redressement », dénommé ensuite « Révolution nationale »¹. La période d'armistice pourrait devenir un temps de transition. L'idée de base était que les Allemands allaient dominer le continent et que Hitler laisserait aux Français assez d'indépendance pour leur permettre de transformer leurs institutions. La collaboration avec le vainqueur était la condition de la survie. Dans le cadre de la collaboration, les dirigeants de l'État vichyssois adoptèrent une stratégie à double objectif : ils voulaient à la fois défendre la France de la domination du conquérant, et reconstruire les institutions. Les deux buts se complétaient en un sens, car le renouvellement intérieur assurerait à la France une position plus avantageuse au sein de l'Europe hitlérienne. En théorie, l'armistice reconnaissait à la France bon nombre des attributs de la souveraineté, y compris l'autorité sur la zone non occupée et sur les colonies. En dehors de quelques problèmes, celui des juifs entre autres, les occupants ne s'intéressaient nullement à ce que le gouvernement de Vichy pourrait entreprendre dans le domaine intérieur. Le modèle nazi n'eut que peu d'influence sur la nature de la Révolution nationale. Mais, dans les faits, Vichy n'avait d'autorité que ce que lui en accordaient les Allemands, et les réformes n'étaient tolérées que dans la mesure où elles n'allaient pas à l'encontre des objectifs militaires nazis. Les vainqueurs commandaient; ils exigeaient tout ce qu'ils désiraient; et la continuation de la guerre les rendit de plus en plus impérieux. Par elle-même, la guerre limitait les possibilités, en particulier celle d'une réforme économique. De la souveraineté, l'État français avait l'apparence plus que la substance, et son autonomie se rétrécit avec le temps. Il reste qu'en 1940 le peuple français accueillit chaleureusement les promesses de protection et de réformes faites par Pétain. Ceux-là même qui s'élevèrent contre l'armistice et choisirent la voie de la résistance commencèrent par réserver leur jugement sur la Révolution nationale. Il apparut cependant que l'opinion hésitait sur l'opportunité d'une réforme à ce moment. Le dilemme était bien

1. Henri MICHEL, « La Révolution nationale : latitude d'action du gouvernement de Vichy », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 81, janv. 1971, pp. 3-22, et *Vichy : année 40*, Paris, 1966. La meilleure étude d'ensemble sur la Révolution nationale et le régime de Vichy est celle de Robert O. PAXTON, *Vichy, France : Old Guard and New Order, 1940-1944*, New York, 1972 (trad. franç. : *La France de Vichy, 1940-1944*, Paris, 1973).

posé par ce partisan de Vichy qui rappelait qu'« on ne reconstruit pas une maison quand elle est en feu »¹.

L'innovation en matière économique fut un des traits saillants de la Révolution nationale. Elle se présentait comme un reflet de la stratégie de sauvegarde et de renouvellement. Si l'on voulait conserver intact l'appareil productif français, il fallait le mettre en mesure de faire face à une longue période de pénuries et de prélèvements allemands. La simple survie devint ainsi la motivation dominante de la politique économique de Vichy. L'objectif second était d'entreprendre des changements structurels. Mon analyse de l'économie vichyssoise portera d'abord sur les programmes mis en œuvre en vue de sauver l'économie d'un effondrement total et d'une domination allemande. De ce point de vue, c'est le contrôle de l'industrie qui jouait le rôle essentiel. Je traiterai en second lieu des projets qui constituaient des promesses de rénovation à long terme, contexte dans lequel la Charte du Travail et la planification économique représentent les programmes les plus significatifs. Mais la distinction que j'opère ici ne doit pas faire oublier que la plupart des réformes économiques de Vichy contenaient à la fois des éléments défensifs et des éléments réformistes. Notre attention s'orientera vers les problèmes de l'industrie et du commerce; nous ne mentionnerons qu'au passage les autres aspects du programme vichyssois. Certes, vu l'intérêt porté par le gouvernement du temps de guerre à la remise en honneur de l'exploitation familiale et des vertus paysannes, l'agriculture tient dans la question une place importante; mais elle a été étudiée de près par d'autres auteurs².

Avant d'examiner l'économie politique de la Révolution nationale, il nous faut dire un mot de l'hétérogénéité qui caractérisa le personnel de Vichy. Comme à peu près tous les sujets, la politique économique donna lieu chez les « pétinistes » à discussion acrimonieuse. Que certains problèmes, le rationnement par exemple, aient représenté des questions de vie ou de mort, ne l'explique qu'en partie; la raison en est surtout que les hôtels de Vichy, devenus les « bureaux » du temps de guerre, abritaient un

1. Cité par Gordon WRIGHT, « Vichy revisited », *Virginia Quarterly Review*, 34, 4, 1958, p. 504.

2. Pierre BARRAL, *Les Agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, 1968, pp. 256-283; Gordon WRIGHT, *Rural Revolution in France*, Stanford, 1964; Michel CÉPÈDE, *Agriculture et alimentation en France durant la Seconde Guerre mondiale*, Paris, 1961; Isabelle BOUSSARD, *Vichy et la corporation paysanne*, Paris, 1980.

vaste échantillonnage de dissidents d'avant-guerre, dont chacun entretenait sa conception personnelle de la nouvelle carte à dessiner pour les institutions du pays. Cette diversité peut se ramener à quelques grandes catégories. Il y avait les corporatistes doctrinaires comme le colonel Cèbe et Jules Verger, petit fabricant de matériel électrique, qui étaient proches du Maréchal. Puis venaient les traditionalistes ou conservateurs, souvent inspirés par les leçons de l'Église catholique, qui souhaitaient revenir à une économie moralisée, à une communauté humaine libérée de l'égoïsme pécuniaire du capitalisme. L'exemple suprême du traditionalisme en même temps que du corporatisme s'incarnait en Charles Maurras. Dans leur ensemble, les conceptions économiques vichyssoises étaient pénétrées de thèmes de droite — la terre, la discipline, la tradition, la profession, la virilité, la moralité, avec, au-dessus de tout, l'ordre. Les modernisateurs aussi firent leur apparition dans l'État français, où ils occupèrent bientôt les principaux ministères économiques. Des groupes modernistes d'entre les deux guerres, tels le Redressement français, X-Crise, les *Nouveaux Cahiers*, ainsi que les planistes, placèrent leurs leaders dans les hautes sphères de Vichy¹. Au premier plan figuraient d'anciens dirigeants des affaires et des hauts fonctionnaires, Yves Bouthillier, Pierre Pucheu, François Lehideux entre autres. L'appât du pouvoir attira aussi quelques syndicalistes anticommunistes comme René Belin, et Marcel Déat, ci-devant néo-socialiste. On pouvait même trouver un libéral nullement repent, en la personne de Louis Baudin. Rien d'étonnant donc à ce que Vichy n'ait pas formulé de programme économique cohérent. Parodiant le « nationalisme intégral » de Maurras, l'économiste Charles Rist put qualifier la politique vichyssoise de « confusionnisme intégral »².

Le chef de l'État était un conservateur à tendances corporatistes, dont les idées économiques alliaient le simplisme à l'éclectisme. Dans ses messages à la nation de la fin 1940, Pétain expliquait que depuis vingt ans les trusts, aussi bien que les démagogues syndica-

1. Parmi ces modernisateurs : Lucien Romier, ministre et conseiller de Pétain; Auguste Detœuf, fonctionnaire et important avocat de la réforme de l'administration économique; Jacques Barnaud, négociateur économique en chef à la commission d'armistice; Robert Gibrat, ministre des Communications; Gérard Bardet, haut fonctionnaire du ministère de la Production; et Émilie Lefranc, au ministère du Travail. Celle-ci était la femme de Georges Lefranc, et une planiste active.

2. Cité par Léon LIEBMANN, « Entre le mythe et la légende : l'"anticapitalisme" de Vichy », *Revue de l'Institut de sociologie*, 1, 1964, p. 145.

listes, avaient entretenu la guerre civile, démolit l'État et amené la défaite¹. Une certaine phobie des trusts et « sociétés anonymes » imprégnait la Révolution nationale, de même que la Résistance². Pour Pétain, capitalisme et socialisme étaient importés de l'étranger. Il était « illogique » de la part des socialistes de prétendre qu'une force de désintégration comme la lutte des classes était un facteur de progrès. Les libéraux ne pouvaient davantage persister à soutenir que le libre marché apportait la liberté. Les trusts avaient cassé le ressort central et régulateur du capitalisme libéral, à savoir la concurrence, et fait régner « l'esprit de lucre et de spéculation ». La crise avait témoigné de la « dégradation » du libéralisme économique. Et Pétain concluait :

Devant la faillite universelle de l'économie libérale, presque tous les peuples se sont engagés dans la voie d'une économie nouvelle; nous devons nous y engager à notre tour et, par notre énergie et notre foi, regagner le temps perdu.

Deux principes essentiels nous guideront : l'économie doit être organisée et contrôlée; la coordination par l'État doit briser la puissance des trusts et leur pouvoir de corruption. Bien loin donc de briser l'initiative individuelle, l'économie doit la libérer de ses entraves actuelles en la subordonnant à l'intérêt national³.

Dans son esprit, la Révolution nationale avait pour idéaux un État fort, la communauté, le « métier », le retour à la terre, et le travail, « ultime ressource de la patrie ». Pétain ne sut jamais comment jongler sans erreur avec les alternatives corporatiste et étatiste; il finit, bien soulagé, par abandonner les questions économiques à qui les connaissait mieux que lui.

Entre toutes les factions pétainistes, c'est le groupe des moderni-

1. Philippe PÉTAIN, *Actes et écrits*, éd. par Jacques ISORNI, Paris, 1974, pp. 470-475, 491-494.

2. Cette phobie se manifesta même dans l'école créée pour former les cadres intellectuels de la Révolution nationale (Janine BOURDIN, « Des intellectuels à la recherche d'un style de vie : l'École nationale de cadres d'Uriage », *Revue française de science politique*, 9, déc. 1959, p. 1040). *Les Trusts* de Paul REUTER, Grenoble, s.d., a été publié par cette école. La loi du 13 septembre 1940 était une mesure destinée à briser les trusts. Elle réduisait les possibilités d'entrelacement des sociétés et accroissait leurs obligations, en limitant le nombre de présidences qu'une seule personne pouvait détenir à la fois, et étendait la responsabilité juridique des présidents en cas de faillite due à des fautes de gestion. Yves BOUTHILLIER (*Le Drame de Vichy*, Paris, 1950-1951, vol. II, pp. 301-303) défendit plus tard la loi, où il voyait un moyen d'enlever aux grandes affaires leur « vieil instrument de domination », et une alternative à la nationalisation.

3. PÉTAIN, *Actes...*, op. cit., p. 475.

sateurs qui nous intéressent le plus. Ils faisaient partie de ce grand nombre d'« outsiders » qui percurent l'effondrement de la III^e République comme une occasion inattendue. Pétain voulait tenir la vieille garde des affaires, du syndicalisme et du Parlement à l'écart de la Révolution nationale, et préférait laisser des nouveaux venus se charger des ministères économiques. La plupart étaient jeunes, n'ayant guère dépassé la quarantaine, et, bien que restés en dessous des premiers rangs sous la République, avaient l'expérience des affaires ou de l'administration publique. Agressifs et élitistes par tempérament, « dirigistes » et modernisateurs par conviction, ils parvinrent rapidement à dominer l'administration de l'économie. Un des premiers arrivés fut le ministre des Finances Yves Bouthillier. Ancien inspecteur des finances, il était le seul à avoir occupé un poste important avant l'armistice. Il aida les autres à obtenir des nominations à Vichy. René Belin, l'ancien planiste de la C.G.T., devint ministre de la Production et du Travail; Jacques Barnaud, directeur d'une grande banque d'affaires, entra au cabinet de Belin, tout comme Jean Bichelonne, qui avait appartenu au ministère de l'Armement. Le type même du technocrate, Bichelonne était un brillant polytechnicien, maniaque de l'organisation et doué d'une extraordinaire mémoire des données. Une anecdote met en scène un Pierre Laval angoissé, disant à Bichelonne que les Allemands voulaient abattre la tour Eiffel pour utiliser la ferraille. « Dites-leur qu'elle ne pèse pas lourd », conseilla Bichelonne. « Oh, combien? » demanda Laval. « Sept millions cent soixante-quinze mille kilos », lui fut-il répondu¹. Ces experts furent bientôt rejoints par d'autres hommes d'affaires, administrateurs et ingénieurs, en particulier quand l'amiral Darlan forma son gouvernement au début de 1941. À ce moment, l'ambitieux Pierre Pucheu, ex-directeur d'un comptoir de vente d'acier, avait remplacé Belin au ministère de la Production. Un organisme de planification nouveau fut confié à François Lehideux, ancien directeur des usines Renault. Jean Berthelot, un ingénieur des chemins de fer qui nourrissait des projets grandioses pour remodeler le réseau de transports, fut nommé ministre des Communications².

1. Cité par Pascal JARDIN, *La Guerre à neuf ans*, Paris, 1971, p. 83.

2. Parmi les souvenirs laissés par les modernisateurs de leurs espérances et expériences du temps de guerre : Jean BERTHELOT, *Sur les rails du pouvoir*, Paris, 1968, et *Les Grands Travaux*, École libre des sciences politiques, conférences d'information, 26 janvier 1942; BOUTHILLIER, *Le Drame de Vichy*, op. cit., et *L'Action économique en France depuis l'armis-*

Ce qui assurait la cohésion de ce clan, c'était sa conviction que la France devait s'adapter à l'Ordre nouveau de Hitler. Ces hommes espéraient employer leur pouvoir neuf et la soumission temporaire de leurs compatriotes désespérés à revigorer la France et à faire d'elle un partenaire respecté au sein de l'Europe hitlérienne. La rénovation de l'économie française était nécessaire, non seulement en elle-même, mais aussi pour impressionner les conquérants. La collaboration était affaire de circonstances et de froids calculs. Comme Bichelonne est rapporté l'avoir dit : « Il est plus grave pour un pays de perdre toutes ses sources de force que de choisir le mauvais camp¹. » Quand un conservateur, membre du cabinet de Pétain, accusa Darlan d'installer au pouvoir une clique d'hommes d'affaires, l'amiral le rembarra en ces termes : « Cela vaut toujours mieux que les puceaux de sacristie qui vous entourent. Pas de généraux, pas de séminaristes, des types jeunes, dessalés, qui s'entendront avec les fritz et nous feront bouillir de la bonne marmite². » Au cours des deux années qui suivirent l'armistice, les modernisateurs réussirent à maintenir leurs rivaux à l'écart et à dominer l'élaboration de la politique industrielle en même temps que la planification à long terme. Mais, à partir de 1942, l'autonomie de Vichy se rétrécissant et les espoirs de Révolution nationale s'étant presque totalement évanouis, leur influence déclina.

La survie économique : le système de contrôle de l'industrie.

Les experts occupaient les positions clés de l'administration économique du pays. Aux Finances, Bouthillier, débordant d'autorité et de capacités, se conduisait en superministre supervisant les autres services. Il resserra aussi le contrôle de l'État sur les banques, et fit du monde bancaire une association profession-

tice, Mâcon, 1941 ; Auguste DETGEUF, *Passé, présent, avenir de l'organisation professionnelle*, Paris, 1946 ; et Pierre PUCHEU, *Ma vie*, Paris, 1948.

1. Hoover Institution, *France during the Occupation*, vol. I, p. 44. Bichelonne était le porte-parole de ceux des fonctionnaires et industriels de Vichy qui voulaient instaurer un nouvel ordre économique dans le cadre de la collaboration — selon Henri ROUSSO, « L'organisation industrielle de Vichy », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 116, oct. 1979, pp. 27-44.

2. Henri DU MOULIN DE LABARTHÈTE, *Le Temps des illusions*, Genève, 1946, p. 347.

nelle. Le ministère du Commerce et de l'Industrie, que vingt ans plus tôt Clémentel avait voulu rénover, fut mis au rebut. L'État français le remplaça par un vorace et omnivore ministère de la Production industrielle¹. Cette administration nouvelle s'empara de services qui appartenaient à d'autres ministères, en particulier de ceux du défunt ministère de l'Armement ; elle adopta une structure toute nouvelle, dite « verticale », où les directions correspondaient chacune à une branche industrielle, et recruta un vaste personnel parmi les ingénieurs démobilisés. En outre, le ministère prit en charge tout un large système de contrôle, ainsi que la réorganisation de l'industrie. L'édifice et la plus grande partie de ses hommes devaient survivre au conflit presque sans dommage, et devenir un des grands instruments de l'expansion d'après-guerre². Ce fut d'abord Belin, ensuite Pucheu, Lehideux, enfin, de 1942 à 1944, Bichelonne, qui dirigèrent ce formidable appareil.

La réforme introduite par Vichy dans la collecte des données de statistique économique mettait en jeu un moindre pouvoir, mais, sous certains aspects, revêt autant d'importance pour notre étude. Dans ce domaine, Alfred Sauvy avait réalisé quelques progrès à partir de 1938 ; cependant, en 1941, un nouveau Service national des statistiques remplaça l'administration de la III^e République. Sauvy en fut le directeur adjoint, en même temps que conseiller de Bouthillier. Bien qu'au cours de la guerre les Français aient eu grand-peine à produire des biens et des services, ils excellèrent dans le maniement du papier. Un des avantages des contrôles industriels fut d'élargir la collecte et l'utilisation des informations économiques. Les statisticiens saisirent l'occasion pour entreprendre de nouvelles recherches et assimiler des techniques neuves. Les bureaux de Sauvy publièrent une étude pionnière, historique et théorique, sur la productivité en France³. Son personnel commença

1. Ce que je nomme ministère de la Production industrielle était officiellement à Vichy le ministère-secrétariat d'État à la Production industrielle et au Travail. Après 1941, le Travail devint un secrétariat d'État séparé.

2. Robert CATHERINE, *L'Industrie*, Paris, 1965, pp. 16-21.

3. Service national des statistiques, Institut de conjoncture, étude spéciale n° 3, *Le Progrès technique en France depuis cent ans*, Paris, 1944. Les auteurs de l'étude étaient André VINCENT et René FROMENT. Alfred SAUVY nous a donné ses souvenirs sur le service statistique pendant la guerre dans « Heurs et malheurs de la statistique pendant la guerre, 1939-1945 », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 57, janv. 1965, pp. 53-62, et dans *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle*, Tournai, 1972, pp. 134-138, 161-169. Cf. Michel VOLLE, « Naissance de la statistique industrielle en France, 1930-1950 », in I.N.S.E.E., *Pour une histoire de la statistique*, Paris, 1977, vol. I, pp. 327-365.

à rattraper son retard sur les Anglo-Américains dans le domaine de la comptabilité nationale, ce qui devait se révéler utile pour la planification d'après-guerre. D'autres s'attaquèrent à des problèmes plus immédiats et politiquement plus sensibles, comme le calcul des frais d'occupation ou la distribution d'un bulletin confidentiel destiné à fournir à l'administration des informations économiques. Ce bulletin chemina jusqu'à la Résistance et facilita le travail de ses groupes d'études. Sous un nouveau nom, mais avec le même personnel, l'organisme statistique de Vichy devait se trouver, comme le ministère de la Production, incorporé dans l'administration d'après-guerre.

Les hauts fonctionnaires de Vichy ne furent pas longs à s'apercevoir qu'il leur fallait agir énergiquement et vite¹. À la fin de l'été 1940, l'économie était à l'état de chaos; une longue période de privations et d'exploitation par l'Allemagne paraissait inéluctable². Les usines de guerre, et d'autres aussi, avaient fermé, créant près d'un million de chômeurs. Deux autres millions d'hommes étaient dans les camps de prisonniers de guerre. À toutes fins utiles, les Allemands avaient pratiquement annexé les départements du Nord et du Pas-de-Calais aussi bien que l'Alsace-Lorraine; ils avaient encore aggravé le démantèlement de l'économie en séparant les zones occupée et non occupée par une ligne de démarcation qui faisait obstacle à toute espèce de circulation, commerce compris. Le blocus anglais interrompait les échanges extérieurs et privait la France d'importations vitales pour son industrie: avant 1939, le pays importait par exemple 90% de ses matières premières textiles, et un tiers de son charbon. L'essence était déjà rare, et les maigres stocks de produits de base menaçaient de s'épuiser rapidement.

1. Le récit de René BELIN se trouve dans Hoover Institution, *France during the Occupation*, op. cit., vol. I, pp. 142-148. L'auteur n'ajoute rien de nouveau à son témoignage précédent dans ses Mémoires récents, *Du secrétariat de la C.G.T. au gouvernement de Vichy*, Paris, 1978.

2. Pour une vue d'ensemble de l'économie française pendant l'occupation, voir la suite d'articles « La France économique de 1939 à 1945 », *Revue d'économie politique*, 57, 1947, pp. 801-1695; et Alfred SAUVY, *La Vie économique des Français de 1939 à 1945*, Paris, 1978. On trouvera le point de vue allemand dans Alan S. MILWARD, *The New Order and the French Economy*, Oxford, 1970. Sur la politique à l'égard du travail: Jacques DESMAREST, *La Politique de la main-d'œuvre en France*, Paris, 1946. On dispose de bibliographies utiles dans: « Aspects de l'économie française sous l'occupation », *Cahiers d'histoire de la guerre*, 4, mai 1950, pp. 97-100; et J. HORNING, « Bibliographie: l'économie française pendant la guerre, 1939-1945 », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 57, janv. 1965, pp. 119-128.

Certaines usines avaient fermé faute de matériaux ou de commandes, tandis que d'autres thésaurisaient leurs approvisionnements. Une inflation de grande ampleur semblait d'autant plus inévitable que le taux de change du mark avait été fixé à un niveau exorbitant. La lourde charge imposée aux transports par les activités militaires allemandes accroissait encore le désordre, tout comme les réquisitions de stocks industriels et de produits opérées par les Allemands sous prétexte de contribution à la victoire sur l'Angleterre.

De façon plus insidieuse, il apparut bientôt que les Allemands entendaient exploiter le désordre à leur avantage, et peut-être même intégrer l'économie de la zone occupée à la leur. Ils s'empressaient d'embaucher les chômeurs, et imposaient aux industriels des contrats de fournitures de guerre. Dans les départements du Nord et de l'Est, que Hitler paraissait décidé à séparer de la France, se déployait une activité de mauvais augure. Dans certaines usines lorraines, des Allemands venaient prendre la place des directeurs français. Dans le Nord, à l'image de ce qu'ils avaient fait en Belgique, les occupants installaient des organismes de supervision du textile et de la métallurgie, et opéraient leurs choix parmi le personnel.

C'était à Belin et à son entourage du ministère de la Production industrielle qu'il revenait d'arrêter la dégradation précipitée de l'économie. À ce problème s'ajoutait le danger de désordres sociaux. Le chômage massif, la démobilisation des troupes et ce qui paraissait être un renouveau d'agitation communiste amenèrent le groupe à prendre de la crise une perception plus aiguë. Belin, Barnaud, Bichelonne, Henri Lafond, Pierre Laroque improvisèrent les fondements de l'organisation industrielle vichyssoise¹. En moins de quarante-huit heures, cette petite équipe élaborait les textes qui créaient les Comités d'organisation (C.O.); quelques jours plus tard, Pétain ratifiait leurs propositions.

La loi du 16 août 1940 faisait table rase des institutions existantes, pour reconstruire à partir du sol². Elle prononçait la disso-

1. Lafond était un ingénieur des mines et dirigeant d'entreprise qui eut une haute responsabilité au ministère de la Production de 1940 à 1942. Laroque, membre du Conseil d'État, était spécialiste de la législation du travail et de la sécurité sociale.

2. *J.O. de l'État français, lois et décrets*, 18 août 1940, pp. 4731-4733. Sur la formation initiale des C.O., voir le témoignage de BELIN dans Hoover Institution, *France during the Occupation*, op. cit., vol. I, pp. 149-154, et aussi dans Fondation nationale des sciences

lution des associations patronales nationales, telle la C.G.P.F., et des confédérations syndicales comme la C.G.T., toutes devenues, était-il dit, plus politiques que professionnelles; elle voulait éliminer toute association susceptible de faire obstacle à la création d'une « autorité énergique et effective » dans chaque branche de l'industrie et du commerce. À la place des organisations anciennes, un C.O. serait chargé dans chaque secteur de mener à bien un recensement industriel, portant sur l'équipement, la main-d'œuvre et les stocks; de proposer ses barèmes de prix; et dans l'ensemble d'imposer ses règles au fonctionnement des affaires, y compris à la concurrence. Afin de couvrir leurs frais administratifs, les C.O. recevaient le droit de lever une contribution sur les entreprises. Sous réserve d'approbation ministérielle, ils pouvaient aussi réquisitionner selon leurs besoins, et sanctionner les récalcitrants. Les associations professionnelles existantes tombaient sous la tutelle des nouveaux organismes. Bien que le fonctionnement des C.O. dût être confié à des chefs d'entreprise privés, c'était le ministère de la Production industrielle (ou un autre, suivant les cas), qui choisissait le personnel, nommait un commissaire du gouvernement, et exerçait une surveillance.

Quels buts poursuivaient les responsables officiels qui élaborèrent le système des C.O.? Il y avait avant tout l'urgence pour l'État d'intervenir afin d'assurer la survie de l'économie française à travers la guerre et l'occupation. Le « dirigisme » se présentait comme une nécessité plutôt que comme un choix idéologique. Le pays devait affronter une pénurie prolongée de matières premières, de combustibles et de produits alimentaires. Le marché ne pouvait fonctionner sans un approvisionnement adéquat; l'inflation, le profit sauvage, et une féroce mêlée pour l'appropriation des stocks existants se profilaient à l'horizon. Il revenait à l'État d'utiliser au mieux la main-d'œuvre, les stocks et les équipements disponibles. Un second objectif, moins nettement déclaré, était de mettre en échec les efforts des Allemands pour manipuler à leur gré l'industrie française. Après la guerre, Belin a insisté sur l'idée qu'un des grands buts des C.O. avait été d'établir un écran officiel entre les autorités d'occupation et les hommes d'affaires français¹. Il paraît certain

politiques, *Le Gouvernement de Vichy, 1940-1942*, Travaux et recherches de science politique, Paris, 1972, pp. 203-207. Ce fut Raphaël Alibert, ministre de la Justice et maurassien, qui inclut dans la loi les dispositions de dissolution.

1. Hoover Institution, *France during the Occupation*, op. cit., vol. I, p. 148.

que Vichy essaya réellement de devancer les Allemands, pour s'assurer que la production resterait sous contrôle français. Mais, en même temps, le régime des C.O. représentait un acte de collaboration. Il visait à normaliser les contacts économiques avec l'occupant et à donner aux autorités françaises une base de négociation. Les contrats avec des acheteurs allemands, y compris pour des fournitures de guerre, étaient chose acceptable, voire désirable à titre de stimulant de la production, tant qu'ils passaient par les canaux français officiels¹. Au-delà de ces objectifs immédiats, la loi d'août avait en vue le « redressement matériel et moral » du pays. Aux termes de la loi, les C.O. étaient des organismes provisoires qui, dans un proche avenir, viendraient s'intégrer à une réforme corporatiste d'ensemble. Il ne s'agissait pas d'administrer l'économie, mais de l'organiser avec la participation active du patronat privé. Même dans ces conditions, Belin et ses adjoints reconnaissaient que leur projet était plus étatique et moins corporatiste que certains ne l'auraient souhaité; ce qui, d'après eux, était dû au besoin urgent de discipline et d'autorité. Les priorités ainsi établies reflétaient l'esprit autoritaire de la Révolution nationale et l'approche mi-étatiste, mi-corporatiste qui était la sienne envers la réforme. Enfin, la loi d'août visait explicitement un objectif de modernisation. En mentionnant la standardisation des produits, la recherche industrielle et l'utilisation optimale des matières premières, elle traduisait les orientations modernisatrices des experts de Belin.

À cette plongée dans l'économie dirigée, il y avait déjà un précédent d'avant-guerre. En 1938, l'aggravation des tensions internationales avait amené la III^e République à adopter des textes qui définissaient l'autorité du gouvernement pour le temps de guerre, et les méthodes de mobilisation économique². Ce fut cette

1. Bouthillier recherchait des contrats de guerre allemands dès septembre (PAXTON, *La France de Vichy...*, op. cit., pp. 73-74, 82-83). Les dirigeants des firmes aéronautiques françaises désiraient signer des contrats avec les Allemands parce que c'était le seul moyen de garder leurs usines, déjà développées par l'effort d'armement, en activité pendant la période d'armistice. Les autorités de Vichy y consentirent parce qu'elles s'inquiétaient du chômage et ne voulaient pas perdre une industrie édiflée avec tant de peine. Elles désiraient aussi empêcher les Allemands de mettre la main sur les sociétés aéronautiques de la zone non occupée. Voir Peter KLEMM, « La production aéronautique française de 1940 à 1942 » et Patrick FACON et Françoise DE RUFFRAY, « Aperçus sur la collaboration aéronautique franco-allemande, 1940-1943 », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 108, oct. 1977, pp. 53-74, 85-102.

2. Bernard CHENOT, *Organisation économique de l'État*, Paris, 1951, pp. 58-62.

loi, avec les pouvoirs conférés à Pétain en 1940, qui constitua la base légale de l'interventionnisme de Vichy. Les législateurs avaient fait de larges emprunts à l'expérience de la Première Guerre mondiale. La loi de 1938 stipulait que l'administration économique du pays serait organisée en considération des ressources; chacune d'entre elles — par exemple les transports, les produits alimentaires, la main-d'œuvre — serait soumise à l'autorité d'un ministère. Comme en 1914-1918, des comités consultatifs conseilleraient les services ministériels. Ceux-ci recevaient de vastes pouvoirs de réglementation, allant, en dernière extrémité, jusqu'au droit de confisquer les entreprises privées et de les gérer. La loi prit effet à la déclaration de guerre de septembre 1939; des décrets subséquents établirent un strict contrôle du commerce extérieur et des changes, et soumirent à autorisation administrative l'extension ou la création des entreprises. Bientôt les prix et les salaires furent bloqués. Quand prirent fin les livraisons de charbon allemand ou polonais, la France, premier importateur mondial, instaura le rationnement. Les consortiums de la Première Guerre mondiale reparurent sous la forme de groupements officiels composés d'industriels et d'importateurs, et chargés d'organiser l'importation et la distribution des produits industriels ou alimentaires¹. Ces groupements survécurent à la défaite, mais le tarissement des importations leur ôta toute importance. Le destin opposé des consortiums d'importation au cours des deux guerres mondiales a pour seule raison le fait qu'en 1914-1918 la France avait librement accès aux ressources alliées, alors que de 1940 à 1944 le blocus allié ferma le continent. Après 1940, les C.O. supplantèrent les consortiums d'importation à titre d'organismes vitaux de la gestion de l'économie.

Improvisée dans la hâte, la loi sur les C.O. n'était pas fort bien conçue, et exigea une révision immédiate². L'oubli le plus sérieux attira vite l'attention des Allemands. Des fonctionnaires de l'occupation à Paris firent remarquer que rien n'était prévu pour la répar-

1. Les Groupements nationaux d'importation et de répartition devinrent en 1941 les Groupements nationaux d'achat. Voir A. HEILBRONNER, « Le ravitaillement en France depuis 1940 », *Revue d'économie politique*, 57, 1947, pp. 1645-1653.

2. Belin se plaignait de ce que la réflexion d'avant-guerre sur la direction de l'économie n'eût servi à rien quand, en 1940, il s'agissait d'élaborer un système de contrôles. Le plan de la C.G.T. ne lui servit guère de guide, du fait qu'il avait été conçu pour une situation entièrement différente (Fondation nationale..., *Le Gouvernement de Vichy*, op. cit., pp. 203, 206).

tition initiale des matières premières; les C.O. allaient bientôt se concurrencer entre eux pour les obtenir. Bichelonne, Lafond et Barnaud répondirent en mettant sur pied le second élément de l'appareil de contrôle de Vichy, qui se révéla vite le plus puissant: l'Office central de répartition des produits industriels (O.C.R.P.I.)¹. La loi du 10 septembre 1940 créa donc cette administration, chargée sous l'autorité du ministère de la Production de répartir les produits industriels. Théoriquement, elle devait contrôler le rationnement à tous les niveaux, de la distribution initiale entre les entreprises jusqu'à la consommation des produits. En pratique, les C.O. jouèrent un rôle d'intermédiaires et sous-répartirent au nom de l'O.C.R.P.I. À la fin de la guerre, l'Office employait près de six mille cinq cents personnes. Une douzaine de sections environ, correspondant chacune à une grande catégorie de produits, comme le charbon, ou la fonte et l'acier, réglementait l'achat, le stockage, la distribution, la vente et l'usage des ressources rationnées. Les « répartiteurs » officiels de ces sections avaient pouvoir d'obliger les fournisseurs à vendre à tels acheteurs, de prescrire l'utilisation, de forcer les détenteurs à communiquer leurs inventaires, de percevoir des taxes en vue de la péréquation des prix, de requérir des sanctions ministérielles. Comme pour les C.O., un commissaire du gouvernement disposant du droit de veto supervisait chaque section. Ces sections de l'O.C.R.P.I. et les C.O. se chevauchaient; elles partageaient souvent avec eux les mêmes bureaux et les mêmes directeurs. À la fin de 1940, le rationnement de la consommation touchait non seulement des produits industriels comme les pneumatiques, le charbon, les textiles et l'essence, mais aussi une longue liste de produits alimentaires. Les six mois qui suivirent l'armistice virent s'instaurer plus de rationnement qu'il n'y en avait jamais eu pendant la Première Guerre mondiale. Ce devint pour la plupart des Français une corvée quotidienne que de courir après la nourriture et de tenter de se chauffer. À la suite de la fixation des prix et du rationnement, apparut l'inévitable marché noir.

Les autorités allemandes, comme les françaises, cherchèrent à tirer parti du réseau des contrôles. En septembre 1940, le Haut

1. Les meilleures études sur l'O.C.R.P.I. sont celles de Robert CATHERINE, *Économie de la répartition des produits industriels*, Paris, 1943 et d'Henri CULMANN, *Les Services publics économiques*, Paris, 1943, pp. 281-305. L'O.C.R.P.I. a publié un *Bulletin officiel* d'août 1941 à juin 1944.

Commandement de Paris disait de l'O.C.R.P.I. : « Grâce à cette mesure, se trouve établi un fondement à partir duquel il est possible de diriger la production industrielle et la distribution en France de façon unifiée, sous contrôle allemand, et dans l'optique d'une économie de guerre, ceci sur l'ensemble du territoire français¹. » Dans le système, c'étaient les autorités allemandes qui avaient le dernier mot. Elles se réservaient d'approuver le recrutement du personnel des C.O. ; pour certains produits clés comme le charbon, les fonctionnaires allemands fixaient des quotas mensuels et des priorités de livraison². Ils attendirent longtemps avant de reconnaître le C.O. de l'industrie aéronautique, puis exigèrent d'y exercer un droit de supervision spécial. Une simple modification des rations alimentaires requérait une autorisation allemande.

Pour édifier la machinerie du contrôle, il fallut en premier lieu choisir les responsables des C.O. Ici, la prévention des dirigeants vichyssois en faveur des gestionnaires privés se manifesta clairement. Belin expliqua après la guerre qu'il n'avait pu trouver parmi ses fonctionnaires assez de personnel compétent ; ceux-ci manquaient, entre autres choses, de l'audace indispensable. Il ne pouvait non plus s'appuyer sur les organisations professionnelles elles-mêmes : elles n'étaient pas faites pour ces tâches, et se seraient difficilement montrées impartiales. Il voulait des hommes d'affaires coriaces, ayant fait leurs preuves, non marqués politiquement, capables de créer des organismes nouveaux et de négocier avec les Allemands. « Je ne pouvais pas, a-t-il expliqué, les trouver au garage du coin³. » En conséquence, dans le recrutement des directeurs de C.O., petits entrepreneurs et syndicalistes furent largement exclus. Les postes furent attribués à des dirigeants de grandes sociétés, dont beaucoup s'étaient fait remarquer comme modernisateurs⁴. Auguste Detœuf, par exemple, prit en charge le C.O. du

1. Cité par MILWARD, *The New Order...*, op. cit., p. 69. Le docteur Elmar Michel, chef de l'administration économique, exprimait les mêmes vues dans un journal berlinois en 1942 (cité par Étienne DEJONGHE, « Pénurie charbonnière et répartition en France, 1940-1944 », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 102, avril 1976, p. 38).

2. DEJONGHE, « Pénurie charbonnière... », op. cit., p. 39.

3. Fondation nationale..., *Le Gouvernement de Vichy*, op. cit., p. 204.

4. Par exemple, plusieurs présidents de C.O. avaient appartenu à l'équipe directoriale de Mercier et milité au Redressement français (Richard F. KUSEL, *Ernest Mercier : French Technocrat*, Berkeley et Los Angeles, 1967). On peut trouver des listes du personnel des C.O. dans : Centre d'information interprofessionnel, *Liste des Comités d'organisation*, Paris, 1942 ; Olivier LESOURD, *Guide annuaire corporatif*, Paris, 1942.

matériel électrique ; de même Raoul de Vitry, dirigeant de Péchiney, pour l'aluminium, et l'ingénieur des mines Aimé Lepercq pour le charbon. Dans la plupart des cas — Detœuf faisait exception — ils n'éprouvèrent pas le besoin de renoncer à leur fauteuil directorial dans les sociétés privées.

Parfois, en particulier dans les industries fortement concentrées, les C.O. ne furent qu'une reconstitution fidèle des associations et cartels patronaux existants. Ainsi les biens du Comité des Forges, association dissoute par la loi d'août 1940, furent-ils dévolus au C.O. de la sidérurgie, dont des dirigeants des usines Schneider vinrent compléter l'état-major. Bien qu'il y ait eu des exceptions, les associations professionnelles et les C.O. tendirent à s'aligner les uns sur les autres. Les associations jouaient à l'égard des C.O. un rôle de liaison, transmettant vers le haut les conseils, les informations et les réclamations en provenance des entreprises de base, en même temps qu'elles concouraient à l'exécution des programmes.

Chaque C.O. développa son propre style de direction. Certains furent collégiaux, réunissant jusqu'à trente-sept « chefs d'entreprise », et firent usage des organismes consultatifs qui leur étaient rattachés. D'autres se rangèrent sous l'autorité d'un seul homme. Ils présentaient un double aspect : à la fois représentants des entreprises et instruments de l'autorité publique. « Les Comités, disait Bichelonne, sont comme un relais entre les entreprises et le gouvernement. Comme organe-relais au service des entreprises, le Comité est un organisateur, un animateur et un guide. En tant que relais au service du gouvernement, il transmet et applique les directives définies par celui-ci et exerce des pouvoirs de réglementation sur l'ensemble de la production¹. » En fait, il ne se dégagea ni un modèle franchement étatiste ni un modèle corporatiste. D'un côté, l'autonomie virtuelle des C.O. dans la sous-répartition des matières premières, dans l'établissement des programmes de production, et dans leur propre financement, marquait leur caractère corporatiste. Mais dans des domaines comme la fixation des prix, l'imposition de sanctions, le choix des responsables, leur action était davantage consultative. Et le droit de veto du « commissaire » du gouvernement témoignait de leur caractère « étatiste ». Le commissaire défendait l'État et arbitrait entre les entreprises privées et l'intérêt

1. Cité par Jean-Guy MÉRIGOT, *Essai sur les Comités d'organisation professionnelle*, Paris, 1943, p. 400. Mon interprétation des C.O. s'appuie sur la thèse de Mériot.

du C.O. en tant que corps. Le degré réel d'autorité étatique dépendait largement de son rang et de sa valeur personnelle. Un fonctionnaire de grade moyen, sans expérience, et chargé à la fois de plusieurs lourdes fonctions, pouvait se révéler inférieur à la tâche quand il s'agissait de tenir tête à un président de société autoritaire. Et, hors de la structure officielle, il y avait les Allemands qui, pour reprendre les termes prudents d'un commentateur contemporain bien informé, exerçaient un « contrôle étroit »¹.

Le fonctionnement des C.O. était un vrai cauchemar bureaucratique. Le fait provenait pour une part de déficiences dans la conception initiale. Les C.O. étaient classés selon au moins une douzaine de critères, par exemple la matière première consommée ou le processus de fabrication utilisé. L'état-major de Belin avait prévu vingt-six comités pour l'industrie. En 1944, il y en avait cent vingt-neuf, à quoi s'en ajoutaient soixante pour l'agriculture; en comptant tous les ministères, le nombre s'élevait à deux cent trente et un². Les banques aussi étaient soumises au régime des C.O.³. Le système employait plus de seize mille personnes. Les bureaux, tous centralisés à Paris, donnaient l'impression d'avoir trop de personnel, trop d'équipement, trop de chauffage. Aux yeux des chefs d'entreprise qui avaient affaire à eux, c'étaient des bureaucraties d'État à l'ancienne mode. Le personnel paraissait peu courtois, tracassier, inquisitorial, ou tout simplement tyrannique; il se conduisait envers les industriels ou autres, put-on dire, « sur le ton d'Ivan le Terrible s'adressant à ses moujiks »⁴. Comme, sur les questions de hausses de prix par exemple, les C.O. devaient en référer à l'administration centrale, la lourdeur des procédures décourageait les hommes d'affaires accablés. Comme l'écrivait perfidement un journal professionnel, « le sucre, s'il ne vient pas dans la bouillie de nos enfants, nourrit au moins un groupement d'importation et de répartition, un bureau national de répartition, un Comité d'organisation... »⁵. Le gouvernement aggravait encore l'encombrement bureaucratique en chargeant sans cesse les services

de tâches nouvelles, comme de contribuer à la réparation des destructions de guerre ou de procurer des facilités de crédit ou d'assurance. Les contrôles se chevauchaient les uns les autres. Les services de l'O.C.R.P.I., des C.O. et des ministères techniques tendaient à faire double emploi et à se livrer à des empiétements mutuels. Les efforts déployés pour coordonner le mécanisme donnèrent peu de résultats. Le Centre d'information interprofessionnel, qui apparaissait en quelque sorte comme le successeur corporatiste de la confédération patronale d'avant-guerre, n'avait pas l'autorité nécessaire pour prendre en main les C.O.; il était tout aussi impossible d'harmoniser les activités de bureaux de répartition pratiquement indépendants. Et, comme toutes les bureaucraties, celle-ci produisit des montagnes de paperasse. Les C.O. disposaient d'un service d'enquête permanent sur l'industrie, lequel, pour obtenir des renseignements, dépêchait des agents et au besoin prononçait des sanctions. À la suite du recensement initial, les C.O. adressèrent partout des questionnaires mensuels, trimestriels, annuels. L'O.C.R.P.I., les ministères, les associations professionnelles en faisaient autant. Un des C.O. émit un imprimé qui comprenait huit cents questions, dont cent vingt sur la seule main-d'œuvre. Cela n'allait pas sans mécontentement chez les chefs d'entreprise qui devaient remplir des formulaires aussi longs que souvent répétitifs. Étant donné leur répugnance traditionnelle à partager ce genre d'informations avec le gouvernement, jointe à la tentation de gonfler leurs besoins et de minorer leurs disponibilités, les industriels rendirent souvent des rapports falsifiés¹. De plus, l'éventualité que les données rassemblées pussent être utiles aussi aux autorités d'occupation apportait aux dissimulations une justification patriotique.

Le système de contrôle posait encore bien d'autres problèmes. Il y eut, comme on pouvait s'y attendre, des directeurs incompetents et des abus d'autorité. Il y eut des décisions discutables. Par exemple, les sections de l'O.C.R.P.I. prirent l'année 1938 pour base de la répartition des ressources: certains industriels virent dans cette mesure une abstraction anachronique. Les inévitables fermetures d'usines pour cause de manque d'approvisionnement représentaient une tâche franchement ingrate. À la fin de 1942, le C.O. de la fonderie signalait avoir fait fermer cent quatre-vingt-dix usines

1. Id., *ibid.*, p. 410.

2. G. LIET-VEAUX, « L'organisation professionnelle », *Revue d'économie politique*, 57, 1947, pp. 1282-1283.

3. Sur la réforme bancaire sous le régime de Vichy, voir: J. S. G. WILSON, *French Banking Structure and Credit Policy*, Cambridge, Mass., 1957, pp. 282-284.

4. MÉRIGOT, *Essai...*, op. cit., pp. 323-325.

5. *Journal de la Bourse*, 24 janv. 1942.

1. MÉRIGOT, *Essai...*, op. cit., pp. 323-325.

sur mille trois cent cinq¹. Certains C.O. tentèrent de se décharger sur les ministères de cette responsabilité indésirable. Quant à la taxation des entreprises pour couvrir les frais de fonctionnement des C.O., elle était substantielle mais inégale, et l'État n'en surveillait que fort peu le taux et les modalités. D'autre part, les répartiteurs n'étaient pas en mesure de contrôler efficacement l'utilisation des produits; un bon exemple est celui des pêcheurs de la Méditerranée, qui revendaient leurs rations d'essence au marché noir. Si le système de répartition du charbon fonctionnait mal, c'était pour des raisons qui échappaient pour une part à l'action des bureaux. Embouteillages dans les transports, brutales variations saisonnières de la demande, barrières entre zones, empiètements continuels des Allemands, tout cela existait bel et bien².

Les exigences de la guerre dévièrent le réseau des C.O. de son objectif de modernisation. Avec les pénuries qui accablaient la production, les sections de l'O.C.R.P.I. devinrent les rouages décisifs de la bureaucratie du temps de guerre. En fait, le rôle des C.O. ne consista plus guère qu'à répartir le rationnement à la base et à appliquer les règlements. Ils jetèrent donc en grande partie par-dessus bord leurs tâches de rénovation économique³. Bien entendu, on réalisa quelques progrès mineurs, par exemple dans les recherches sur les fibres synthétiques ou l'introduction de « marques de qualité » pour certains produits. L'effet combiné des efforts accomplis pour utiliser les stocks au mieux, qui amenaient à mieux approvisionner les entreprises les plus efficaces, et des contrats allemands attribués aux grandes sociétés des industries de guerre, fut d'accroître la concentration. Mais il s'agissait là d'une conséquence non voulue plus que d'une politique délibérée. La guerre interdisait la construction d'usines nouvelles et la mise en service de machines neuves; elle empêchait même d'entretenir correctement les équipements. Plus visiblement, elle entraînait destructions et pillage allemand. Au total, le travail de reconstruction des capacités de production fut à peine entamé. Écrivant en 1943, Bichelonne lui-même devait reconnaître que l'opinion avait tendance à discerner davantage les « fonctions de police » du système que le « levain de progrès technique » apporté par la

1. Id., *ibid.*, p. 479.

2. DEJONGHE, « Pénurie charbonnière... », *op. cit.*, pp. 37-38.

3. MÉRIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 193-196.

répartition¹. Reste que cette expérience de contrôle contribua à mettre en lumière le retard de l'industrie. Une enquête statistique sur la condition de l'équipement industriel français fit découvrir que l'âge moyen des machines françaises était en 1939 de vingt-cinq ans, et dans les secteurs les plus modernes de douze ans², en comparaison, calculaient des enquêteurs, de sept ans en Grande-Bretagne et cinq aux États-Unis.

Le problème de la collaboration économique est compliqué si on le pose sous un angle politique et moral, et les évaluations font défaut tant que la masse des archives du système de contrôle n'est pas accessible aux chercheurs³. Pétain déclarait qu'un des buts des C.O. était de donner « à des hommes responsables l'autorité nécessaire pour négocier avec l'Allemagne »⁴. Plus tard, le chef des services économiques allemands à Paris devait remarquer : « C'est dans ce domaine de l'organisation du rationnement des matières premières que se développa une collaboration fondée sur un cas très particulier de confiance mutuelle⁵. » D'un point de vue objectif, et si on laisse à part les intentions humaines, l'État français, de par son existence même, était obligé de collaborer avec l'Allemagne. Il n'y a non plus aucun doute qu'une grande part de la production française au cours de la guerre ait profité à l'Allemagne. En 1941, l'O.C.R.P.I. estimait que 50% des produits manufacturés étaient livrés à l'Allemagne, l'industrie du bâtiment et la construction aéronautique travaillant presque exclusivement pour les occupants⁶. Le chiffre s'abaissait à 30% si l'on tenait compte de la zone non occupée. Le charbon extrait dans les régions annexées par l'Allemagne, soit 15% du total, était détourné hors du territoire. Le transport du personnel et du matériel militaires allemands monopo-

1. Préface de Bichelonne (pp. vii-viii) à CATHERINE, *Économie...*, *op. cit.*

2. S. BERACHA, « La production industrielle », *Revue d'économie politique*, 57, 1947, pp. 1261-1262.

3. D'abondantes archives des C.O. existaient jusqu'à une date récente, mais il est possible qu'elles soient inutilisables. Presque toutes les études sur Vichy abordent le problème de la collaboration. Particulièrement intéressant : Stanley HOFFMANN, « Collaborationism in France », *Journal of Modern History*, 40, sept. 1968, pp. 375-395 (traduit dans *Essais sur la France*, Paris, 1974).

4. Philippe PÉTAIN, *Quatre années au pouvoir*, Paris, 1949, p. 109.

5. Docteur Elmar MICHEL, in Hoover Institution, *France during the Occupation*, *op. cit.*, III, p. 1627.

6. Les autorités d'occupation jugeaient que ces chiffres sous-estimaient la part de la production française qui revenait à l'Allemagne (MILWARD, *New Order...*, *op. cit.*, pp. 277-282).

lisait environ les deux tiers du trafic ferroviaire. Un ouvrier français sur trois travaillait pour les Allemands. En 1942, selon un rapport du chef de la délégation allemande à la commission d'armistice, « les travailleurs français de l'industrie, des chemins de fer, de la batellerie et de la plus grande part de la marine marchande travaillent presque exclusivement pour l'Allemagne. Aucun autre pays, et de loin, n'apporte autant que la France à l'armement, et même aux importations courantes de l'Allemagne [...] Les commandes allemandes en France sont le facteur dominant dans l'industrie française »¹. Refuser les contrats allemands n'était pas facile. « L'industriel français, constatait le directeur des Mines en septembre 1941, savait déjà que, s'il travaillait pour l'Allemagne, il aurait des commandes, serait vite et bien payé, et aurait la priorité dans l'approvisionnement. Maintenant il s'aperçoit que s'il refuse de travailler pour l'Allemagne il a toutes les chances de ne plus pouvoir travailler du tout². » Parmi ceux qui voulaient la collaboration, Bichelonne se trouvait en pointe. En 1943, il négocia avec Albert Speer, chef de la production d'armements de Hitler, un renforcement de la production française pour l'Allemagne, à condition que la fabrication eût lieu sur le sol français et que les ouvriers français fussent épargnés par la mobilisation du travail³. Sur l'ensemble des C.O., les attitudes à l'égard de la collaboration paraissent avoir été largement diversifiées⁴. Quelques comités, en particulier ceux des secteurs directement liés à la guerre, comme la construction automobile, ou à la propagande, comme le cinéma, tombèrent entièrement sous la coupe des Allemands. Dans le Nord et le Pas-de-Calais, c'était l'Oberfeldkommandant qui nommait les chefs des C.O. Dans certains cas, par exemple pour le cuir, la fourrure, les diamants, où avant la guerre prédominaient les firmes juives, les C.O. prirent l'initiative de mesures antisémites. À l'opposé, d'autres affirmèrent avoir fait écran entre les entreprises privées et les exigences allemandes. Il serait certainement injuste de représenter les C.O. comme de simples rouages de la machine allemande d'exploitation économique.

1. Cité par PAXTON, *La France de Vichy...*, op. cit., p. 145.

2. FANTON D'ANDON, cité par DEJONGHE, « Pénurie charbonnière... », op. cit., p. 46.

3. MILWARD, *New Order...*, op. cit., pp. 150-180.

4. Un jugement sévère sur les C.O. en tant qu'agents de la collaboration est porté — mais sur la base d'une documentation inadéquate — par Henri Rouso, *Les Comités d'organisation, aspects structurels et économiques, 1940-1944*, mémoire, Université de Paris I, 1976.

Le dirigisme n'empêcha pas une chute de la production industrielle française au cours de la guerre. Sur une base 100 en 1938, l'indice général tomba à 65 en 1941, pour ensuite osciller autour de ce niveau et subir une nouvelle chute brutale en 1944, quand le pays redevint un champ de bataille¹. Les importations de charbon, de pétrole et de coton disparurent presque totalement. Au lieu de pouvoir compenser la perte, l'extraction houillère déclina par rapport à l'avant-guerre. L'industrie dut fonctionner avec environ 60% de son approvisionnement normal en charbon; quant aux usagers domestiques, leur attribution tomba à 35% des besoins en 1944. À ce moment, les stocks de charbon étaient si bas que l'industrie était sur le point de rendre l'âme. Bien entendu, les Allemands écumaient à leur profit tout ce qu'ils voulaient. Ainsi l'industrie de l'aluminium produisit-elle bien davantage en 1941, 1942 et 1943 qu'en 1938, parce que la moitié du métal allait aux Allemands. Le marché noir était florissant; entre 1938 et 1943, les prix officiels des denrées alimentaires de base doublèrent, tandis que les salaires des travailleurs manuels n'augmentaient que de 50%. Les pénuries et les prélèvements allemands asphyxiaient l'industrie, faisaient régner dans tout le pays la faim, le froid et les privations. Un journaliste a pu écrire que la vraie voix de la France pendant la guerre était le grondement de son estomac².

Que l'expérience dirigiste de Vichy ait été impopulaire, cela ne fait pas question. Au début, les industriels acceptaient les C.O. comme une condition nécessaire à la poursuite du fonctionnement de leurs usines. Mais quand le système ne parut plus répartir que la misère, il perdit pour eux sa raison d'être³. Les questionnaires étaient ressentis comme une perte de temps, ou pis encore comme une forme d'espionnage d'État. Les bureaucrates se comportaient en gêneurs incompetents. Les prélèvements financiers étaient lourds. Il y avait des jalousies et des rivalités; inévitablement, chacun estimait ses concurrents plus favorisés. La falsification des renseignements et le recours au marché noir représentaient des formes de résistance au contrôle. Même le Centre des jeunes patrons, partisan résolu de l'économie dirigée, critiquait la prolifé-

1. Institut national de la statistique et des études économiques, *Annuaire statistique*, 57, 1946: résumé rétrospectif, pp. 99-118, 190, 225; BERACHA, « La production industrielle », op. cit., pp. 1250-1258; DEJONGHE, « Pénurie charbonnière... », op. cit., p. 46.

2. Alfred Fabre-Luce, cité par PAXTON, *La France de Vichy...*, op. cit., p. 238.

3. MÉRIGOT, *Essai...*, op. cit., pp. 469-471.

ration cancéreuse et les pratiques inquisitoriales des C.O.¹. Les petits chefs d'entreprise manifestaient inquiétude et colère. Ils se trouvaient si loin des centres de décision que le fait de perdre des clients faute d'approvisionnement leur paraissait une injustice voulue. Il semblait y avoir de bonnes raisons pour douter de l'impartialité du système, et même pour le soupçonner de servir les intérêts des « gros ». Le syndicalisme, lui aussi largement exclu, voyait dans les C.O. des instruments du patronat. Les corporatistes encore les mettaient en accusation : les Comités déformaient leur idéal ; ils n'avaient pas de véritable autonomie corporative et ignoraient les aspects sociaux de la profession ; bien souvent, ils ne faisaient que perpétuer les cartels ou associations professionnelles existants. Et, pour les corporatistes qui s'agitaient dans l'entourage de Pétain, le pire était que les C.O. étaient aux mains de la ploutocratie. Ils croyaient fermement que les jeunes experts, les Bouthillier, Pucheu et autres, avaient bandé les yeux au chef de l'État, livré la place aux trusts, et trahi la vraie Révolution nationale².

« Les loups sont devenus les bergers », écrivait le *Journal de la Bourse*³. En 1940-1941, on entendait dans tous les hôtels de Vichy des gens accuser le système de contrôle d'être au service des grandes sociétés et les « technocrates » de diriger l'économie à leur propre profit. Le chef de cabinet de Pétain le mit en garde contre les ambitions effrénées des experts⁴. Le défenseur attitré de la petite entreprise se déchaînait contre le régime étatique régenté « par l'inspection des Finances, au profit des puissances d'argent ». « Le mandarinat, disait-il, est à la veille de nous conduire à une nouvelle et définitive faillite⁵. » Parmi ceux qui criaient le plus fort se trouvaient les ultra-collaborateurs de Paris. Marcel Déat, devenu à ce moment chef d'un parti politique de style fasciste, dénonçait en Belin, Bouthillier et autres des intrigants qui essayaient de transformer la collaboration en bonne affaire financière⁶.

Au cours de l'été 1941, la critique envers les experts écono-

1. ROUSSO, *Les Comités d'organisation...*, op. cit., pp. 122-123.

2. René GILLOUIN, *J'étais l'ami du maréchal Pétain*, Paris, 1966, pp. 34-38, 218-222.

3. 6 décembre 1941.

4. DU MOULIN DE LABARTHÈTE, *Le Temps des illusions*, op. cit., pp. 328-329, 331-333.

5. Pierre NICOLLE, *Cinquante Mois d'armistice*, Paris, 1947, vol. 1, p. 194.

6. *L'Œuvre*, 26 fév. 1941.

miques et leurs projets prit une tournure bizarre. Une sinistre et mélodramatique rumeur de complot commença à se répandre¹. À l'écouter, une société secrète de grands financiers cosmopolites, dénommée la « Synarchie », s'était subrepticement rendue maîtresse de l'économie et se préparait maintenant à s'emparer de l'État lui-même. Les experts se découvraient être les créatures de la Synarchie, les C.O. leurs instruments de pénétration. La rumeur s'enrichit bientôt d'un suicide (celui du planiste Jean Coutrot), et de l'éclat d'un merveilleux pacte maçonnique. Le bruit fait autour de la Synarchie parvint aux oreilles du chef de l'État, qui plus tard fit ce commentaire : « Quand quelque chose allait mal à Vichy [...] on me soufflait : c'est un coup de la Synarchie². » Pétain ne vit sans doute jamais dans la Synarchie une redoutable conspiration, mais la rumeur renforça sa suspicion naturelle à l'égard des experts. Le 12 août, dans un discours radiodiffusé qui d'ailleurs ne mentionnait pas explicitement la Synarchie, il déplora sur un ton dramatique « l'atmosphère de fausses rumeurs et d'intrigues », et intervint dans la controverse de fond que l'affaire avait suscitée³. Il reconnut que, contrairement à ses intentions, les « serviteurs des trusts » avaient parfois utilisé les C.O. pour leurs propres fins ; il promit de les réorganiser de façon à les rendre moins écrasants et plus représentatifs des intérêts de la petite entreprise. Les experts accédèrent à la demande de Pétain ; Lehideux, ministre de la Production, annonça des plans de décentralisation des C.O. et de simplification de leur structure ; il promit de poursuivre les responsables qui avaient abusé de leur autorité « dans l'intérêt des trusts »⁴. Mais en même temps il déclarait qu'une fois opérée la réforme des C.O., il n'hésiterait pas « à renforcer leur contrôle sur leurs membres et à perfectionner le système de sanctions ». En fin de compte, il n'y eut pas grand-chose de changé⁵. Il demeure que les fausses rumeurs sur la Synarchie avaient mis au jour la nature et la force de l'opposition à l'ensemble du système de contrôle.

L'appareil lui-même était médiocrement conçu et dirigé. Tout

1. Richard F. KUISEL, « The Legend of the Vichy Synarchy », *French Historical Studies*, 6, 3, printemps 1970, pp. 365-398.

2. Jean-Raymond TOURNOUX, *L'Histoire secrète*, Paris, 1962, p. 295.

3. PÉTAIN, *Quatre Années...*, op. cit., p. 120.

4. État français, Ministère de l'Intérieur, *Informations générales*, 53, 2 sept. 1941, p. 625.

5. Par exemple, Bichelonne tenta sans succès d'attirer à son cabinet Léon Gingembre, porte-parole de la petite et moyenne industrie.

autant que les liaisons entre les services, les procédures touchant des questions vitales telles que les sanctions étaient faiblement organisées. L'hésitation perpétuelle entre vue corporatiste et vue étatiste de la direction de l'économie brouillait tous les esprits. Tout en saluant dans les C.O. des organismes précopratifs, Vichy proclamait son intention de leur faire servir sa politique et les surchargeait de tâches administratives. Dans les faits, le régime se révéla incapable de contrôler les contrôleurs. Juste avant la fin, le gouvernement dut avouer sa faiblesse. En 1944, Bichelonne tenta de reprendre le système en main « Les Comités d'organisation, déclara-t-il, sont les intermédiaires entre les autorités publiques et les entreprises privées. Leur autorité est limitée à la fois par les prérogatives de l'État et par les droits fondamentaux des firmes privées, que peut seul définir le législateur¹. » Il rappela aux C.O. qu'ils n'avaient pas le droit de refuser accès à qui que ce fût selon leur bon plaisir, ni d'autoriser l'ouverture de nouvelles entreprises.

Les attaques contre le contrôle économique n'étaient pas toujours justifiées. Les C.O. ne pouvaient être tenus pour responsables de la dégradation générale de l'économie pendant la guerre. Il est plus exact d'attribuer, par exemple, les souffrances dues à un rationnement parcimonieux à des causes telles que la politique des autorités d'occupation ou le blocus allié. Les corporatistes doctrinaires aussi se montraient injustes quand ils reprochaient aux C.O. de les avoir trahis. Ceux-ci n'eurent jamais la responsabilité de la politique sociale; puis, tout effort en vue de bâtir l'édifice de la profession était freiné par la résistance passive des membres et le poids des travaux administratifs. Enfin, les semences du corporatisme avaient tout juste eu le temps de germer quand le souffle brûlant de la guerre et les déprédations allemandes vinrent dessécher les jeunes pousses. L'expérience fut trop brève. Le système de contrôle tint trop de l'improvisation pour pouvoir représenter un test du corporatisme.

De toutes les tentatives faites dans les temps modernes pour contrôler l'industrie française, ce fut l'organisation des C.O. et de l'O.C.R.P.I. qui eut la plus grande portée. Il s'agissait là d'un véritable dirigisme. Le système contribua du moins à répartir plus équitablement la misère, à limiter les profits indus et l'inflation, à distribuer les ressources de manière à satisfaire les besoins les plus

1. Cité par Rouso, *Les Comités d'organisation...*, op. cit., p. 125.

essentiels et à permettre à la plupart des entreprises de survivre. Il est peu probable qu'il ait le moins du monde mis obstacle au pillage de l'économie par les Allemands, il est possible qu'il l'ait facilité. La manière dont les contrôles fonctionnaient, le fait qu'ils se trouvèrent associés à la pire période que les Français aient vécue au xx^e siècle entraînaient une violente réaction antidirigiste. Mais l'histoire fourmille de paradoxes. Ainsi, à l'époque même où Vichy amenait le peuple français à se dresser contre les contrôles, la Résistance entreprenait une campagne en faveur d'une forme socialiste de dirigisme. Et, de fait, la Résistance devait s'apercevoir qu'une bonne partie de l'appareil de l'État français pouvait s'adapter à ses propres desseins.

Un projet pour une société corporatiste : la Charte du Travail.

Le projet à long terme de la Révolution nationale, dans sa dimension sociale du moins, se dessina dans sa Charte du Travail¹. Beaucoup plus que le système improvisé de contrôle industriel, cette législation d'octobre 1941 révèle comment les hommes de Vichy entendaient restructurer les relations de travail et édifier une société pleinement corporatiste.

Le mouvement qui aboutit à la Charte du Travail prenait sa source dans le désir d'apaiser ou même de supprimer les luttes sociales et économiques. La solution se trouvait, selon le vocabulaire du temps, dans la « profession organisée », c'est-à-dire la corporation. Dans l'abstrait, elle était simple : il s'agissait de regrouper les intérêts autour de l'activité professionnelle commune de manière à exalter ce qui les unissait, de remplacer l'affiliation à une classe ou à un groupe d'intérêts par la fidélité au « métier ».

Le corporatisme de Vichy s'élabora à partir d'un courant de pensée qui remontait aux années trente et au-delà, et qui a été étudié plus haut. Au premier plan, figuraient les théoriciens corporatistes d'entre les deux guerres, pour la plupart hommes de droite

1. Ma discussion de la Charte du Travail s'appuie sur Jacques JULLIARD, « La Charte du Travail », in *Fondation nationale...*, *Le Gouvernement de Vichy*, op. cit., pp. 157-210, et Georges LEFRANC, *Les Expériences syndicales en France de 1939 à 1950*, Paris, 1950, pp. 37-91. Monique LUIRARD a étudié les difficultés rencontrées dans la mise en application de la Charte à l'échelon local (« Les ouvriers de la Loire et la Charte du Travail », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 57, avril 1976, pp. 57-82).

et catholiques, qui avaient conçu l'idée de ressusciter des corps autonomes interposés entre l'individu et l'État. Des catholiques sociaux avaient exprimé des idées du même genre, en y ajoutant un sentiment chrétien de justice sociale, qu'ils plaçaient au-dessus des lois du marché. Il y avait aussi, tel Jules Verger, des employeurs paternalistes qui voyaient dans des « syndicats » mixtes d'employeurs et d'employés, organisés au niveau de l'usine, la clé de la paix sociale. Le « double syndicalisme » proposé par Auguste Detœuf, avec ses syndicats uniques et obligatoires, représentait une variante de cette approche. L'économiste François Perroux ajouta la notion d'une « communauté de travail » fondée, comme chez Detœuf, sur la parité réalisée au sein de syndicats mixtes et obligatoires. Pour la rédaction de la Charte du Travail, des planistes syndicalistes vinrent se joindre à ces corporatistes de tendances diverses. Des hommes tels que Belin et Georges Dumoulin pensaient que le contact direct entre travailleurs et directions ouvrirait la voie à une forme de syndicalisme plus constructive. Pétain lui-même apporta sa contribution à la théorie du corporatisme. Son aversion pour l'individualisme sans frein et pour la doctrine de la lutte des classes le poussa à proposer de reconstruire la société à partir d'une hiérarchie du talent et du travail, et de la « profession organisée »¹. Comme chez la plupart des corporatistes, il apparaissait dans le projet de Pétain un antagonisme entre l'approche associationniste et l'approche étatiste du corporatisme.

Alors que les dirigeants de Vichy avaient fait appel aux industriels pour les aider à organiser la production, ils avaient abandonné le syndicalisme à son sort. À la suite des événements des années 1936-1940, la C.G.T. se retrouvait démantelée, démoralisée, divisée, et de plus rendue responsable de la défaite. La C.G.T. elle-même et ses unions départementales avaient été dissoutes en raison de leurs activités politiques combattives. Au début, Jouhaux et la direction confédérale se montrèrent désireux de coopérer avec le régime de l'armistice et proposèrent à Pétain d'intégrer les syndicats dans une structure professionnelle fondée sur une représentation paritaire des employeurs et des salariés. Malgré cette attitude de soumission de la part des organisations ouvrières, et bien que Pétain eût carte blanche dans le domaine des réformes intérieures, le gouvernement transforma l'élaboration de

1. PÉTAÏN, *Actes...*, op. cit., p. 494.

la Charte du Travail en fiasco. Les corporatistes tenaient absolument à dissoudre à tous les niveaux les syndicats existants, comme les associations patronales, pour créer de nouveaux organismes mixtes. Les syndicalistes résistèrent. Pétain mit au panier les deux premières rédactions de la Charte; la troisième, qui ne satisfaisait aucune des deux tendances, ne fut pas prête avant la fin 1941; et Belin dut surveiller l'impression du texte pour s'assurer que le *Journal officiel*¹ publierait bien la version correcte. Mais, dans l'intervalle, Jouhaux et d'autres dirigeants syndicaux s'étaient mis à critiquer ouvertement les réformes de Vichy et à s'orienter vers l'opposition. Quant aux employeurs, la Charte du Travail leur était indifférente; et, parmi les syndicalistes, ceux-là même qui, comme Belin, avaient soutenu la Révolution nationale reprochaient maintenant à la réforme son paternalisme, son étatisme, son mépris envers les syndicats.

Ce que proposait la Charte du Travail, c'était de créer des syndicats uniques et obligatoires correspondant à cinq catégories de situations — patrons, cadres et techniciens, contremaîtres, employés, ouvriers — ce qui devait avoir pour effet de diluer l'opposition entre directions et travailleurs. Chaque syndicat catégoriel serait rattaché à l'une des quelque vingt-neuf familles professionnelles, et déléguerait des représentants à des comités sociaux étagés du niveau local au niveau national. Ces derniers prendraient en charge tous les problèmes professionnels et sociaux, par exemple les salaires et les programmes d'éducation technique. Grèves et lock-out étaient interdits; en cas de conflit, l'arbitrage était obligatoire. En outre, chaque grande entreprise devait instituer un comité social intérieur, composé d'employeurs et de salariés, pour gérer les services sociaux. La Charte espérait par là affaiblir la rivalité traditionnelle entre travailleurs et directions, et lui substituer un commun dévouement à la profession et à l'entreprise. Cependant, privés du droit de grève, les salariés étaient réduits à l'impuissance. D'autre part, puisqu'elle ambitionnait de construire un système corporatif d'ensemble, la Charte du Travail aurait dû y incorporer les C.O. provisoires. Mais ses auteurs s'y refusèrent. La Charte déclara que « les circonstances » amenaient à réserver aux C.O. toutes les questions économiques. Vichy n'alla jamais plus loin que

1. J.O. de l'État français: lois et décrets, 26 oct. 1941, pp. 4650-4656.

cette « première et utile ébauche de l'œuvre corporative » à quoi la Charte elle-même reconnaissait se réduire¹.

La mise en application de la loi ne commença qu'en 1942 ; elle avançait lentement, par suite des querelles qui persistaient entre syndicalistes et corporatistes sur la façon de former les nouveaux organismes. À la fin de l'année, les Alliés avaient débarqué en Afrique du Nord, et la Révolution nationale avait laissé passer sa chance. Hors quelques obstinés comme Bichelonne, la Charte du Travail n'intéressait plus personne. Le syndicalisme se préoccupait du manque de produits alimentaires, des prix, des salaires, du service du travail obligatoire. Finalement, une seule famille professionnelle se trouva entièrement organisée. La seule création que la Charte entraîna vraiment fut celle de quelque huit mille comités sociaux dans les grandes entreprises ; encore n'existaient-ils souvent que sur le papier. En 1944, la C.F.T.C. avait retiré sa participation, et la C.G.T. invité ses unions à saboter la Charte.

Projets d'économie planifiée.

La Charte du Travail représente dans notre analyse une transition entre les réactions de Vichy devant la situation d'armistice et les projets économiques à long terme du régime. Les objectifs en question se trouvent définis dans les plans économiques officiels du gouvernement. Décidés à mettre en œuvre, après la fin des hostilités, une économie planifiée, les administrateurs du temps de guerre établirent deux plans d'équipement : le plan d'équipement national, ou plan de dix ans, publié en 1942 ; puis une version de ce même document, adaptée aux besoins de l'immédiat après-guerre et intitulée « Tranche de démarrage », qui fut achevée en 1944². Bien

1. *Ibid.*, pp. 4650-4651.

2. J'ai pu trouver deux des exemplaires plutôt rares de ces plans. L'un est au nombre des papiers de Raoul Dautry, le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme d'après-guerre (Archives Raoul Dautry, AN 307AP 124) ; l'autre est dans les archives du Comité économique interministériel (AN F⁰⁰ 658, 659). Les plans s'intitulent : Délégation générale à l'équipement national, *Plan d'équipement national* (1942), et *Plan d'équipement national : Tranche de démarrage* (1944) — cités par la suite comme P.E. et T.D. On peut trouver un résumé de ces plans dans la publication de la Direction de la documentation, Secrétariat d'État à la Présidence du Conseil et à l'Information, « Les plans français d'équipement », *Notes documentaires et études*, 267, 22 mars 1946. Pour une analyse détaillée, voir Richard F. KUISSEL, « Vichy et les origines de la planification économique, 1940-1946 », *Le Mouvement social*, 98, janv.-mars 1977, pp. 77-101.

que ces projets n'aient jamais été mis directement à exécution, le gouvernement provisoire d'après-guerre les utilisa pour élaborer ses propres programmes de rétablissement économique. D'un point de vue historique, ils représentent aussi les premiers vrais plans économiques français.

Tous deux étaient l'œuvre de l'office de planification de Vichy, la Délégation générale à l'équipement national (D.G.E.N.). L'incitation première vint des efforts du gouvernement pour réduire ou dissimuler le chômage. Après avoir dirigé cette action d'aide sociale, François Lehideux entra au gouvernement à titre de « délégué général » à l'équipement national¹. Il avait pour tâche de renforcer la lutte contre le chômage, prendre en main le développement urbain, revoir les projets d'équipement existants et en établir de nouveaux, et préparer un plan de dix ans pour la France et son empire. Les pénuries qui s'aggravaient obligeaient, dans les constructions nouvelles, à rechercher l'utilisation optimale des ressources. La D.G.E.N. de Lehideux devait superviser l'exécution du plan, mais les crédits, les matériaux et la main-d'œuvre restaient sous le contrôle des ministères responsables des différents projets, ce qui devait se révéler comme un sérieux défaut de la méthode vichyste de planification.

Lehideux concevait la D.G.E.N. comme un petit état-major d'experts qui ordonnerait en un plan cohérent les programmes des nombreux bureaux de l'administration centrale. Elle ne devait pas supplanter les autres ministères dans la formulation ni l'exécution des projets d'équipement, mais plutôt évaluer et coordonner leur travail. Mais Lehideux s'aperçut bientôt que ses collègues refusaient de le considérer comme un ministre à part entière. Quelques-uns voyaient dans la D.G.E.N. une rivale, d'autres une simple agence de secours aux chômeurs. Le ministère des Finances, auquel Lehideux devait rendre des comptes, traitait les planificateurs en subordonnés et critiquait leur propension à la dépense. Ceux-ci avaient théoriquement un défenseur en la personne de Pétain, qui avait proclamé après l'armistice la nécessité d'un « organisme d'État chargé d'orienter la production nationale selon les capacités du marché intérieur et les possibilités des marchés extérieurs »².

1. Le récit de Lehideux sur la naissance de la D.G.E.N. se trouve dans Hoover Institution, *France during the Occupation*, *op. cit.*, vol. I, pp. 35-38, 193-197, et dans Fondation nationale..., *Le Gouvernement de Vichy*, *op. cit.*, pp. 91-96.

2. PÉTAÏN, *Actes...*, *op. cit.*, p. 494.

Au départ, le nouvel office de planification manquait de tout, de locaux aussi bien que de personnel. L'état-major rassemblé en hâte fut largement composé de hauts fonctionnaires empruntés aux autres administrations, notamment au ministère de la Production industrielle. Lehideux y adjoignit un petit comité consultatif recruté dans les C.O. et l'industrie, mais qui comptait aussi des scientifiques et des dirigeants agricoles. Parmi ces conseillers, quelques noms représentatifs sont ceux de Guillaume de Tarde, un des fondateurs des *Nouveaux Cahiers*; Marcel Champin, ex-président du Redressement français; Roger Boutteville, associé de Mercier et président du C.O. de l'énergie électrique; Fanton d'Andon, directeur des Mines; Lepercq, placé à la tête du C.O. du charbon; et, comme partout, Detœuf¹. En vue de préparer son plan, la D.G.E.N. courut les administrations d'État, les C.O., l'O.C.R.P.I., pour rassembler leurs propositions. Elle étudia aussi les esquisses précédentes de plans français, comme le programme de réoutillage du gouvernement Tardieu et les rapports du Conseil national économique d'entre les deux guerres (mais non les plans de la C.G.T.), en même temps que des exemples étrangers. Après avoir passé les projets au crible, la D.G.E.N. les intégra dans un plan de dix ans. Ce Plan d'équipement national était un plan d'État, œuvre de l'ensemble de l'administration et non des seuls planificateurs. La planification séduisait beaucoup de hauts fonctionnaires, spécialement aux ministères de la Production industrielle, des Communications, de l'Agriculture et du Ravitaillement. Mais le projet de Vichy demeurait strictement administratif; reflétant les tendances élitistes et bureaucratiques, et à la différence de la planification d'après-guerre, il ne s'appuyait pas sur une large consultation en dehors des sphères officielles. C'est seulement en mai 1942 que la D.G.E.N. fut prête à présenter son plan au gouvernement. Elle en reconnaissait le caractère grossier et expérimental; elle estimait impossible de planifier pour une décennie au milieu d'une guerre dont l'issue n'était pas décidée. Le gouvernement, déclarait la D.G.E.N., n'en devait pas moins adopter son projet de six cents pages en tant que « base de travail » pour guider sa politique d'après-guerre².

Le problème fondamental qui se posait aux auteurs du plan

1. Procès-verbaux, Comité consultatif, 16 juin, 7 et 21 juil. 1942 (AN F⁶⁰ 658).

2. P.E., p. 506.

d'équipement était le retard économique, démographique et technologique de la nation. Ce fut pendant la guerre une crainte obsédante, et partagée par la Résistance, que de voir la France, si elle ne rattrapait les autres pays, risquer de perdre son rang d'autrefois et son indépendance. C'était dès avant la guerre, selon les planificateurs, que la France s'était laissé dépasser par les autres pays industriels. Alors déjà il y avait déficit commercial et dépendance technologique; une grande partie du peuple des campagnes souffrait d'un bas niveau de vie; la population dans son ensemble vieillissait sans s'accroître. La guerre amenait des pénuries de toute espèce — et même la faim pour des millions de gens. « La France de 1938 était appauvrie; la France de 1940 est complètement ruinée¹. » Les planificateurs entendaient non pas reconstituer la situation d'avant-guerre mais réformer totalement les structures économiques en l'espace d'une décennie. Ils voulaient une industrie compétitive sur les marchés mondiaux, un secteur rural modernisé, un niveau de vie élevé, et un peuple converti à la technologie.

Les objectifs du plan ne se limitaient pas à la rénovation économique: la planification vichyssoise était imprégnée de vastes desseins sociaux, culturels et même moraux, où s'exprimait le traditionalisme du régime. Comme lui elle célébrait la famille, la solidarité sociale, les vertus paysannes, l'éthique spartiate, l'équilibre physique. Elle s'attaquait au « malthusianisme démographique » et demandait une amélioration de l'habitat, des conditions sanitaires, des soins médicaux, des installations sportives, en vue à la fois d'encourager la croissance de la population et de renforcer sa vitalité. Par-dessus tout, le plan faisait écho au désir des conservateurs sociaux, soucieux de préserver l'économie rurale, et pour qui il y avait péril à laisser s'épuiser les « réserves paysannes » qui assuraient le bon équilibre de la nation. Quand les planificateurs attribuaient la santé physique et mentale du manœuvre de l'industrie ou de l'employé de bureau à ses ancêtres paysans, c'était l'idéologie ruralisante qui les inspirait. « Le pays, disaient-ils, qui aura la sagesse de préserver [...] ses énergies paysannes, se prépare une suprématie plus vraie et durable que celle que peut assurer un succès militaire². » Les auteurs du plan de Vichy ne défendaient pas pour autant le statu quo dans les campagnes: ils préconisaient un

1. P.E., p. 98.

2. P.E., p. 75.

programme d'équipement rural qui élèverait la productivité agricole, ils recommandaient des réformes du marché et du statut de la terre. Préoccupés de stabilité sociale et politique, ils cherchèrent des remèdes au malaise engendré par l'urbanisation et l'industrialisation. Si le « retour à la terre » était irréaliste, le « retour à la vie rurale » ne l'était pas. En construisant des « cités satellites », on ferait bénéficier les travailleurs d'un « climat rural », on éviterait l'entassement urbain et la « promiscuité »¹. Quant à ceux qui ne pouvaient s'évader de la grande ville et de son atmosphère politique malsaine, le plan d'équipement leur apporterait des conditions de vie plus humaines.

Le plan de dix ans tentait de satisfaire en même temps deux visions opposées de l'avenir de la France. En impulsant le « rattrapage » économique et technologique, il s'en prenait au conservatisme social de l'idéologie vichyssoise officielle. Le développement urbain, par exemple, n'était pas si aisément compatible avec la conservation des coutumes rurales. Tandis que les conservateurs aspiraient à la stabilité sociale, les planificateurs voulaient favoriser l'évolution vers un ordre industriel et urbain. Pour eux, il fallait accélérer la rénovation, tout en espérant qu'elle se ferait sans conflits sociaux. À la fin de la guerre, quand ils furent plus libres de s'exprimer, ils rejetèrent la nostalgie des conservateurs pour l'ordre social de l'ancien temps.

Le plan vichyste de 1942 réservait une large place au marché libre et à l'initiative privée. À l'encontre des modèles proposés par les planistes syndicalistes ou socialistes d'avant-guerre, il ne prévoyait pas la nationalisation de larges secteurs capitalistes. L'image que ses auteurs se faisaient d'eux-mêmes était celle de néo-libéraux qui désiraient éviter à la fois le dirigisme extrême et le libéralisme du type III^e République. Le rôle de l'État, pour eux, consistait seulement à stimuler l'entreprise privée et à lui apporter un complément; dans une économie prospère, le marché gardait sa supériorité, tandis que le dirigisme convenait à des périodes de crise aiguë — à la guerre par exemple. Dans le même esprit, les planificateurs voulaient abaisser les barrières douanières, mettre fin à la protection des « situations acquises », ouvrir l'économie française à la concurrence. Pourtant, la part d'intervention étatique qu'ils admettaient avait valeur non seulement de réponse aux nécessités

1 P.E., pp. 77 bis, 84-85.

immédiates, mais d'élément structurel nouveau. Dans le domaine de l'équipement, l'État se devait d'intervenir chaque fois que « l'initiative privée a besoin d'être dirigée, coordonnée, aidée, retenue ou stimulée »¹. Le plan d'équipement donnait aussi les moyens d'une action contracyclique sur l'ensemble de l'activité économique; il devait régulariser les cycles tantôt en élargissant, tantôt en restreignant les programmes. En tant que mécanisme de résorption du chômage par les travaux publics et qu'instrument permanent de politique contracyclique, le plan d'équipement rappelait les projets de gauche des années trente. Ce plan, espérait-on, élèverait l'intervention de l'État du niveau d'improvisation où elle se tenait avant-guerre jusqu'à la hauteur d'une coordination et d'une supervision économiques cohérentes, réfléchies et clairvoyantes.

Le plan de dix ans donnait des estimations sur le volume des crédits, des matières premières et de la main-d'œuvre nécessaires pour réparer, entretenir, construire ou importer les équipements durables. Cependant il ne fixait pas d'objectifs de production, comme après la guerre devait le faire le plan Monnet. Et, alors que ce dernier allait se concentrer sur l'accroissement de la production dans quelques secteurs clés, le plan vichyste dispersait l'investissement sur un large champ d'activités économiques et sociales. Il prévoyait de vastes programmes sectoriels pour l'agriculture, l'industrie, les territoires d'outre-mer, les communications et les transports, l'urbanisme, l'équipement technique et scientifique. Sous l'angle des urgences et de la masse des crédits, la priorité allait à l'agriculture, aux transports et au développement urbain: à eux trois, ces secteurs recevaient plus des deux tiers du total. Si l'équipement agricole, sous forme notamment de mécanisation, d'engrais, d'électrification, d'adductions d'eau, obtenait la première place, c'était en raison du besoin pressant, pour la France, de se nourrir au lendemain de la guerre. Les destructions causées au réseau de transports, en particulier aux chemins de fer, représentaient des sommes considérables. L'accent mis sur l'aviation civile et sur la flotte marchande témoignait chez les planificateurs du désir de rajeunir le commerce extérieur. Dans l'industrie, en dehors de la priorité accordée à l'accroissement de l'extraction houillère et

1. P.E., pp. 27-28.

des capacités hydro-électriques¹, les investissements se répartissaient assez également entre toutes les branches.

La paix revenue, les planificateurs de Vichy n'attendaient guère d'aide extérieure en crédits, en équipement ou en matières premières. Les États-Unis, pensaient-ils, n'allaient sans doute pas se montrer aussi généreux qu'après 1918. La France devrait autant que possible compter sur ses propres ressources. En limitant sa consommation, en trouvant des substituts aux importations, en développant les produits de synthèse, en utilisant les ressources coloniales, en élevant la productivité, le pays pouvait arriver à satisfaire ses besoins alimentaires et à se rendre moins dépendant des biens industriels importés. L'ensemble du plan se situait dans un climat de pénurie et de frugalité : entre bien d'autres, l'idée de faire rouler les tracteurs agricoles avec des gazogènes à bois illustre la situation désespérée de 1942. À l'inverse, l'autarcie n'était ni possible, vu le caractère indispensable de certaines importations, ni désirable, vu le dynamisme des échanges internationaux. Comme les ressources matérielles, les possibilités de financement paraissaient pouvoir répondre aux besoins. À condition de créer un fonds spécial d'équipement et de maintenir la stabilité des taux d'intérêt, des prix et des salaires, le financement du plan d'équipement ne poserait pas de problème. De ce point de vue, les experts avaient un peu trop tendance à supposer la question résolue ; mais le fait remarquable était que l'obsession de la solidité monétaire et de l'équilibre budgétaire, si forte avant la guerre, avait maintenant disparu. Les planificateurs n'entendaient plus sacrifier le développement économique à des critères financiers ; ils imaginèrent plusieurs méthodes pour mettre les fonds d'équipement à l'abri des pressions politiques et financières momentanées². La pénurie de

1. Comparés à ceux du plan Monnet, les objectifs de première priorité du plan de dix ans étaient plutôt modestes. Par exemple, le plan de Vichy prévoyait d'augmenter la production hydro-électrique de 10 milliards de kwh, et de pousser l'extraction houillère à plus de 60 millions de tonnes. Le plan Monnet, prévu à l'origine pour être réalisé en quatre ans seulement (1947-1950), fixait respectivement des objectifs de 12 milliards de kwh et de 65 millions de tonnes.

2. Afin de réaliser cette autonomie et de centraliser la répartition des crédits, la D.G.E.N. proposa de créer un Fonds d'équipement spécial doté de ressources particulières, provenant par exemple des recettes des entreprises publiques bénéficiaires, ou d'impôts sur les profits des travaux d'équipement. Le fonds serait contrôlé conjointement par la D.G.E.N. et le ministère des Finances. Tous deux, d'un commun accord, alloueraient des crédits aux ministères, aux communes, aux entrepreneurs privés, et autres, qui se chargeraient des travaux. Bien que l'État ne dût pas financer directement des programmes

main-d'œuvre menaçait de devenir un goulot d'étranglement ; mais à cela les planificateurs proposaient des remèdes, dont l'élévation de la productivité et l'abolition de la semaine de quarante heures. « En un mot, manquant de capitaux, nous devons vivre sur notre travail¹. » En compensation d'un temps de travail plus long, les ouvriers bénéficieraient d'une augmentation des salaires réels, avec de meilleures conditions de travail, de meilleurs logements, de meilleurs services publics. Pour l'exécution du plan, les facteurs psychologiques revêtaient presque autant d'importance que les autres ressources : la presse, la radio et le cinéma répandraient une mystique du plan, que Pétain couvrirait de son prestige.

En conclusion de leur volumineux rapport, les planificateurs demandaient au gouvernement d'adopter le plan d'équipement et de leur donner plus d'autorité auprès des autres ministères pour son exécution. Ils voulaient contrôler la répartition des matières premières et de la main-d'œuvre, et partager avec le ministère des Finances l'attribution des crédits. Mais l'État français manqua également à promulguer leur plan et à étendre leurs pouvoirs. À la fin de 1942, Lehideux et la plupart des experts vichyssois de haut rang avaient démissionné de leurs postes, et Pierre Laval était à la tête du gouvernement. Laval n'avait aucune sympathie pour les prétentions planificatrices, et sans doute n'éprouvait guère le besoin de trancher une discussion qui concernait l'après-guerre alors que la fin du conflit n'était pas même en vue. Pétain prit le parti de ne pas prêter son soutien, et le plan de dix ans fut mis au tiroir.

À Vichy, l'échec de la D.G.E.N. déçut les plus ardents partisans de la planification, dont Bichelonne et son entourage du ministère de la production industrielle. En 1942, Bichelonne adjoignit à son ministère un Conseil supérieur de l'économie industrielle et commerciale. Celui-ci, entre autres tâches, devait rechercher les meilleurs moyens de mettre en œuvre une planification économique d'après-guerre. Le ministre se tourmentait à l'idée que l'hostilité engendrée par les contrôles de guerre pût compromettre ses ambitions d'économie planifiée². Gérard Bardet, ex-membre de X-

d'équipement privés, il les encouragerait, par des avantages fiscaux et des stimulants financiers, et les superviserait (par l'intermédiaire de la D.G.E.N. et du réseau des C.O.) pour assurer leur conformité avec les prévisions nationales.

1. *P.E.*, p. 443.

2. Sur la conception de la planification par Bichelonne, voir *Conférence de M. Bichelonne sur la réorganisation industrielle et commerciale de la France... 5 août 1943*, Paris, 1943

Crise, présida le Conseil, composé de fonctionnaires, de présidents de C.O. (Detœuf, Lepercq, Boutteville), d'industriels, de responsables syndicaux, et d'autres dirigeants économiques comme C. J. Gignoux, ancien président de la C.G.P.F.

Le rapport du Conseil ne constituait pas en lui-même un plan¹. Il précisait des objectifs généraux, identiques à ceux de la D.G.E.N., mais évitait toute discussion de priorités, de grandeurs, de ressources ou de programmes spécifiques. Il posait en prémisses que la planification était l'attribut d'une économie parvenue à maturité bien plutôt que l'instrument d'un régime politique. La concentration industrielle, les monopoles, les groupements d'intérêts, l'intervention étatique avaient renforcé l'interdépendance entre l'ordre économique et l'ordre politique. La planification avait pour buts essentiels de coordonner les interventions de l'État, de régulariser les cycles économiques, de mettre la production en harmonie avec les besoins des consommateurs, et, dans l'immédiat après-guerre, de veiller à ce que les investissements ne fussent pas sacrifiés à la consommation. À l'instar de Lehideux et de son équipe, Bardet et son Conseil mêlaient à la planification de vastes objectifs sociaux et philosophiques. En définissant les rôles socio-économiques propres à l'entreprise, à la profession et à l'État, l'économie planifiée devenait source d'ordre social. Elle représentait aussi une garantie des droits humains fondamentaux : droit au travail, propriété privée (à condition que l'épargne fût investie dans des activités productives), et liberté individuelle. La liberté au sein de l'économie libérale, était-il dit, n'était qu'une mauvaise plaisanterie, car les individus s'y trouvaient soumis à des forces économiques aveugles et au pouvoir d'intérêts établis qui échappaient à toute règle. Et, dans l'économie planifiée, comme l'État n'intervenait qu'en cas de déficience de l'initiative privée, ou d'opposition de celle-ci à l'intérêt national, la liberté se trouvait préservée.

Faisant après la D.G.E.N. l'inventaire de l'économie, le Conseil prit conscience du triste état du capital de production national, l'énergie et les transports apparaissant comme les secteurs industriels les plus profondément insuffisants. Il ne put cependant se résoudre à choisir sans restriction la voie du développement indus-

1. *Les problèmes du plan et de la réorganisation économique; travaux du Conseil supérieur de l'économie industrielle et commerciale*, Paris, 1943. Plusieurs « procès-verbaux » des réunions du Conseil en 1942 sont conservés dans la collection Georges Lefranc (Hoover Institution Archives, Stanford, Cal.).

triel : la France ne pouvait concurrencer les pays les plus riches en matières premières, elle ne devait pas sacrifier l'expérience de ses paysans et de ses artisans. Une fois encore, le traditionalisme vichyssois imposait ses limites aux soi-disant zélés de l'industrie. Cette attitude correspondait à celle des Allemands, qui nourrissaient le projet de réduire la France à l'état de pays purement agricole. Quant à la réalisation du plan, Bardet et ses conseillers ne savaient pas très bien quelle méthode adopter. Pour les industries de base, ils recommandaient un style de direction autoritaire; pour les produits de grande consommation, ils estimaient suffisante une action indirecte de l'État sur les prix et les revenus. De puissants organismes corporatifs, servant de relais à la planification, permettraient d'éviter une direction centralisée bureaucratique. Enfin, en vue de remédier à la faiblesse institutionnelle de la D.G.E.N., le Conseil recommandait de créer un ministère de l'Économie nationale qui se ferait le champion de la cause planificatrice. Ce superministère aurait même autorité sur les Finances. La Résistance aussi trouvait la réforme intéressante. Mais finalement les propositions du Conseil de Bardet ne dépassèrent pas le bureau du ministre. Pas plus que le plan de dix ans, le projet Bichelonne-Bardet n'obtint l'aval de Pétain.

En 1943-1944, la D.G.E.N., tombée sous la coupe d'un ministre des Finances indifférent, perdit en autonomie et en statut¹. Elle ne parvint pas à pouvoir contrôler la répartition de la main-d'œuvre, des matériaux ou des crédits nécessaires à la planification, tandis que les autres ministères persistaient dans leur refus de coopérer. La Délégation n'en continua pas moins à vouloir institutionnaliser la planification. Elle tira du plan de dix ans un projet à court terme pour l'après-guerre immédiat, intitulé « Tranche de démarrage ». Comme le plan initial, la « Tranche » ne reflétait pas seulement les aspirations des planificateurs, mais aussi les vues de l'administration économique de Vichy, C.O. et O.C.R.P.I. inclus. En complément, un autre comité d'experts prépara un programme détaillé d'importations industrielles². Le nouveau plan fut rédigé au

1. Pierre Cathala avait alors remplacé Bouthillier. Cathala, ami de Laval, représentait les intérêts agricoles. En janvier 1944, ce fut Frédéric Surleau, conseiller d'État et membre, avant la guerre, de l'équipe de Dautry à la S.N.C.F., qui prit en charge la D.G.E.N.

2. Comité technique consultatif pour l'importation et la répartition des produits industriels, *Études pour un plan d'importation de produits industriels*, Paris, 1944.

cours de l'été 1944, alors que la Libération était commencée. Malgré son hostilité au régime de Vichy, le gouvernement du général de Gaulle, qui prenait le pouvoir, fit une exception pour la planification; il ordonna d'imprimer et de distribuer le projet de la D.G.E.N., à un moment où Pétain et ses ministres avaient déjà fui hors de France.

Couvrant les deux premières années d'après-guerre, la « Tranche de démarrage » devait lancer la reconstruction dans le cadre des orientations du plan de dix ans. Ses tâches premières étaient de nourrir la population, de l'abriter, de lui assurer des services publics, d'éliminer les mines et les débris des ruines, enfin d'assurer la reprise des activités économiques essentielles. Mais elle représentait aussi un plan d'équipement et un guide pour l'ensemble de l'économie. La planification, assurait la D.G.E.N., ne se réduisait pas à un remède de guerre et de misère. Même quand la prospérité serait de retour, quand la production et le progrès technique auraient repris leur avance dynamique, il demeurerait nécessaire de maintenir l'équilibre économique. L'existence d'un plan exprimait la détermination d'un pays à « modeler la réalité économique » plutôt que de se soumettre à ses vicissitudes¹. La nouvelle mouture du plan avait aussi ses objectifs sociaux et politiques. En réintégrant à leur retour les prisonniers de guerre, les déportés, les ouvriers envoyés en Allemagne, les « travaux » prévus agiraient comme un agent prophylactique contre le désordre social. Pour surmonter le « désarroi moral » régnant, et diminuer le péril d'une fragmentation politique et sociale du pays, le peuple français avait besoin d'un grand projet national. Reconstruire la France à partir d'une « mystique du travail de tous pour tous », c'était un idéal capable d'éveiller les énergies constructives latentes². En 1944, les planificateurs se montraient plus attentifs qu'autrefois à l'égalité économique et à la sécurité sociale — attitude où l'on peut voir, pour une part, une réponse à la montée des tendances égalitaires au sein de la Résistance. Ce genre d'aspirations, remarquait la D.G.E.N., correspondait dans une large mesure à des problèmes d'équipement : et d'après elle, les réformateurs socialistes, en négligeant les questions de logement et d'urbanisme, avaient eu le tort de l'ignorer.

1. *T.D.*, p. 41.

2. *T.D.*, pp. IX-XII.

Après avoir décrit l'ampleur des désastres de la guerre, les planificateurs concluaient : « La France, déjà en retard dans maints secteurs avant la guerre, est aujourd'hui plus gravement éprouvée qu'elle ne l'était en 1918. Elle a été atteinte dans ses œuvres vives¹. » Et pourtant, en déracinant bien des attitudes et pratiques traditionnelles, la guerre donnait ses chances à l'innovation. Plus agressivement qu'en 1942, les auteurs du plan proclamaient leur intention de refaire leur pays « à neuf ». Ils s'en prenaient au « malthusianisme général » de la période d'avant-guerre, et spécialement à l'« anémie » de l'esprit d'entreprise. On ne devait pas répéter l'expérience d'après 1918, qui, choisissant « la facilité et la consommation », avait mené à la catastrophe économique². Le temps était venu de donner un « coup de barre » en direction du développement économique. Ainsi, en 1944, l'ardeur modernisatrice avait-elle pris le dessus sur le conservatisme social dans les plans de Vichy pour l'après-guerre.

Le postulat fondamental des rédacteurs du plan de deux ans était que la qualité et le volume du capital d'équipement d'un pays déterminaient la production et la circulation des biens, le niveau de vie, et jusqu'à la valeur des soins médicaux ou de la recherche scientifique. Si la France voulait retrouver son rang de grande nation et de grande puissance militaire, elle devait retrouver la voie des grands accomplissements économiques. Le capital productif français était dans son ensemble vieux, démodé, et usé jusqu'à la corde. L'ancien mépris pour la technologie étrangère avait disparu : la D.G.E.N. insistait pour qu'on importât les machines et les techniques les plus récentes. La reconstruction économique exigeait un niveau d'investissements doublé par rapport à l'avant-guerre. En 1938, le pays investissait 13 % du P.N.B., dont 5 % en armements; la « Tranche » prévoyait un taux de 25 à 30 % pendant deux ans.

En 1944, les planificateurs avaient cessé d'accorder à l'agriculture la préférence sur l'industrie. L'agriculture avait certes sa « place légitime », mais la prospérité et la sécurité de la France dépendaient de ses capacités industrielles. Les hommes de la D.G.E.N. en venaient à accuser les conservateurs vichyssois d'être des « rêveurs » qui croyaient trouver la clé du bonheur dans la résurrection de la société agraire. À leurs yeux, la défaite de 1940

1. *T.D.*, p. III.

2. *T.D.*, p. 50.

était due pour une part à la faiblesse de l'industrie. Étant donné ses ressources minérales et hydro-électriques, jointes à sa situation géographique centrale, la France pouvait devenir « une usine de transformation pour le reste du monde »¹. Il fallait préparer en même temps l'agriculture et l'industrie à faire leur rentrée dans l'économie mondiale. Ce que voulaient les planificateurs de 1944, c'était une communauté rurale plus productive, donc moins nombreuse.

Dans leur étude des voies et moyens d'exécution, les auteurs du plan ne prévoyaient guère de difficultés du côté des ressources matérielles ni financières. Ils présupposaient le même volume d'importations qu'avant-guerre, équipements modernes compris. La position qu'ils prenaient sur la politique financière était remarquable : « Les événements des dernières années, écrivaient-ils, ont donné cours à cette croyance que la mise à exécution d'une politique ne doit pas être arrêtée faute de fonds. De fait, les finances ont pour but et pour raison d'être de favoriser le plein-emploi des capacités de travail du pays². » Ces affirmations, qu'on n'avait jamais entendues dans les cercles officiels des années trente, rompaient décidément avec l'orthodoxie d'avant-guerre. Pour mettre en œuvre la « Tranche », il faudrait prolonger en temps de paix la discipline de guerre, y compris le système des C.O. et de l'O.C.R.P.I.; mais, le moment venu, la coopération volontaire et une supervision d'État moins contraignante viendraient relayer la coercition.

Le plan de deux ans était conçu de façon à pouvoir être appliqué par le gouvernement, quel qu'il dût être, qui dirigerait la reconstruction. Ce que nous savons, c'est que les nouveaux planificateurs de 1945-1946 l'utilisèrent pour élaborer les programmes d'après-guerre, et que les commandes placées dès 1944 auprès de l'industrie permirent d'accélérer la reprise de l'économie³.

Si nous anticipons sur la période de l'après-guerre, des convergences frappantes apparaissent entre ce qu'envisageaient les

1. *T.D.*, p. 216.

2. *T.D.*, p. 91.

3. L'influence de Vichy sur la planification d'après-guerre est discutée au chapitre VII. Sur les effets des contrats passés par la D.G.É.N., voir M. GARRIGUE, « Le plan Monnet », *Collection Droit social*, 36, mars 1950, p. 29. Les plus importants aboutissements des plans de Vichy, tels que les revendiquait la D.G.É.N., étaient de nombreux plans de réhabilitation urbaine, la réforme des codes de la construction, et des progrès dans le domaine de la planification régionale.

planistes de Vichy et ce que les experts de Jean Monnet mirent en forme — et réalisèrent — à partir de 1946. Les deux équipes se trouvèrent d'accord sur les grands obstacles qui pouvaient s'opposer à la renaissance, et sur les solutions à proposer. Toutes deux reconnaissaient le vieillissement de l'appareil productif français et condamnaient d'une même voix l'économie politique de l'avant-guerre, avec son aversion sous-jacente pour l'intervention étatique, qui justement laissait l'État agir au hasard, avec ses préoccupations de stabilité financière, avec son penchant pour le protectionnisme. Comme celle de Monnet, l'équipe de Vichy trouvait dans une planification indicative le moyen de mener le navire entre les écueils opposés du libéralisme d'avant-guerre et du dirigisme de guerre. Elles se rejoignaient aussi pour penser qu'un organisme de planification ne pouvait être efficace que s'il était libéré de toute interférence politique et autorité ministérielle. Ces parallélismes entre planifications de guerre et d'après-guerre ne doivent cependant pas masquer les différences. La conception vichyste était étroitement administrative et hiérarchique; celle de Monnet préférait la consultation ou la « concertation ». Alors que l'administration du temps de guerre mettait en avant des objectifs sociaux ou même moraux de nature nettement conservatrice, les planificateurs d'après-guerre s'en tinrent à définir quelques objectifs de production. Et, pour finir, les hommes de Vichy misaient davantage sur une autosuffisance que leurs successeurs, qui attendaient beaucoup de l'aide américaine.

Plus encore que la Résistance, le régime de Vichy avait échoué à énoncer un programme cohérent de réforme économique. Les partisans de la Révolution nationale constituaient un ensemble par trop disparate. Pour ne prendre qu'un exemple, une distance immense séparait les modernisateurs des conservateurs sociaux. Sans doute Vichy d'un côté, la Résistance de l'autre, représentèrent-ils des catégories historiques où il est commode de ranger les divers types de réformateurs. Mais, dans la mesure où les deux mouvements exprimaient des dissidences d'avant-guerre, ils reprenaient des thèmes communs, dont, parmi les plus saillants, la rénovation, l'industrialisation, la planification, l'intervention de l'État; ils partageaient encore la même phobie des trusts, la même aspiration à une économie humanisée. Restait une différence fondamentale. Alors que Vichy orientait son action vers une économie technocratique et un idéal de paix sociale, la Résistance donnait naissance

à un violent mouvement de socialisation et de démocratisation. Elle demandait par exemple de larges nationalisations, totalement absentes des idées vichyssoises. Mais l'examen de cette question relève plutôt du chapitre qui suit.

Quand, au cours de l'été 1944, de Gaulle et la Résistance vinrent remplacer les pétinistes, la continuité fut durement rompue dans l'ordre politique; elle le fut beaucoup moins au niveau de l'administration économique. Les responsables vichyssois pensaient que le nouveau régime allait reprendre leur appareil administratif et leurs projets de reconstruction; ils croyaient que ce qu'ils avaient réalisé ou proposé se situait au-dessus de la politique. La D.G.E.N., par exemple, s'attendait à survivre à la guerre et s'estimait sûre de voir le nouveau gouvernement reprendre ses plans d'équipement. De fait, les planificateurs de Vichy allèrent jusqu'à exprimer l'espoir que le gouvernement gaulliste prendrait leur cause plus à cœur que ne l'avait fait le régime de Pétain¹. De même, Bichelonne et autres architectes du système de contrôles industriels étaient persuadés que l'édifice des C.O. et de l'O.C.R.P.I. resterait en place durant la période de reconstruction, et même au-delà. L'attitude de la Résistance répondit dans une large mesure aux espoirs de Vichy. Au niveau institutionnel, l'organisme de planification, l'office statistique, le ministère de la Production se trouvèrent intégrés dans l'administration d'après-guerre. Les C.O., l'O.C.R.P.I., les comités sociaux survécurent également, mais pour un bref laps de temps. Les personnels de l'administration économique ne subirent pas de purge violente. Ce qui importe davantage, c'est que les hauts responsables de Vichy avaient eu raison de croire qu'il n'y aurait pas de « retour à la normale » comme après 1918. Cette fois, le besoin de changement suscité par la guerre et les programmes de Vichy allaient se mêler au puissant élan de la Résistance pour amener la France à une économie politique nouvelle.

1. *T.D.*, pp. 89, 123-124.

CHAPITRE VI

La Résistance et les réformes de structure,

1940-1944

La Résistance fut le fait de tous ceux qui choisirent de continuer le combat après l'armistice de 1940. Cette décision rendait inévitablement ennemis de la Résistance non seulement les Allemands qui occupaient la France, mais aussi Vichy, qui administrait le pays et collaborait avec les envahisseurs. Au moment de l'armistice, de Gaulle fut le premier à lever le drapeau du refus; dans les premiers temps, il mena un combat solitaire. Mais, à mesure que la guerre s'intensifiait, sa cause gagnait des partisans; en 1944, la Résistance était devenue un mouvement de masse. La victoire des Alliés sur l'Axe décida de l'issue du conflit, et du même coup de celle de la guerre civile engagée entre Vichy et la Résistance. En conséquence, ce fut à de Gaulle et à ses amis qu'il revint d'inspirer et de guider la renaissance du pays.

Il serait vain de vouloir présenter en quelques pages les idées de tous les résistants qui réfléchirent sur la reconstruction économique. La multitude des groupes clandestins fait obstacle à toute analyse d'ensemble. Mais il est tout de même possible de distinguer les grandes lignes de pensée, de cerner les questions qui furent au centre des discussions. Dans une large mesure, les propositions de la Révolution nationale servirent de point de départ à ses adversaires. Ainsi, les programmes économiques finirent par s'élaborer dans le jeu de deux dialectiques mêlées, l'une entre la Résistance et Vichy, l'autre entre organisations de résistance.

Avant d'ouvrir la discussion sur la manière dont la Résistance élaborait ses idées de rénovation économique, il nous faut poser les données du problème dans leur étendue la plus large. Pour résumer, il s'agissait d'une division à l'intérieur d'un consensus. Les inspira-

teurs de la Résistance s'accordaient à penser que l'économie politique de la III^e République était morte, et ne méritait nullement qu'on la ressuscitât. Dans leur esprit, la Libération ne pouvait aller sans libérer aussi l'économie et l'État de la domination d'une oligarchie capitaliste. Il fallait éliminer radicalement les détestables maîtres de l'avant-guerre, qu'on les nommât « puissances d'argent », « trusts », « monopoles », « nouvelle féodalité » ou autrement. Sous l'appellation de « malthusianisme », un ensemble d'attitudes et de comportements d'avant-guerre, considérés comme responsables de la stagnation démographique et économique, constituaient une autre cible. Tout le monde voulait une démographie plus vigoureuse et un plus grand dynamisme dans la production. À l'égard des structures économiques profondes, la propagande de Vichy pour le « retour à la terre » cédait le terrain à l'idée d'une puissance industrielle ouverte sur le commerce international. Une plus forte autorité directrice de l'État assurerait ordre, dynamisme et justice économique. Chose plus remarquable peut-être, l'économie nouvelle comprendrait un secteur nationalisé élargi, accompagné d'une planification. Un ministère de l'Économie nationale (M.E.N.) élaborerait la politique économique; il y aurait aussi une assemblée économique et sociale inspirée du Conseil national économique d'avant-guerre (C.N.E.). Au total, tous étaient d'accord pour créer une démocratie économique et sociale. Il fallait pour cela enlever les responsabilités à une bourgeoisie sans ressort, pour les remettre à une classe ouvrière décidée; reconstruire un mouvement syndical libre; assurer le plein-emploi, faire participer les travailleurs à la direction des usines et opérer une redistribution des richesses.

Entre ceux qui parlaient au nom de la Résistance, cet ensemble de vastes objectifs dissimulait des divergences fondamentales: chose peu surprenante, puisque ceux qui, après juin 1940, avaient choisi le combat, représentaient la totalité de l'éventail politique, des communistes aux nationalistes de droite¹. De Gaulle, peut-on rappeler, était politiquement conservateur; en un temps ancien, il avait joui de la protection de Pétain. Les problèmes qui allaient diviser le gouvernement provisoire, directement issu de la Résistance, se dessinaient déjà dans les débats fraternels de 1942-1944

1 On trouvera une analyse d'ensemble des idées de la Résistance dans Henri MICHEL, *Les Courants de pensée de la Résistance*, Paris, 1962.

sur la nature de l'ordre d'après-guerre et sur les mesures à prendre immédiatement après la Libération. La discussion tournait autour des priorités à accorder aux différents objectifs, comme sur la manière de les atteindre. Par exemple, quelle étendue donner aux nationalisations, quelle urgence leur reconnaître, comment les réaliser? Ou bien, comment faire accéder la classe ouvrière aux responsabilités économiques? Avec bien d'autres, ces questions restaient sans réponse. Ne pouvant se prévaloir d'une légitimité démocratique ni d'un caractère légal indiscutable, la Résistance se décida à laisser en suspens les décisions finales et à confier à une future assemblée politique librement élue le soin de réaliser la plupart des réformes. Ceux qui travaillèrent à dessiner une économie nouvelle énoncèrent de larges déclarations de principe, susceptibles de plaire à tout le monde, ou bien élaborèrent des solutions d'urgence aux problèmes immédiats que le pays devrait affronter à la Libération. Ils rédigèrent également des projets de reconstruction à long terme. Toutes ces esquisses précisèrent les positions et les choix à opérer, et stimulèrent la discussion; mais finalement elles ne décidèrent pas de ce qui allait se passer après 1944.

Un de ceux qui s'exprimèrent dans le débat propose pour l'ensemble des participants une classification simple. Écrivant en 1943, Daniel Villey distinguait deux tempéraments, celui des « architectes » et celui des « médecins »¹. Les premiers étaient des penseurs abstraits qui voulaient imposer à l'économie des schémas *a priori*: c'était eux qui préconisaient des réformes de structure. À l'inverse, les « médecins », à qui allait la préférence de Villey, pensaient qu'on ne construisait pas une structure, mais qu'on la faisait évoluer. La forme de l'activité économique les intéressait moins, son contenu davantage. Cependant, les deux catégories de Villey seraient peut-être mieux dénommées « socialistes » et « néolibéraux ». Les partisans des réformes de structure tendaient à se recruter parmi les résistants d'origine socialiste ou syndicaliste; beaucoup provenaient de l'aile « planiste » minoritaire du parti socialiste. Ce courant est bien représenté par André Philip, Georges Boris, Jules Moch, Pierre Mendès France, hommes qui voulaient réviser en profondeur le capitalisme, en y implantant des

1. Daniel VILLEY, « Pamphlet contre l'idéologie des réformes de structure », *Les Cahiers politiques*, 11, juin 1945, pp. 29-53.

structures socialistes nouvelles et en infusant à une économie mixte des valeurs socialistes — et qui aussi se montraient inquiets d'une dépendance étroite envers les grandes puissances capitalistes, Grande-Bretagne et États-Unis. Les néo-libéraux, au contraire, entendaient conserver le marché et l'initiative privée au cœur de l'économie d'après-guerre. Ils admettaient pourtant certaines réformes : une part d'autorité étatique et une plus grande autodiscipline leur paraissaient nécessaires. Et ils envisageaient une collaboration serrée avec les alliés anglo-américains. Hervé Alphan, Étienne Hirsch, René Courtin, Maxime Blocq-Mascart, René Pleven représentent cette école. Ils venaient des milieux d'affaires, de la haute administration, ou de l'Université.

Socialistes et néo-libéraux dominèrent les discussions du temps de guerre sur l'économie d'après-guerre. Mais deux autres éléments de la Résistance, restés à l'écart du débat, devaient après la fin du conflit exercer une profonde influence sur la réalisation des réformes. Le premier était le général de Gaulle ; le second, le parti communiste. Tous deux visaient le pouvoir politique, et considéraient la discussion sur la réforme économique comme prématurée et porteuse de divisions : ils préféraient éluder ces questions jusqu'au moment où le pays libéré pourrait manifester son orientation politique. C'est en gardant à l'esprit ces distinctions que nous pouvons aborder l'histoire de la Résistance.

La commission d'études économiques de De Gaulle à Londres.

C'est de son exil de Londres qu'à un des premiers stades de la guerre le général de Gaulle dirigea et inspira la Résistance. Sous le nom de « France combattante », son mouvement avait pour but de faire rentrer la France dans la guerre et de chasser l'envahisseur. De Gaulle pensait qu'une participation active, aux côtés des Alliés, à la reconquête militaire du continent, permettrait à la France et à son État de se relever très vite de la défaite. Les autres problèmes, y compris la reconstruction économique, étaient pour lui secondaires. Cependant, aspirant à faire de la France combattante une rivale politique de l'État français de Vichy, de Gaulle fut conduit à entreprendre des préparatifs en vue du passage à un nouvel ordre politique, économique et social. Londres apprit également qu'en France certains groupes de résistants avaient commencé à réfléchir sur

l'avenir du pays. En tant que président du Comité national français, qui constituait le pouvoir exécutif de la France combattante, le général créa donc en décembre 1941 quatre commissions d'étude¹, dont l'une pour les problèmes économiques et sociaux d'après-guerre.

Pour composer ces commissions, de Gaulle n'avait à sa disposition que le petit groupe d'exilés qui s'était rallié à son drapeau. Sur les cinquante membres de la commission pour les problèmes économiques et sociaux, la plupart n'avaient pas grand-chose à apporter. Il s'agissait de Français vivant en Angleterre, tel ce directeur d'une entreprise de colle désigné d'office. La présidence de la commission revint à Hervé Alphan, directeur des affaires économiques au commissariat pour l'Économie et les Colonies. Dans ce dernier organisme, son supérieur était René Pleven, ancien homme d'affaires qui, au moment de l'armistice, faisait partie d'une mission d'achats à Londres. Les commissariats représentaient les embryons des ministères du Comité national français. Au sein de la commission d'étude, les néo-libéraux comme Alphan et Pleven pouvaient compter sur Étienne Hirsch pour exprimer leurs opinions. Hirsch, ancien dirigeant d'une société chimique, s'occupait d'obtenir des Alliés des armes pour la France combattante. Du côté socialiste, la commission comprenait André Philip, Georges Boris, Robert Marjolin. Chef du commissariat à l'Intérieur et au Travail, Philip était, dans les coulisses, la force motrice de la commission. Comme il dirigeait, de Londres, le réseau de renseignements politiques et de propagande, les échanges d'informations avec la Résistance intérieure passaient par ses mains. Nous avons rencontré plus haut Boris, parmi les assistants de Léon Blum ; Marjolin avait été l'un des socialistes planificateurs des années trente. Tous ces membres de la commission devaient faire après la guerre des carrières politiques notables².

La commission Alphan souffrait de handicaps considérables. De Gaulle et le Comité national ne prenaient pas ses travaux au

1. Ma discussion de ces commissions d'étude est basée sur les papiers Maisonneuve, qui sont déposés aux archives du Comité d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale à Paris. Pierre Maisonneuve avait été chargé du secrétariat des commissions de 1941 à 1943.

2. Alphan devint ambassadeur à Washington dans les années cinquante. Alphan, Hirsch et Marjolin furent tous trois membres de l'équipe de Jean Monnet pour la planification d'après-guerre. Pleven et Philip occupèrent l'un et l'autre le ministère des Finances en 1944-1946. Boris devint un des conseillers essentiels de Mendès France en 1944-1945.

sérieux. Le choix de la nouvelle structure économique de la France reviendrait, pensait-on, à l'assemblée politique qu'établirait le pays libéré. Quand, en 1942, Christian Pineau voulut savoir ce que de Gaulle pensait de la planification économique, le général répondit que la question était prématurée, parce que la décision appartiendrait à la communauté française libérée¹. Le Comité national n'encourageait ni n'aidait beaucoup les commissions. Avec les rares nouvelles venues de France, il était difficile d'interpréter la volonté de la Résistance de l'autre côté de la Manche. Et, vivant dans le Londres du temps de guerre, ces hommes étaient profondément sensibles à la présence alliée. La perspective d'une hégémonie économique anglo-américaine pesait sur les discussions. Et celles-ci se compliquaient de désaccords sur les problèmes fondamentaux.

La complexité du débat tenait à l'existence de deux clivages différents. Alphanand et les néo-libéraux rompaient des lances avec Philip et les socialistes sur le rôle du secteur privé et du secteur socialisé dans l'économie future, et autres questions du même genre. Cependant les socialistes se divisaient entre partisans d'une direction par l'État, tels Philip, Boris et Marjolin, et syndicalistes à l'instar d'Henry Hauck, qui voulaient arriver à la démocratie économique en donnant une place plus haute à la classe ouvrière et aux syndicats. Mais certains néo-libéraux comme Hirsch montraient une forte inclination pour un technocratisme modelé sur celui de Vichy. Ainsi vit-on parfois, à partir de leur commun intérêt pour une réorganisation de la société sur la base des professions, les syndicalistes et les néo-libéraux s'unir contre les socialistes qui penchaient pour l'autorité de l'État.

Au cours de ses débats les plus poussés, du milieu à la fin de 1942, la commission Alphanand discuta trois problèmes clés. Jusqu'où l'action du dirigisme économique devait-elle s'étendre? Ce qui revenait à savoir où se situerait la frontière entre secteur dirigé et secteur libre, et si en outre les entreprises nationalisées formeraient un troisième secteur, ou bien, laissées en concurrence avec les sociétés privées, s'intégreraient simplement dans les deux premiers. Problème lié aux précédents : le secteur libre retournerait-il au jeu du marché, ou serait-il contrôlé par des organismes professionnels rappelant les C.O., ou encore soumis à l'autorité d'un plan d'ensemble étatique? Puis, que deviendraient les contrôles du

temps de guerre sur les prix, la production, les investissements, la consommation? Devrait-on les perpétuer à titre de mécanismes permanents de l'économie planifiée, ou les démanteler à l'issue de la période de reconstruction? La seconde grande question était celle du mode de direction de l'économie. Il fallait choisir entre deux méthodes, l'une étatiste, l'autre syndicalo-corporatiste. L'autorité appartiendrait-elle aux fonctionnaires de l'État, ou à des organismes corporatifs autonomes, où les syndicats ouvriers seraient représentés, ainsi qu'à un parlement économique et social? La troisième question d'ensemble qui se posait à la commission était celle des relations avec les Anglais et les Américains. À l'évidence, c'étaient eux, et non les Russes, qui allaient libérer la France. La commission supposait que les Américains voudraient une économie française ouverte, au moins dans le domaine du commerce international : attitude qui contrarierait l'aspiration française à une gestion économique indépendante. Dans quelle mesure et à quel rythme, se demandait la commission, la France devrait-elle se rallier au libre-échange en vue de complaire à ses alliés et d'obtenir leur aide? On ne pouvait pousser trop loin les concessions, car les résistants de l'intérieur entretenaient des défiances envers les Alliés. Ils condamnaient la politique américaine de maintien des relations diplomatiques avec Vichy, et, de plus, les combattants de gauche craignaient une hégémonie capitaliste anglo-américaine.

En 1942, la France libre avait déjà participé à plusieurs conférences interalliées, et adhéré aux principes de la Charte de l'Atlantique. Ce fut parce qu'il fallait définir la position française vis-à-vis du texte de la Charte, qui comportait l'engagement d'égalité dans l'accès aux matières premières et de liberté du commerce international, que la commission économique fut conduite à ébaucher un document d'ensemble sur les problèmes d'après-guerre, document qui devait rester le seul. Sous la direction d'Alphanand, une sous-commission où siégeaient aussi Hirsch et Boris établit un rapport destiné à la commission¹. Le but était de se concilier les Alliés, et en même temps de préciser la position de la France libre à l'intention de la Résistance intérieure. Selon Alphanand, l'« idée maîtresse » du projet était que « l'État, en agissant sur certains

1. Christian PINEAU, *La Simple Vérité, 1940-1945*, Paris, 1960, p. 175.

1. Hervé ALPHAND, « Problèmes économiques d'après-guerre : un point de vue français », juillet 1942 (Commission économique, financière et sociale, papiers Mison-neuve).

centres nerveux de l'économie [pouvait] atteindre les buts fixés sans être obligé d'intervenir à chaque niveau ou dans chaque secteur, ce qui serait la fin d'une économie saine »¹. John Maynard Keynes, William Beveridge, et aussi l'exemple de la politique économique et sociale pratiquée par la Grande-Bretagne en guerre, influencèrent le rapport². L'État interviendrait largement par la voie de la fiscalité, de la monnaie et du crédit, afin d'assurer la régularité de l'activité économique et le plein-emploi. En dehors du secteur nationalisé, la réglementation de la production et des prix par le gouvernement serait négligeable. Une vaste part de l'économie serait laissée au jeu du marché, et le rapport faisait expressément l'éloge de la libre entreprise. Les sociétés nationalisées elles-mêmes devraient fonctionner selon les « méthodes industrielles ». La planification économique éviterait le retour au désordre des années trente, mais sans entraîner d'« enrégimentement économique »³. Indispensables au début, le rationnement et autres contrôles de guerre seraient rapidement abandonnés. La sous-commission Alphanand demandait la création de nombreuses institutions nouvelles de direction économique, dont un ministère de l'Économie, une assemblée spéciale, et des offices de contrôle, sur les investissements ou les monopoles par exemple. Dans un geste de déférence envers les Alliés, la sous-commission demandait que la France libre proclamât son adhésion au principe de la liberté commerciale et au projet d'une organisation économique mondiale des peuples libres⁴. Après la guerre, la France relâcherait sa protection douanière, et demanderait aux nations riches, aux États-Unis entre autres, de lui accorder des crédits, une part des matières premières, et l'ouverture de leurs marchés aux marchandises françaises.

1. France combattante, Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre, d'ordre économique, financier et social, « Compte rendu de la réunion... », 25 août 1942 », p. 3 (Section sociale, papiers Maisonneuve).

2. Les planificateurs anglais du temps de guerre impressionnèrent la sous-commission française par leur attitude à l'égard de la justice sociale. Les Anglais avaient montré la voie en instituant un salaire minimal et des services sociaux gratuits financés par un impôt progressif sur le revenu. Pour l'influence du plan Beveridge sur Boris, voir Georges Boris, *Servir la République*, Paris, 1963, pp. 324-326.

3. ALPHAND, « Problèmes économiques d'après-guerre... », *op. cit.*, pp. 10-12.

4. Alphanand expliquait que, si la sous-commission se ralliait au libre-échange, c'était parce que certains pensaient que l'attitude était désirable en elle-même; mais il ajoutait: « Nous aurons à entrer en pourparlers avec les États-Unis » (« Compte rendu... », *op. cit.*, 25 août 1942).

Les avances faites par la sous-commission Alphanand aux socialistes comme aux néo-libéraux de la commission, et aussi aux Alliés, n'atteignirent pas leur but. L'hommage rendu aux inclinations libérales de l'Amérique fit froncer les sourcils à Hauck, qui fut d'avis que la France devait se mettre à la tête de l'Europe sans se soucier de déplaire à ses alliés capitalistes¹. Boris expliqua qu'il était de l'intérêt des Américains d'aider à la reconstruction de l'Europe, mais qu'ils se montreraient sans doute plus généreux envers les pays dont les économies ne seraient ni planifiées ni socialisées². Un groupe de dirigeants syndicaux réfugiés à Londres déposa un rapport de minorité, où ils reprochaient au texte d'Alphanand d'être indûment élogieux envers la motivation du profit, dédaigneux à l'égard de la classe ouvrière, et marqué de tendances « technocratiques »³. Philip présenta à la fois ses propres objections et celles de la Résistance intérieure⁴. Le commissaire à l'Intérieur fit ressortir que les projets élaborés en France étaient plus « dirigistes » que la rédaction d'Alphanand, et déclara préférer que l'État contrôlât directement le « secteur dirigé ».

Dans la discussion, le néo-libéral Hirsch demanda des mesures technocratiques plus vigoureuses. Lui aussi composa un rapport de minorité, qui ramenait le rôle de la planification à la simple création d'une « ambiance générale », d'un « climat »⁵. L'ancien dirigeant de société préférait gérer l'économie au moyen d'organismes corporatifs du genre des C.O., composés d'employeurs et de salariés, et d'un puissant C.N.E. D'après Hirsch, le problème important n'était pas celui des structures, mais celui de la direction effective. Les « fonctionnaires » étaient incompétents à diriger les entreprises. Pour Philip, ces idées avaient un arrière-goût de vichysme, ou bien rappelaient la tendance des Américains à laisser

1. *Ibid.*, p. 4.

2. BORIS, *Servir...*, *op. cit.*, pp. 328-335.

3. « Rapport du Centre syndical français sur le texte communiqué par M. A. Philip », 17 sept. 1942 (Commission économique, financière et sociale, papiers Maisonneuve), et « Compte rendu... », 25 août 1942 », *op. cit.*, p. 4.

4. Le peu d'informations reçues à Londres provenaient surtout de mouvements comme l'Organisation civile et militaire, et d'un groupe syndicaliste formé autour de Christian Pineau, Albert Gazier et Robert Lacoste, et nommé Comité d'études économiques et sociales. Sur les vues du premier de ces groupes, voir « Remarques au point de vue économique sur les projets communiqués », 30 avril 1943 (Commission économique, financière et sociale, papiers Maisonneuve).

5. « Note du commandant Bernard » (Commission économique, financière et sociale, papiers Maisonneuve). « Bernard » était le nom de code de Hirsch.

le patronat dominer l'administration publique. Quant à Boris, il pensait que le projet de Hirsch menait au corporatisme.

Finalement, la commission de Londres ne put surmonter ses divergences sur des questions aussi fondamentales que le mode de direction de l'économie. Alphanth décida d'envoyer le texte de la commission aux résistants de France, comme exprimant l'avis de la majorité, mais il y joignit les rapports de minorité, ainsi qu'une note expliquant pourquoi la commission devait avoir des égards envers les Alliés. Mais les officiels anglais et américains ne reçurent que le texte d'Alphanth, sans compléments ni commentaires.

De Gaulle ne rompit son silence sur la reconstruction qu'en juin 1942, et seulement parce qu'une délégation de résistants socialistes importants, venue de France, le poussa à faire une déclaration. Le chef de la France libre marqua qu'il fallait d'abord rendre la France maîtresse de son destin, et ensuite élire une assemblée qui déciderait des institutions futures. Au sujet de la politique économique, il parla de renverser le système d'intérêts particuliers qui avait trahi la nation. On ne pourrait, déclara-t-il, renouveler les ressources du pays sans une « technique dirigiste »¹. En attendant, ses commissions de Londres, à force d'être négligées, s'étiolaient. En mars 1943, le secrétaire général des commissions se plaignait de ce que l'ardeur fût retombée, au point que certaines commissions avaient purement et simplement cessé de travailler². Dans d'autres, les réunions avaient dégénéré en commérages. Il donnait à prévoir qu'à défaut d'un soutien plus sérieux de la part du Comité national, du recrutement de membres plus compétents, de meilleures liaisons avec la France, et d'un remaniement de leur organisation, les commissions s'éteindraient. En 1943, Philip tenta de maintenir les liens avec la Résistance intérieure : mais à ce moment le pôle des discussions sérieuses se situait déjà en France.

La planification néo-libérale en France : le rapport Courtin.

Au départ, comme les exilés de Londres, le mouvement clandestin en France se définit par une volonté négative. Ces hommes étaient des combattants. Leurs ennemis étaient les Allemands ; et,

1. Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, Paris, 1970, vol. I, p. 206.

2. « Rapport du chef du secrétariat sur la marche des commissions », 25 mars 1943 (Dossier personnel de M. Maisonneuve, papiers Maisonneuve).

quand Vichy s'avéra ne pas se conduire en bouclier contre l'occupant, Vichy aussi devint un ennemi. La Résistance fut d'abord une révolte contre la domination étrangère, non un mouvement intérieur de caractère politique ou doctrinaire. Ses buts étaient d'une remarquable élévation morale. Comme l'a rappelé René Courtin : « Au début, nous nous étions engagés pour sauver l'âme du pays, sans savoir si son corps serait jamais délivré¹. »

Dans la France de la guerre, toute harmonisation des programmes de la Résistance se heurtait à d'immenses difficultés. Les groupes de résistants qui proliféraient se battaient souvent isolément : d'autre part, ils étaient politiquement et socialement hétérogènes. Certains mouvements se consacraient spécialement à des opérations paramilitaires, ou s'en tenaient pour l'expression de leur programme à de simples déclarations de principe. D'autres groupes se fondèrent autour de journaux clandestins, ou se spécialisèrent dans de longues réflexions sur le passé, le présent et l'avenir de la nation. Mais leurs textes ne représentaient pas obligatoirement l'opinion des combattants de base : souvent, ceux-ci étaient dans l'ignorance des programmes, ou ne s'y intéressaient pas. De plus les Allemands rendaient périlleuses les communications entre groupes, et la ligne de démarcation coupait la Résistance aussi en une zone Nord et une zone Sud.

Un des effets de la défaite et de la Révolution nationale fut de briser les groupements politiques, idéologiques, confessionnels et économiques de l'avant-guerre. Comme les autres, les partis politiques et les syndicats se trouvèrent, en 1940, en plein désarroi. En tant que mouvement réformateur, la Résistance se développa en dehors des restes des organisations du passé. Les rebelles du lendemain de l'armistice suivirent l'exemple des groupes d'études intellectuels des années trente, qui avaient réuni des hommes, jusque-là non engagés, dans la recherche d'une conception renova-
trice². C'est seulement à des stades plus avancés de la guerre que les partis politiques vinrent participer. Au début, les socialistes n'agirent pas en tant que parti : les énergies des militants se répartirent dans l'ensemble de la Résistance. Quelques-uns, comme nous l'avons vu, rallièrent de Gaulle à Londres ; d'autres formèrent des

1. René COURTIN, *Pour les autres et pour soi*, Montpellier, 1969, p. 15.

2. Diane DE BELLESCIZE, *Le Comité général d'études de la Résistance*, série des microfiches A.U.D.I.R., thèse, Université de droit de Paris II, 1974, vol. I, pp. 50-51. Il existe une version abrégée de cette thèse : *Les Neuf Sages de la Résistance*, Paris, 1979.

groupes puissants, comme Libération Nord. Les communistes s'engagèrent totalement dans la guerre contre le nazisme après que Hitler eut attaqué l'Union soviétique. À la différence des socialistes, ils reconstituèrent calmement leur Parti, mais en même temps lancèrent un mouvement ouvert à tous, le Front national. Les communistes laissèrent ostensiblement à l'écart les questions de politique intérieure, et les projets qu'ils purent préparer pour l'après-guerre demeurèrent secrets¹. Comme de Gaulle, les communistes adoptèrent une attitude de superpatriotes, pour lesquels élaborer des plans en vue du temps de paix revenait à distraire des forces du combat contre le nazisme.

En dehors d'une exception majeure, les groupes de résistants qui affrontaient directement les Allemands produisirent peu de projets pour l'après-guerre. Dans la zone Sud, où la présence allemande se fit peu sentir jusqu'à la fin 1942, l'atmosphère était différente. L'influence de l'envahisseur était moins visible, la liberté d'expression plus grande; Vichy représentait l'autorité légale. En fait, la Révolution nationale incita la Résistance du Sud à réfléchir sur l'avenir. En 1942, plusieurs universités des villes méridionales avaient déjà leurs groupes d'études antivichystes; y participaient, entre autres, André Philip (avant son départ pour Londres), François de Menthon, René Courtin, Pierre-Henri Teitgen. La presse clandestine du Sud publia quelques brèves déclarations sur la réforme de l'économie. *Combat*, un des plus importants de ces journaux, affirmait qu'après la victoire remportée aux côtés de la France libre, « nous referons la France »². *Combat* appelait à une « révolution socialiste » qui déracinerait l'oligarchie jusqu'ici maîtresse de l'économie, et remettrait les secteurs essentiels « soit à la nation, soit à des communautés de producteurs et de consommateurs ». *Le Franc-Tireur*, autre organe de premier plan, assurait que le système économique d'avant-guerre était déjà agonisant quand Hitler lui avait porté le coup de grâce³. Cependant le journal ne disait rien de ce qui pourrait prendre la succession du régime

1. André PHILIP notait que les informations venues de France indiquaient que les communistes ne pensaient « qu'à se battre et ne particip[aient] pas aux groupes d'études » (« Compte rendu... », 25 août 1942 », *op. cit.*, p. 3). Voir Stéphane COURTOIS, *Le P.C.F. dans la guerre*, Paris, 1980.

2. *Combat*, sept. 1942, cité dans *Les Idées politiques et sociales de la Résistance*, éd. par Henri MICHEL et MIRKINE-GUETZÉVITCH, Paris, 1954, pp. 199-202.

3. *Le Franc-Tireur*, 20 janv. 1943, cité par MICHEL et MIRKINE-GUETZÉVITCH, *ibid.*, pp. 143-145.

libéral. Au cours de l'été 1943, des dirigeants de la C.G.T. démantelée ébauchaient un programme qui, hors l'exigence de la liberté syndicale, se bornait à vouloir la confiscation des biens des collaborateurs, la réforme du réseau des C.O. et de l'O.C.R.P.I., et des nationalisations immédiates¹.

En contraste avec ces brefs manifestes, la clandestinité donna naissance à quelques projets de grande ampleur. Un seul provenait de la zone occupée; il était l'œuvre du mouvement qui fut peut-être, au nord, le plus important: l'Organisation civile et militaire (O.C.M.).

L'O.C.M. rassemblait des éléments d'origine civile et militaire. Du côté de l'armée, le recrutement était l'œuvre de Jacques Arthuys. Entre les deux guerres, cet officier avait été aux côtés de Georges Valois et du colonel de La Rocque; en 1940, il avait commandé une unité. De Bichelonne, il disait: « Rien à espérer de ce coco-là [...] C'est tout ce que nous combattons, réuni dans un crâne². » À son apogée, grâce aux efforts d'Arthuys et d'autres officiers démobilisés, l'O.C.M. pouvait aligner quelque soixante mille volontaires pour une armée clandestine. Du côté civil, cette organisation basée à Paris attira des industriels et des hauts fonctionnaires, dont beaucoup venaient des ministères de l'Industrie et des Travaux publics. Maxime Blocq-Mascart, la personnalité dominante, dirigeait un bureau de conseiller d'affaires. Aimé Lepercq était à la tête du C.O. du charbon; Pierre Lefauchaux, ingénieur venu de l'industrie privée, avait un poste dans un autre C.O.; le syndicaliste socialiste Jacques Piette travaillait au ministère de la Production industrielle. Ce furent ces hommes qui rédigèrent le *Cabier de l'O.C.M.* qui nous intéresse³. De fait, l'O.C.M. publia plusieurs de ces longs *Cabiers*; à côté de ses activités militaires ou de renseignement, ceux-ci la désignent comme un des mouvements intellectuels de résistance les plus significatifs. Les *Cabiers* ne donnèrent jamais lieu à discussion ouverte au sein de l'O.C.M.; du moins représentaient-ils l'opinion de ses dirigeants.

Le *Cabier* concernant la réforme économique et sociale fut

1. « Programme d'action d'après-guerre proposé par la C.G.T. », août 1943, cité par MICHEL et MIRKINE-GUETZÉVITCH, *ibid.*, pp. 199-202.

2. Cité par Arthur CALMETTE, *L'« O.C.M. » : histoire d'un mouvement de résistance de 1940 à 1946*, Paris, 1961, p. 11.

3. Parmi les participants à la rédaction du *Cabier*, il y avait aussi le juriste socialiste Jacques Rebeyrol et l'intendant général André Deschamps.

diffusé en mai 1943. Aux yeux de certains lecteurs, il exprimait de dangereuses « tendances technocratiques »¹. L'O.C.M. condamnait le libéralisme en ce qu'il faisait de l'économie un champ de bataille. « La concurrence, affirmaient Blocq-Mascart et ses amis, cette guerre du temps de paix, après avoir peut-être été au siècle dernier une cause de progrès, est devenue maintenant une cause de ruine et d'injustice². » Mais l'autorité étatique ne pouvait se substituer au jeu du marché, car la réglementation freinait le progrès économique. « Il faut choisir une méthode de "dirigisme", comme on dit, qui ne soit ni tatillonne ni bureaucratique; qui crée une économie ordonnée sans la guider à chaque instant par une intervention nouvelle, mais qui la laisse se diriger seule dans une voie tracée d'avance. Nous choisirons la méthode d'"économie planiste"³. » La planification économique était conçue comme une série d'instructions à l'usage de l'ensemble de l'économie. Son essence, pour Blocq-Mascart, Lepercq, Lefauchaux et Piette, se trouvait dans le contrat. Toutes les entreprises seraient, à des degrés divers, soumises à la planification, parce qu'elles agiraient dans le cadre de contrats qui fixeraient le volume, la qualité et le prix de leurs produits. Dans ce système contractuel, le rôle d'intermédiaire entre l'État et l'entreprise reviendrait à un groupement professionnel. Celui-ci exercerait presque les mêmes pouvoirs que les C.O. de l'époque. Afin d'empêcher ces institutions de se comporter en organismes clos et de servir leurs propres intérêts, il convenait cependant d'apporter certains changements. Ces C.O. remodelés auraient pour base des syndicats obligatoires, regroupant patrons, cadres et ouvriers. Dirigeants de C.O., Lepercq et Lefauchaux paraissaient convaincus que le système de contrôle industriel de Vichy n'était pas sans mérites. Plus peut-être qu'aucun autre mouvement de résistance, l'O.C.M. voulait reconstruire avec les matériaux de l'édifice corporatiste vichyssois. « Les pierres de la maison détruite servent en général à édifier la nouvelle demeure⁴. » L'O.C.M. prévoyait de créer des groupements professionnels dès les premiers jours de la Libération, en y nommant des membres

non marqués politiquement du personnel des C.O. Les services de l'administration de Vichy seraient aussi à conserver : « Dans toute révolution, c'est la puissance de l'administration qui a su conserver l'ordre¹. » Pour diriger cette nouvelle « économie contractuelle planifiée », il faudrait un puissant ministère économique, un véritable superministère qui réduirait les autres au rang de secrétariats d'État, et qui comprendrait un service de planification. À la différence de la pratique d'avant-guerre, le ministère de l'Économie aurait pour tâche non d'administrer le statu quo, mais de promouvoir le développement économique.

L'orientation technocratique de son projet n'empêchait pas l'O.C.M. de considérer le socialisme comme à la fois souhaitable et inévitable. Ici, les différents aspects de la réforme économique venaient à se mêler. Les auteurs du cahier s'interrogeaient eux-mêmes sur la manière de combiner les attraits du collectivisme avec l'efficacité et l'autonomie des unités de production. La nationalisation n'était pas la bonne réponse : elle menait à un « étatisme non socialiste ». Suivant ces hommes d'affaires et fonctionnaires, la solution était que la « collectivité » devînt propriétaire de toutes les entreprises, et nommât leurs directeurs. Une fois installés, ceux-ci auraient à peu près carte blanche pour les gérer. Le *Cahier* plaisait à faire remarquer que déjà la plupart des grandes entreprises étaient confiées à des dirigeants rémunérés plutôt qu'à leurs propriétaires ou à leurs actionnaires. Sur ce point, il y avait mélange de conception directoriale et de socialisme².

En même temps que l'O.C.M., un autre groupe clandestin faisait un effort, mais de bien plus grande portée, pour élaborer un programme économique d'après-guerre : il s'agit du Comité général d'études (C.G.E.)³. Ce comité était né des cercles universitaires organisés dans la zone non occupée par Philip, de Menthon et

1. *Ibid.*, p. 333.

2. À propos de la réaction des patrons, qui étaient nombreux dans l'O.C.M., Blocq-Mascart disait qu'ils étaient « fondamentalement d'accord — prêts à l'accepter s'ils sentaient qu'un gouvernement fort allait le leur imposer ». Ils ne faisaient de réserves que sur les syndicats obligatoires qui ressemblaient de trop près à une « mesure vichyste ». Cité par CALMETTE, *L'« O.C.M. »...*, *op. cit.*, pp. 60-61.

3. Grâce à la thèse de Diane DE BELLESCIZE, nous disposons d'une étude sur le C.G.E. (*Le Comité général d'études de la Résistance, op. cit.*). Beaucoup de ses sources ne sont pas encore ouvertes à la recherche. On trouvera un résumé de cette thèse dans « Le Comité général d'études de la Résistance », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 99, juil. 1975, pp. 1-24. Dans le cadre de leurs activités clandestines, les experts rédigèrent aussi les *Cahiers politiques de la Résistance*.

1. Jean Moulin, cité par CALMETTE, *L'« O.C.M. »...*, *op. cit.*, p. 150.

2. Maxime BLOCC-MASCART, *Chroniques de la Résistance*, Paris, 1945, p. 316. Cet ouvrage reproduit les *Cahiers* de l'O.C.M., avec des révisions dues à Blocq-Mascart.

3. *Id.*, *ibid.*, p. 313.

4. *Ibid.*, p. 333. Cependant, l'O.C.M. critiquait l'O.C.R.P.I. du fait que le système de répartition court-circuitait l'administration et dirigeait lui-même l'industrie (*ibid.*, p. 335).

d'autres. En juin 1942, de Menthon suggéra à Jean Moulin de créer un groupe d'études à haut niveau. Moulin avait été parachuté en France, où il devait représenter de Gaulle auprès de la Résistance intérieure. Il avait mission d'unifier la Résistance autour d'un Conseil national de la Résistance qui serait rattaché au Comité national français. Suivant le conseil de De Menthon, Moulin proposa, et Londres approuva, la création d'un « comité d'experts » pour préparer la Libération. Il devait proposer les mesures propres à faciliter le transfert des pouvoirs, y compris les remplacements à opérer dans le personnel administratif; tracer les grandes lignes de la structure du régime nouveau; et servir de conseiller au gouvernement au moment de la Libération. Les quatre premiers « sages » qui se réunirent à Lyon furent de Menthon, Paul Bastid, Robert Lacoste et Alexandre Parodi. De Menthon enseignait le droit. Nous avons déjà rencontré Lacoste en tant que cadre d'une banque officielle et dans l'équipe planiste de la C.G.T. Parodi était conseiller d'État. Bientôt René Courtin et Pierre-Henri Teitgen se joignirent à eux. Tous deux enseignaient à Montpellier, l'un l'économie politique, le second le droit. C'étaient les questions juridiques, constitutionnelles et administratives qui retenaient leur attention. Tous les membres de ce brain-trust avaient fait des études de droit. Avec pour nom de code « *Économicus* », Courtin prit en charge la formulation d'un programme économique.

Bien que le C.G.E. fût issu de la Résistance sur le sol national, il agissait au nom du Comité national gaulliste, et il essayait d'être un médiateur. Mais la médiation n'était pas chose aisée. Henri Frenay, le directeur de *Combat*, accusait les experts de ne pas avoir assez de contacts avec les mouvements. Des groupes de la zone occupée reprochaient au C.G.E. de prendre des décisions qui auraient dû appartenir au Comité national. D'autres encore étaient en désaccord avec la composition du comité d'études — précisément, avec la forte proportion de juristes et de hauts fonctionnaires, et avec la faible représentation des socialistes. Derrière ces critiques ouvertes, il y avait aussi la crainte de la Résistance de voir les experts lui dérober sa victoire. Cependant, l'élargissement du Comité permit d'améliorer les relations¹. Mais les communications

1. En 1943, s'ajoutèrent au C.G.E. Michel Debré, le procureur Jacques Charpentier et Pierre Lefaucheur, venu de l'O.C.M.

avec Londres restaient difficiles : les experts se plaignaient d'avoir à travailler sans bien connaître ni les plans du Comité national ni les vues anglo-américaines. En avril 1943 encore, la commission Philip à Londres et le C.G.E. se connaissaient à peine¹.

Au début de 1943, afin d'avoir l'avis des résistants sur les problèmes économiques et financiers, Courtin fit transmettre des questionnaires². Il obtint des réponses de mouvements répartis sur l'ensemble du pays, et aussi de syndicalistes, d'universitaires, d'hommes politiques, de fonctionnaires de Vichy sympathisants. Dans les textes adressés, tout en demandant l'opinion des autres, Courtin exprimait la sienne. À défaut, assurait-il, de changer de direction sans hésiter, et de choisir une « économie de progrès », la France perpétuerait sa stagnation d'avant-guerre et finirait comme l'Espagne. Le questionnaire demandait ce qu'il fallait faire des monopoles, et si l'on devait ou non imposer des contrôles au secteur libre. Sur ces sujets, Courtin ne tentait nullement de dissimuler ses préférences néo-libérales; il faisait aussi remarquer que les Anglo-Américains pourraient obliger la France à adopter une politique libérale en matière de commerce international.

Au printemps de la même année, il adressa au Comité national son avant-projet de mesures d'urgence³. Les contrôles resteraient indispensables pour un certain temps. Il faudrait aussi, malgré leur impopularité, maintenir les C.O. et l'O.C.R.P.I. : non seulement par nécessité, mais aussi parce que, suivant les résultats de son enquête, Courtin estimait que « les industriels sont encore plus opposés à une solution purement étatique » qu'à un encadrement corporatiste. Il proposait encore d'abolir la Charte du Travail et de procéder à une augmentation immédiate des salaires. Au départ, on pourrait compter sur l'aide des Alliés; la prospérité revenue, ce serait à la nation de décider quelle forme donner à l'ordre économique nouveau. En juillet, Philip envoya en France l'ingénieur Émile Laffon, qui devait travailler avec le C.G.E. et activer les préparatifs. Deux mois plus tard, quand Laffon rendit compte de

1. Le Comité général d'études au président de la commission économique, financière et sociale à Londres, 27 avril 1943 (document en possession de M^{me} de Bellescize).

2. C.G.E., « Questionnaire sur la politique économique d'après-guerre », et « Note d'orientation et questionnaire sur le problème monétaire » (questionnaires en possession de M^{me} de Bellescize).

3. « Rapport établi par le C.G.E. sur les mesures immédiates à prendre par le gouvernement provisoire » (rapport en possession de M^{me} de Bellescize).

sa mission au Comité national, Courtin n'avait pas encore achevé son travail¹. À la suite de ses contacts en France, Laffon s'était persuadé qu'il fallait conserver provisoirement le réseau des contrôles vichystes; il annonçait aussi qu'il y avait accord au sein de la Résistance pour la création d'un M.E.N. et d'un organisme de planification².

Le C.G.E. finit par éditer clandestinement, en novembre 1943, son « Rapport sur la politique économique d'après-guerre »; *Combat* le publia ouvertement à Alger, alors que la Libération avait déjà commencé³. Ce projet représente ce que la Résistance a élaboré de mieux réfléchi et de plus techniquement solide sur la question. Œuvre de René Courtin, aidé par Teitgen et de Menthon, le rapport voulait faire la synthèse de l'économie politique néo-libérale et de l'idéalisme de la Résistance; ou, pour reprendre les termes de Courtin, combiner « les exigences de la science et de la réalité » avec les aspirations révolutionnaires des résistants⁴. S'il est vrai que le projet ne pouvait prétendre à être le programme officiel de la Résistance, du moins fut-il adopté par le C.G.E., exprimant les vues de ce courant néo-libéral qui allait dominer la politique économique d'après-guerre.

Le rapport du C.G.E. reconnaissait que la Résistance aspirait à un renouvellement profond des structures économiques et sociales du pays, et même de ses forces morales. L'économie libérale se trouvait condamnée par la crise, et de même les capitalistes qui avaient monopolisé la fortune et imposé leur joug à l'État. De plus, depuis l'armistice, cette « classe dirigeante » avait donné une preuve supplémentaire de son indignité en se ralliant à la collaboration. Le temps était venu pour la bourgeoisie de partager richesses et pouvoir avec la classe ouvrière. Le dirigisme et la plani-

1. « Rapport sur la mission de Guizot [Laffon] en France, 15 juillet au 12 septembre 1943 » (reproduit par DE BELLESCIZE, *Le Comité général d'études...*, op. cit., annexe IV, pp. 12-23).

2. Laffon dut aussi reconnaître qu'il n'avait pu obtenir l'approbation unanime par le Conseil national de la Résistance d'une déclaration de principe sur la réforme économique et sociale préparée à Londres (*ibid.*, pp. 21-23). Dans l'intention d'éviter un conflit entre les partis politiques et les groupements de résistance plus radicaux, la commission de Londres prépara une charte économique et sociale. Quand les libéraux traditionnels la rejetèrent, les communistes, qui n'y auraient souscrit que si elle avait convenu à tout le monde, lui retirèrent leur soutien.

3. Le texte que j'ai utilisé est celui de l'édition ouvertement publiée: René COURTIN, *Rapport sur la politique économique d'après-guerre*, Alger, 1944.

4. *Id.*, *ibid.*, préface.

fication paraissaient en donner les moyens. Mais, économiste rigoureux, Courtin mettait en garde contre les réponses faciles et les accusations trop générales. Il s'était trouvé, remarquait-il, une minorité de la bourgeoisie qui avait contribué à inspirer la Résistance. Les réformes de structure et le renouveau moral ne suffiraient par eux-mêmes ni à libérer l'économie de l'oligarchie capitaliste ni à ramener la prospérité. Les problèmes économiques étaient trop complexes pour recevoir des solutions abstraites.

Le C.G.E. pensait qu'il était trop tôt pour décider du type d'économie souhaitable dans la France d'après-guerre. Les « sages » préféraient remettre à plus tard le choix entre libéralisme et planification. Les opinions, disait le rapport du C.G.E., n'étaient pas toutes d'accord pour vouloir un passage brutal à l'économie dirigée. À cet égard, l'enquête avait fait apparaître des partisans du dirigisme parmi le personnel des C.O., chez les fonctionnaires des ministères de la Production industrielle, du Ravitaillement et de l'Agriculture, parmi les ingénieurs et dans la majorité des dirigeants syndicaux. Mais la plupart des petits patrons, des artisans, des agriculteurs désiraient revenir au plus vite à l'économie de marché. De plus, il n'était pas certain qu'un véritable dirigisme pût fonctionner efficacement dans une économie de paix et de prospérité. Le rapport notait encore qu'on ne pouvait dessiner d'avance les lignes de la politique internationale d'après-guerre, laquelle pourrait éventuellement mettre la France en demeure de choisir entre les Anglo-Américains et les Russes. Pour toutes ces raisons, le C.G.E. s'en tenait à présenter un programme de reconstruction à court terme, et à réserver la décision finale sur l'orientation économique du pays pour le moment où le nouveau départ serait assuré.

Il fallait cependant mettre en œuvre une série limitée de réformes structurelles immédiates. Comme tous ses compagnons de la Résistance, Courtin voulait évincer les monopoles capitalistes. Mais, à la différence des socialistes, il recherchait les critères des nationalisations à effectuer dans les conditions du marché; il admettait une nationalisation progressive là où, dans telle branche d'activité, existait une situation de monopole dominant. Restait qu'une entreprise nationalisée devait fonctionner dans le cadre des règles commerciales courantes. Courtin n'aimait guère les institutions corporatistes: il leur reprochait de faire obstacle à la concurrence. Aussi le rapport du C.G.E. conseillait-il de mettre à la tête des C.O. des délégués nommés à titre temporaire par le ministère de la

Production industrielle. Du côté syndical, Courtin hésitait sur la participation des travailleurs à la direction des sociétés. D'accord pour adjoindre aux conseils d'administration des représentants des ouvriers et des techniciens, il n'en dénombrerait pas moins les dangers de cette réforme. Il fallait en tout cas abroger la Charte du Travail, reconstituer les syndicats et mettre en œuvre un programme de sécurité sociale. Quant au problème complexe de la coordination de l'action publique, le C.G.E., après examen de plusieurs solutions possibles, recommandait de créer un M.E.N. et un comité interministériel. Le M.E.N. n'aurait pas autorité sur les autres ministères, mais son contreseing serait nécessaire pour toute décision gouvernementale touchant la politique économique. Les experts reculaient devant la création d'un superministère ou d'un puissant office de planification, par crainte de mettre en place un « gouvernement technocratique » qui empiéterait sur le Parlement et le Conseil des ministres¹.

Durant la période de reconstruction, de quel genre de mesures ces modestes réformes institutionnelles devaient-elles s'accompagner? Le rapport du C.G.E. pressait le Comité national français d'informer la population qu'on ne pourrait éviter, du moins provisoirement, le maintien du rationnement et des contrôles. C'était le seul moyen de garantir à chacun nourriture, chauffage et logement, tout en veillant à ce que la consommation ne vînt pas ralentir l'investissement. Et, après cette guerre, l'État dirigerait mieux la reconstruction qu'au lendemain de 1918, où le gouvernement avait abandonné la tâche aux forces du marché.

Cette carence des pouvoirs publics est due, non seulement à la force des préjugés libéraux qui existaient alors et à un défaut d'imagination, mais à l'insuffisance des instruments de direction à la disposition de l'autorité. L'effroyable ignorance des milieux dirigeants à cette époque permet d'ailleurs de penser que des interventions plus énergiques eussent été désastreuses [...] La situation est aujourd'hui très différente; l'opinion, dans son ensemble, manifeste sa volonté de voir assurer la reconstruction économique par une ferme direction; les désordres à surmonter sont, du reste, plus nombreux et plus graves que ceux qui affectaient le pays en 1918, en même temps que le fonctionnement des mécanismes est mieux connu et que les pouvoirs publics disposent des instruments principaux d'une politique d'intervention².

1. *Ibid.*, p. 107.

2. *Ibid.*, p. 61.

À l'égard de la reconstruction, l'approche de Courtin était empirique et flexible. Au fond, il souhaitait relâcher les contrôles et revenir au jeu du marché dès que les circonstances le permettraient. Mais l'agriculture, l'industrie, l'investissement ne présentaient pas la même situation. Après avoir montré comment le rationnement entravait la production agricole, Courtin concluait qu'on devrait lever au plus vite les restrictions alimentaires, produit par produit et à mesure que la production reprendrait. Mais l'industrie avait devant elle des obstacles plus formidables: stocks réduits à néant, usines ravagées, pénurie mondiale de matières premières. À défaut d'une orientation contrôlée, l'investissement se précipiterait sur le vêtement ou autres branches de grande consommation, au détriment de l'équipement des secteurs fondamentaux. Courtin envisageait donc, pour le moment, de conserver les contrôles existants et le rationnement correspondant. Il serait créé un conseil de l'investissement qui élaborerait un plan d'équipement imposé au secteur public et jouant un rôle de guide pour les investissements dans l'industrie privée. Cependant, une fois la reconstruction menée à bien, le C.G.E. voulait que le conseil de l'investissement perdît son autorité sur le secteur privé. D'autre part, Courtin proposait une politique monétaire qui visait à arrêter l'inflation des prix. C'est une question qu'il sera préférable d'étudier plus loin, dans le contexte du programme du Gouvernement provisoire; disons seulement pour l'instant que les experts du C.G.E. préféraient lancer un emprunt plutôt que de recourir à des méthodes plus rigoureuses de résorption du pouvoir d'achat. De substantielles hausses de salaires faisaient également partie des propositions.

Courtin envisageait de bâtir en France ce qu'il appelait une « économie progressive », dont les moyens seraient le retour au marché, la liberté économique et le libre-échange. C'était là le point crucial du rapport. L'économiste néo-libéral s'en prenait franchement aux pratiques restrictives des années trente, qui avaient brisé l'élan du développement des années vingt. Il déplorait qu'au contraire des États-Unis la France eût perdu son ambition: « Le Français, écrivait-il, ne construisait plus que la villa banale et soigneusement close de murs où, après avoir pris sa retraite, cultivant son jardin et pêchant à la ligne, il attendait la mort. Médiocrité qui n'avait même pas l'excuse de la résignation; presque toujours, sur la porte, une plaque inconsciente et impudique: villa

« Mon rêve » ou « Mon bonheur »¹. » La défaite militaire de 1940 devait servir de leçon aux malthusiens qui préféraient la défensive à l'offensive : « Sur le plan de l'économie, pas plus que sur celui de la guerre, il n'est possible de se cantonner dans une action purement défensive ; si fortes soient-elles, toutes les lignes Maginot finissent par être forcées ou tournées si des troupes de choc ne sont pas prêtes à partir à l'attaque². » Économiquement, l'État de Vichy était réactionnaire ; il avait essayé de ressusciter le « corporatisme médiéval » et, en accord avec les exigences allemandes, d'en revenir à la terre et à l'artisanat. Cette attitude avait trouvé son symbole dans une maquette de locomotive offerte au maréchal Pétain, et qui comprenait trois mille pièces façonnées à la main par un artisan, à l'aide seulement d'une lime. Avec son jouet tout fait main, le chef d'État de quatre-vingt-cinq ans incarnait bien une nation vieillissante et qui s'enfonçait dans l'épuisement. À l'inverse, l'économie progressiste encouragerait la concurrence, développerait la production, et viendrait soutenir une politique sociale ambitieuse. En réduisant les inégalités de fortune, assurait Courtin, elle aboutirait à aider les pauvres davantage que les riches. Les salaires augmenteraient plus vite que les grandes richesses, et les travailleurs français en arriveraient vite à jouir d'un niveau de vie égal à celui des peuples les plus avancés. S'en prenant aux vues socialistes, le rapport affirmait que « toute amélioration de la répartition est subordonnée au développement de la production »³. Dans le même ordre d'idées, la guerre avait prouvé que la puissance militaire d'une nation dépendait de ses capacités de production industrielle.

Comment la France pouvait-elle retrouver son dynamisme économique ? Le C.G.E. suggérait des mesures destinées à encourager la croissance démographique, et des réformes dans le système éducatif, au bénéfice de la formation technique. Une politique monétaire et fiscale appropriée permettrait de réaliser le plein-emploi. Le niveau des salaires devait être lié à la productivité, et celle-ci pouvait s'élever grâce à toute une série de mesures du genre de celles qu'avaient prises les C.O.⁴. Dans l'ensemble, le trait le

1. René COURTIN, « Pour une économie progressive », *Les Cahiers politiques*, 1, avril 1943, p. 24. Cet article représentait une esquisse préliminaire du programme de Courtin.

2. *Id.*, *ibid.*, p. 26.

3. COURTIN, *Rapport...*, *op. cit.*, p. 29.

4. Sur ce point, le rapport faisait l'éloge des C.O., en dépit de leurs « erreurs », pour le travail « extrêmement fructueux » qu'ils avaient effectué en vue de la spécialisation des produits.

plus frappant du rapport est peut-être qu'il prédise que l'agriculture devait cesser d'être la base de l'économie française : « Dans toutes les sociétés modernes, la réduction de l'importance relative de l'agriculture par rapport à l'ensemble des activités doit être considérée comme la conséquence de l'élévation du niveau de vie de la population et de l'accroissement de la productivité technique¹. » Selon Courtin, la demande de produits alimentaires était relativement inélastique ; le rôle de l'agriculture s'était trouvé artificiellement gonflé par la régression économique qui avait suivi 1940. De même, le secteur commercial surabondant serait réduit par la voie d'une concurrence plus vive et par l'expansion du commerce de détail à grande échelle, sur le modèle des magasins à « prix unique ».

En conclusion de ses conseils pour la construction d'une économie progressiste, Courtin abordait la question de l'investissement. « Plus encore que de l'abondance de ses ressources naturelles et de ses matières premières, la richesse d'une nation tire avant tout son origine de l'importance de ses outillages². » Le développement du capital d'équipement dépendait de l'épargne et de l'investissement. Mais, avertissait l'économiste néo-libéral, il ne fallait pas à cet égard s'en remettre à l'État : « L'État, grand emprunteur, a toujours été un détestable épargnant. » Les revenus fiscaux tendaient à se perdre en dépenses non productives. « Le déficit budgétaire porte ainsi la plus grande responsabilité du développement insuffisant de l'économie française jusqu'à la crise. » À ses yeux, la responsabilité de l'investissement revenait à l'épargne privée. Il recourait explicitement à une analyse keynésienne des relations entre épargne, investissement et chômage, pour conclure que la clé du développement se trouvait dans un climat favorable à l'investissement. Des niveaux de revenus en croissance, entretenus grâce à des ajustements de salaires et de prix, engendraient une demande énorme, laquelle à son tour stimulait l'investissement. Ainsi, Courtin concevait la direction de l'économie de manière keynésienne, c'est-à-dire comme un ajustement indirect du marché par des actions sur la fiscalité, sur les salaires, sur les prix et sur la masse monétaire. À toutes ces mesures d'ordre intérieur venait se joindre la nécessité de rétablir la situation de la France dans le

1. *Ibid.*, p. 39.

2. Les citations de ce paragraphe sont extraites de COURTIN, *ibid.*, p. 41.

commerce mondial. Courtin considérait que le taux de change du franc pourrait être stabilisé à un niveau favorable, en même temps que serait créée une organisation monétaire internationale. Enfin, la France devrait adopter une position libre-échangiste alignée sur celle des Anglo-Américains.

Il est certain que le rapport du C.G.E. ne rencontra pas auprès du Comité national français une approbation unanime. En juin 1943, à la suite de la victoire alliée en Afrique du Nord, le Comité s'installait à Alger. Après bien des querelles, de Gaulle fut désigné président du Comité français de libération nationale (C.F.L.N.), organisme qui succédait au Comité national français, réunissait des représentants de la Résistance intérieure aussi bien qu'extérieure, dirigeait l'effort de guerre français, et aspirait à jouer le premier rôle au moment de la libération de la France¹. Publié à Alger en juillet 1944, le rapport Courtin ne put obtenir l'aval du C.F.L.N., et même fut l'objet d'attaques virulentes. Un critique socialiste le qualifia de « timide effort pour replâtrer le passé »² et lui trouva un relent du « libéralisme classique de Sciences po ». Le texte, disait-il, était trop personnel, et ne reflétait les aspirations ni du C.F.L.N. ni de la Résistance intérieure. Courtin avait rabaisé le rôle de la classe ouvrière, et rien ne l'autorisait à assumer d'avance que la France devrait s'aligner sur le bloc anglo-américain. « Pour notre part, nous considérons donc le rapport qui nous a été soumis pour étude critique comme un travail particulier applicable dans le cas où notre pays subirait l'emprise économique et financière américaine et où nous voudrions maintenir le maximum de libéralisme en ne dirigeant l'économie que par l'intermédiaire des Finances³. » L'auteur socialiste assurait ensuite que cette étude aride et technique allait faire sur l'enthousiasme de la Résistance l'effet d'une « douche

1. En 1944, le C.F.L.N. continua à recevoir des rapports détaillés du C.G.E. sur la politique économique. Sous le pseudonyme de « Bérard », Courtin donna une « Note sur la création d'un ministère de l'Économie nationale », et le C.G.E. fournit « La mise au point de la législation des dommages de guerre », mars 1944. Les deux documents sont aux archives du commissariat à l'Intérieur, Londres-Alger (AN F¹^a 3791).

2. Commissariat à l'Intérieur, « Critique du rapport sur la politique économique d'après-guerre présenté par le Comité national d'études de la Résistance », juin 1944 (AN F¹^a 1391).

3. *Ibid.* Léo HAMON, collaborateur, comme Courtin, des *Cahiers politiques* (« Prix, rationnement et distribution dirigée »), ne plaçait pas non plus beaucoup d'espoir dans l'idée de restaurer la production par une combinaison de forces du marché intérieures et de « subjugation » extérieure au libre-échange. « Au joug de l'occupant, écrivait-il, succéderait pour ce pays la prépondérance du fournisseur » (p. 19).

froide ». Il proposait d'incorporer le projet des experts dans un texte plus large qui ferait la synthèse de l'économique et du politique — un texte accordé avec l'élan de la Résistance. L'opposition entre Courtin et son censeur socialiste exprime clairement les deux conceptions fondamentales de la reconstruction.

Si le C.G.E. ne réussit pas à faire adopter son rapport économique par le C.F.L.N., ses autres propositions connurent un bien meilleur sort¹. Qui plus est, ses membres allaient, au cours de la Libération, occuper des postes clés dans l'administration. La moitié des secrétaires généraux qui faisaient fonction de ministres provisoires en août 1944 venaient du groupe des experts, dont Courtin aux Finances, Lacoste à la Production industrielle, Teitgen à l'Information, et de Menthon à la Justice. Emmanuel Monick, précédemment attaché financier à Washington et à Londres, devenu secrétaire à l'Économie nationale, était aussi un « expert ». Au cours de la Libération, le C.G.E. fusionna avec le C.F.L.N.; son orientation néo-libérale devait imprimer sa marque aux décisions qui allaient suivre.

Les plans socialistes : le rapport Philip.

Alors que le texte du C.G.E. représente l'expression la plus achevée des vues néo-libérales sur la réforme, c'est un rapport comparable, dû à André Philip, qui donne la meilleure idée de la pensée des socialistes. Il nous faut cependant, avant d'étudier ce second document, en rappeler les antécédents.

Après l'armistice, le parti socialiste ne se reconstitua que lentement, parce que ses adhérents ne désiraient pas, en se regroupant, se séparer du reste de la Résistance. Quelques-uns, comme nous l'avons vu, se rallièrent à de Gaulle. Au début, certains membres du Parti comme Charles Dumas, Jules et François Moch, rédigèrent de leur propre initiative et firent circuler des projets. Mais, vers la mi-1943, les partis politiques commencèrent à reprendre vie, cela pour une grande part du fait que de Gaulle leur reconnut *de facto* une place dans le Conseil national de la Résistance et dans le C.F.L.N. Les socialistes créèrent en France un comité d'action, avec pour secrétaire général

1. DE BELLESCIZE, *Le Comité général d'études...*, *op. cit.*, pp. 17-24.

Daniel Mayer, qui fournit un cadre à l'activité du Parti. Aidé des conseils de Georges Boris, Mayer présenta vers la fin 1943 un « programme commun » par lequel il espérait rallier la Résistance intérieure à un projet socialiste. À Alger aussi, les socialistes se regroupèrent. Certains de leurs dirigeants, comme Philip, Félix Gouin, Jules Moch, Adrien Tixier, occupaient des positions importantes dans le C.F.L.N. ou à l'Assemblée consultative. Ce dernier organisme, formé en 1943, rassemblait des délégués des mouvements de résistance et des partis politiques.

Les bases communes aux diverses propositions socialistes autorisent à les étudier comme un ensemble¹. Elles commencent généralement par mettre en accusation l'incapacité d'une bourgeoisie sans ressort, puis envisagent des réformes de structure comme moyens de socialiser et de rénover l'économie. La liberté bourgeoise d'avant 1940 avait dégénéré en anarchie économique et en stagnation, tandis que les « puissances d'argent » corrompaient le régime. Après 1940, le dirigisme bourgeois avait tourné à l'oppression et à la collaboration. Albert Gazier, dirigeant syndicaliste socialiste, affirmait : « L'économie française est actuellement dirigée par les trusts au profit de l'Allemagne. Elle sera dirigée demain par la nation au profit de la collectivité². » Une direction socialiste disciplinerait l'économie, lui redonnerait vigueur, la mettrait au service de tous. Plus problématique était la façon précise dont les socialistes dirigeraient l'économie. Il était difficile aussi de savoir si un gouvernement provisoire avait ou non le droit de mettre en œuvre des réformes de structure avant que des élections aient eu lieu.

Les socialistes recherchaient une forme de direction économique qui ne fût pas un contrôle bureaucratique d'État. Le programme de Daniel Mayer, qui avait l'appui du comité exécutif socialiste, déclarait que « l'économie [devait] être organisée sous la direction de l'État », mais avec la « participation active » de tous les partenaires concernés — travailleurs, industriels et consommateurs³. Le

1. D'une très grande utilité : Gérard BOUVIER, *Idées, plans et programmes économiques des socialistes dans la Résistance*, mémoire, Université de Paris X-Nanterre, 1969. Divers programmes socialistes sont reproduits par MICHEL et MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Idées politiques...*, op. cit. Voir aussi MICHEL, *Les Courants...*, op. cit., pp. 487-529; et Daniel MAYER, *Les Socialistes dans la Résistance*, Paris, 1968.

2. *Fraternité*, juil. 1944.

3. Le « programme commun » est reproduit par MICHEL et MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Idées politiques...*, op. cit., pp. 202-208.

« programme commun » demandait une planification, avec la nationalisation des services d'utilité publique, des assurances, des mines et des grandes entreprises dans chaque industrie clé. Il faudrait aussi un contrôle du crédit. Mais le projet de Mayer était une sorte de programme minimal conçu pour servir de base à une doctrine unifiée de la Résistance plutôt que pour exprimer les grandes espérances des socialistes. Sur la question des nationalisations, Gazier et Moch se montraient plus audacieux. Gazier refusait d'envisager une simple surveillance du crédit.

Un contrôle, disait-il, ne serait acceptable que s'il s'exerçait sur des hommes dévoués au bien public, animés de la bonne volonté de servir la nation et non possédés par l'âpre frénésie de conserver leur puissance. On ne contrôle pas ses adversaires. On les réduit, on les chasse, on les met hors d'état de saboter une politique qu'ils détestent¹.

Les socialistes paraissaient se préoccuper de réaliser les nationalisations avec le souci de mettre le capitalisme hors d'état de contre-attaquer. Dans chaque projet, la liste des branches à placer sous contrôle public était différente; et, plus officiel était le projet, plus longue était la liste. Mais la question n'était pas tant de savoir quelles branches nationaliser, ni quelles entreprises dans chaque branche, que de donner au changement un caractère socialiste. Il fallait trouver le moyen de diriger ces entreprises démocratiquement, de les pénétrer de pratiques socialistes, de reconnaître leur autonomie, et en même temps de les gérer de manière efficace. Sur ces points, le programme de Mayer n'indiquait pas de solution. D'autres esquissaient les voies d'une participation des travailleurs à la direction, participation qui s'étendrait progressivement — tout en reconnaissant que pour l'instant les travailleurs n'étaient pas en mesure d'assurer eux-mêmes la gestion.

Ce fut Jules Moch, polytechnicien et socialiste, qui avança la réponse la plus radicale, et ses idées gagnèrent dans les rangs socialistes de nombreux partisans. Son plan, élaboré d'abord en 1942 dans le cadre d'un projet constitutionnel, redevint d'actualité à l'Assemblée consultative, en 1944². Moch proposait de créer une vingtaine de secteurs autonomes — autonomes parce que libres à la

1. Cité par BOUVIER, *Idées, plans et programmes...*, op. cit., p. 75.

2. Jules MOCH, « Projet de reconstruction politique et économique », reproduit par MICHEL et MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Idées politiques...*, op. cit., pp. 304-337.

fois à l'égard du capitalisme et à l'égard de l'État. Dans un secteur donné, il suffirait de nationaliser les plus grandes entreprises pour assurer l'autonomie de tout l'ensemble. Chaque secteur serait dirigé par un conseil général composé de directeurs, de travailleurs et de représentants de l'intérêt public. Chaque unité de production aurait un conseil de travail composé de délégués des salariés, et un directeur nommé par le conseil général; directeur et conseil de travail assureraient la gestion. Dans l'esprit de Moch, il s'agissait là d'une forme de production démocratique et socialiste¹.

La planification constituait le second aspect de l'organisation économique socialiste. Pourtant, le projet de Moch mis à part, les vues socialistes sur ce sujet apparaissaient plus abstraites encore que sur les nationalisations. Officiellement, le parti n'alla jamais au-delà de cette seule déclaration : « Un nouvel ordre économique et social disciplinant selon des plans généraux les forces de production doit succéder au régime capitaliste qui a fait de la liberté le synonyme de désordre². » Ni le contenu ni les méthodes de la planification ne furent examinés sérieusement. Mayer parlait de « l'élaboration de programmes de production à laquelle participeront les intéressés »³. Les socialistes d'Alger voulaient un « plan national de reconstruction et de production » élaboré avec la participation des syndicats. D'autres encore mentionnaient un « premier plan d'équipement » pour l'industrie et l'agriculture. Dans l'ensemble, à côté des nationalisations, la planification demeurait un souci secondaire. Il était d'ailleurs difficile de présenter des propositions précises en l'absence d'informations sur l'état de l'économie. Et un problème critique était celui des moyens de réaliser une planification démocratique. Les solutions diverses consistaient à en confier la responsabilité à une des instances suivantes, ou à plusieurs d'entre elles à la fois : une commission de planification, un M.E.N., un conseil

1. Comme les autres projets socialistes du temps de guerre, celui de Moch admettait l'existence d'un secteur libre à côté des secteurs autonomes. Cette concession des socialistes s'explique par plusieurs raisons. Vincent AURIOL (*Hier, demain*, Paris, 1945, vol. II, p. 158), par exemple, pensait que la propriété individuelle était une « garantie de la liberté ». D'autre part, les petites entreprises privées représentaient des unités économiques moins importantes et plus difficiles à collectiviser. Et c'eût été de mauvaise politique que de brandir la menace d'une telle action dans un pays de petits producteurs.

2. Cité par BOUVIER, *Idées, plans et programmes...*, op. cit., p. 67.

3. « Programme commun », dans MICHEL et MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Idées politiques...*, op. cit., p. 206.

syndicaliste (C.N.E.), le gouvernement, ou une assemblée politique.

Une fois encore, Jules Moch fut le seul à attaquer ces questions de front et à développer un projet sérieux de planification socialiste¹. Sa proposition construisait le plan à partir de la base. Dans les secteurs autonomes, les directeurs d'entreprises et les conseils de travail formuleraient des projets qui seraient ensuite transmis aux échelons supérieurs. On pourrait utiliser des méthodes analogues dans les autres secteurs, où le seul problème serait celui des programmes d'investissement. Un service de planification, rattaché à un M.E.N., coordonnerait ces propositions avec les données fournies par les autres ministères et par les organismes de statistique, pour en faire un plan de quatre ou de cinq ans. Dans la version de Moch, le Parlement voterait le plan au début de la législature. Le budget de l'État serait fondu avec le plan économique; le plan deviendrait le « budget économique de la nation ». Des budgets annuels permettraient des ajustements successifs des prévisions et des objectifs à long terme. La « clé de voûte de l'organisation nouvelle » serait le service de planification rattaché à un M.E.N. puissant. Cependant, l'exécution du plan serait décentralisée, incombant par exemple aux conseils généraux des secteurs autonomes.

Les socialistes ne purent même pas obtenir l'adhésion du reste de la Résistance à leur « programme commun », pour ne pas parler du projet de Moch. Néanmoins, en mars 1944, le Conseil national de la Résistance adopta un programme officiel². Ce « programme d'action », après avoir dit comment la Résistance aiderait les Alliés à libérer la France, présentait des « mesures à appliquer » quand le pays se retrouverait libre. Il était prévu d'instaurer une « véritable démocratie économique et sociale », accompagnée de l'élimination des « féodalités » capitalistes. La « dictature professionnelle » de Vichy, supposée d'inspiration fasciste, devrait être remplacée par une économie rationnellement organisée, au service de l'intérêt général. La production serait intensifiée suivant un plan formulé par l'État après une large consultation. Les monopoles — l'énergie, les ressources du sous-sol, les compagnies d'assurances, les

1. Jules MOCH, « Note sur le ministère de l'Économie », 31 mai 1944, Alger (AN F¹⁸ 3792).

2. Reproduit par René HOSTACHE, *Le Conseil national de la Résistance*, Paris, 1958, pp. 457-463.

banques — devraient, était-il dit en termes vagues, faire retour à la nation. Au Conseil national, les membres libéraux et les communistes bloquèrent la tentative de Mayer pour faire inscrire dans le programme d'action le mot « socialisation ». Cependant, le Conseil se déclarait pour la participation des travailleurs à la gestion de l'entreprise et de l'ensemble de l'économie. Étaient aussi promis un « important réajustement des salaires », la stabilité monétaire, la sécurité de l'emploi et la reconstitution de syndicats libres. Après la guerre, quand le programme du Conseil national se trouva couramment invoqué au cours des campagnes électorales, un éditorialiste de *Combat* put rappeler que le texte avait assigné à la Résistance des « buts lointains » plutôt que déterminé des solutions, et cela spécialement dans le domaine des transformations économiques. « Si judicieux, concluait-il, que soit le programme du C.N.R., il nous laisse encore tout à faire, tout à imaginer¹. »

L'équivalent socialiste du rapport néo-libéral de Courtin fut l'œuvre d'André Philip. À Lyon d'abord, puis à Londres et ensuite à Alger, celui-ci persista dans son effort pour élaborer un projet socialiste. À la suite de la création de l'Assemblée consultative, de Gaulle le nomma commissaire de C.F.L.N. chargé des relations avec l'Assemblée, et de l'étude des problèmes d'après-guerre. De Gaulle a décrit Philip « aux prises avec le flot d'idées qui jaillit de son propre esprit et avec les "malaises" successifs de l'Assemblée »². En janvier 1944, Philip créa plusieurs commissions d'études qui réunissaient des représentants de la Résistance extérieure et intérieure. Il peupla la commission des problèmes économiques de partisans des réformes de structure, parmi lesquels Mendès France, commissaire aux Finances, Albert Gazier et Louis Vallon, polytechnicien et « planiste » socialiste. Les idées keynésiennes avaient leurs défenseurs en Pierre Mendès France et Rioust de Largentaye, traducteur de la *Théorie générale* de Keynes³. Le rapport de la commission, rédigé par Philip en juillet 1944 et opportunément intitulé *Réformes économiques de structures*, fut remis au général de Gaulle au moment où le gouvernement provisoire achevait ses préparatifs pour son retour sur le sol français⁴.

1. Id., *ibid.*, p. 177.

2. Charles DE GAULLE, *Mémoires de guerre*, Paris, 1954-1959, vol. II, p. 174.

3. Jean Rioust de Largentaye était inspecteur des finances et haut fonctionnaire du commissariat aux Finances d'Alger.

4. André PHILIP, « Réformes économiques de structures », *Études et documents*, 1-2, mars-avril 1945, pp. 3-58.

Philip analysait l'état d'esprit du pays à la veille de la Libération. S'il était vrai que certains, abattus par des années de privations, souhaitaient la tranquillité et le retour aux habitudes d'avant-guerre, d'autres, les ouvriers en particulier, exaspérés par l'expérience de la guerre et la trahison de la classe dirigeante, voulaient le châtement des coupables et des réformes de structure. « Une véritable rénovation de la France sera non seulement possible mais nécessaire¹. » Elle devait être accomplie dans les six mois qui suivraient le débarquement, au moment où l'ardeur serait à son plus haut — ou bien elle risquait de ne jamais se produire. Ce sentiment de l'urgence différenciat le rapport Philip de celui de Courtin. Au cours de la période de reconstruction, il était inévitable selon Philip que l'État dirigeât la totalité de l'économie, en maintenant le rationnement, et cela non seulement pour assurer l'approvisionnement de la population, mais parce que « notre plus grave problème de l'immédiat après-guerre sera la reconstruction de l'outillage industriel »². Le commissaire, qui avait vécu quelque temps en Angleterre à partir de 1942, se lamentait de la décrépitude et de l'arriération de l'industrie française, en comparaison des progrès scientifiques et techniques accomplis par d'autres nations au cours de la guerre. Afin de diriger les ressources vers les « investissements de base » durant la reconstruction, il recommandait d'imiter les Soviétiques et d'imposer un plan général. L'État devait prendre en main la rénovation industrielle, ou bien la France risquait de perdre sa position de grande puissance.

Il ne faut pas s'imaginer que la France puisse rester un pays essentiellement artisanal et agricole, comme le rêvait le romantisme réactionnaire de Pétain; la guerre a montré que seuls comptent dans la vie moderne les grands États industriels. Un pays agricole incapable de se forger les armes susceptibles de garantir son indépendance est inévitablement destiné à être l'esclave, soit d'un adversaire puissant, soit d'un ami protecteur³.

Il faut noter ici l'attitude de réserve envers l'Amérique. D'autre part, comme Courtin mais en termes politiquement plus hardis, Philip affirmait que la France ne devait pas rester un pays à prédominance agricole. Cessez, disaient ses exhortations, de pleurer sur

1. Id., *ibid.*, p. 3.

2. *Ibid.*, p. 4.

3. *Ibid.*, p. 5.

l'exode rural; abandonnez les cultures subventionnées, réorganisez l'agriculture de façon à obtenir la plus forte production possible avec le moins de main-d'œuvre possible¹.

Regardant au-delà de la reconstruction, Philip proposait une planification d'ensemble et une politique contracyclique d'inspiration keynésienne, destinée à soutenir le plein-emploi et le développement économique. Ce genre de direction par l'État s'opposait pour lui au style des interventions pratiquées par la III^e République. Le Parlement d'avant-guerre avait remis la gestion économique aux mains d'experts nourris dans le libéralisme, qui « n'intervinrent qu'à contrecœur, pour guérir les maux plutôt que pour les prévenir, pour renflouer les entreprises plutôt que pour les organiser »². À cause de son refus d'accepter consciemment une « économie dirigée », le faible régime avait fini par tomber sous la coupe des trusts. La république nouvelle ne pourrait garantir la démocratie que si l'État était assez fort pour affirmer son autorité sur toutes les forces économiques et sociales. Aucune unité de production ne devait rester hors du champ d'action économique de l'État.

Du moment que l'on reconnaît la nécessité de la planification, il n'y a plus de secteurs privés possibles, car aucun élément de l'économie ne saurait échapper au plan. La direction peut être réalisée par des méthodes plus ou moins souples. Certains secteurs peuvent être socialisés, d'autres dirigés, d'autres simplement contrôlés. Rien cependant ne devrait échapper à l'impulsion de l'autorité gouvernementale responsable de l'existence et de la grandeur de la nation³.

Contrairement à d'autres quand ils traitaient la même question, Philip établissait un lien entre planification et nationalisations. Dans une économie planifiée, certains producteurs étaient si importants qu'il fallait les nationaliser pour permettre à l'État de contrôler effectivement l'investissement. Le secteur socialisé devait selon Philip comprendre les transports aériens, maritimes et

1. Les sympathies de Philip n'allaient pas aux paysans. Avec 40 % de sa population dans l'agriculture, remarquait-il, la France n'arrivait toujours pas à se nourrir ni à approvisionner son industrie. Il espérait « industrialiser » l'agriculture, et le faire rapidement. Il y avait aussi un grief politique. Philip accusait la III^e République d'avoir maintenu l'agriculture dans la stagnation afin qu'elle constituât un « réservoir d'électeurs dociles » pour les partis politiques conservateurs.

2. PHILIP, « Réformes économiques... », *op. cit.*, p. 4.

3. *Id.*, *ibid.*, pp. 6-7.

terrestres, les banques et les assurances, les mines et l'électricité. Il se distinguait de Courtin non seulement en ce qu'il utilisait d'autres critères pour les nationalisations à effectuer, mais aussi en ce qu'il voulait qu'« un certain nombre de nationalisations [fussent] immédiatement réalisées dès le jour de la Libération »¹. Le militant socialiste, commissaire de De Gaulle, pensait que de telles mesures seraient faciles à prendre. L'État, tout simplement, pouvait confisquer ce dont les Allemands s'étaient emparés, et de même les biens des collaborateurs. Philip montrait aussi que ces expropriations étaient en même temps une nécessité politique : il fallait apaiser l'opinion publique, révoltée par l'attitude collaborationniste de la majorité des patrons. Dans son projet, les nationalisations ne se réduisaient pourtant pas à une question de principe. Il définissait en détail les critères qui permettraient de sélectionner les entreprises à socialiser, la part de leurs actifs qui devrait être expropriée, les bases de l'indemnisation. Mais il était moins sûr des réponses quand il s'agissait de préciser l'autonomie des entreprises nouvelles ou les modalités de leur gestion.

Alors que Courtin prévoyait de rendre au plus vite toute sa liberté au secteur privé, Philip voulait le voir rester sous la tutelle de l'État. Les décisions en matière d'investissements majeurs seraient le fait des planificateurs. Des produits comme la fonte et l'acier, les engrais, les colorants, les combustibles solides et liquides, le ciment, seraient soumis en permanence à de stricts contrôles. Quant aux moyens à utiliser pour diriger le secteur privé, Philip en revenait aux C.O., rajeunis dans leur forme et rebaptisés « groupements industriels ». Le dirigisme corporatiste de Vichy s'obstinait à reparaître sous de nouveaux déguisements.

Pour Philip, une économie solidement planifiée ne pouvait aller sans une réforme de l'administration publique. Il proposait donc de créer un M.E.N. qui serait un « organisme coordinateur » plutôt qu'un superministère régnant sur tous les autres services². La seconde option aurait risqué de créer une administration trop lourde, et qui même aurait pu porter atteinte à l'autorité du chef du gouvernement. Confier la tâche au ministère des Finances était une autre solution à écarter : de par ses traditions et ses cadres habituels de réflexion, celui-ci était « mal préparé » à gérer l'industrie. La

1. *Ibid.*, p. 7.

2. *Ibid.*, pp. 49-58.

responsabilité fondamentale du nouveau ministère serait la planification : cette version socialiste du M.E.N. s'opposait bien à celle de Courtin. Et l'idée que Philip se faisait de la planification lui venait directement de son camarade socialiste Jules Moch.

La politique à court terme du gouvernement provisoire.

Le général de Gaulle n'avalisa pas davantage le rapport de sa propre commission qu'il ne l'avait fait pour celui du C.G.E. Le texte ne répondait ni à ses idées ni à ses vues politiques. Pendant que socialistes et néo-libéraux rédigeaient des projets et discutaient, de Gaulle prenait son temps ; les communistes aussi. Là étaient les deux forces qui allaient peser d'un grand poids sur la réalisation des réformes d'après-guerre, et qui pourtant étaient restées muettes jusqu'à la Libération.

En 1944, les communistes avaient acquis dans la Résistance une position puissante. Ils avaient tenté de ne pas trop faire apparaître leur identité propre, et, dans leurs déclarations, s'en étaient tenus à des appels à l'unité pour le combat commun contre le fascisme. Malgré tout, la discussion du programme Mayer au Conseil national de la Résistance ainsi que, dans une moindre mesure, le rapport Courtin amenèrent une réponse de leur part au printemps 1944¹. Le comité central du parti énonçait les erreurs et les omissions des socialistes et des experts, mais sans avancer beaucoup d'idées qui lui fussent propres. Selon lui, le programme de Mayer, bien qu'exprimant de bonnes intentions, était plus un texte de propagande qu'un programme. Sur toute une série de questions, les socialistes n'avaient pas su indiquer la ligne à suivre. Comment, par exemple, les ouvriers allaient-ils participer à l'élaboration des programmes de production ? Puis, aux yeux des communistes, les socialistes et le C.G.E. négligeaient la nationalisation des banques, que la fusion du capitalisme industriel et financier rendait cruciale².

¹ Comité central du parti communiste, « Observations du Parti communiste sur le projet de programme commun présenté par le Parti socialiste à la Résistance », 25 avril 1944 (in MICHEL et MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Idées politiques...*, op. cit., pp. 238-247). On trouvera aussi des commentaires communistes sur le rapport du C.G.E. dans Jacques DEBU-BRIDEL, *De Gaulle et le C.N.R.*, Paris, 1978, pp. 91-92.

² Dans une réponse amicale aux communistes, Daniel Mayer soulignait que le « programme commun » n'était pas un texte spécifiquement socialiste, mais un

La critique laissait entrevoir quelles seraient après la Libération les grandes lignes de la stratégie politique communiste. Le parti désirait éluder toute réforme susceptible de diviser la coalition de la Résistance, qu'il espérait dominer. Aussi accordait-il la priorité à la lutte contre les trusts, thème qui ne pouvait offenser aucun de ses partenaires. On voyait aussi, chez les communistes, s'affirmer la crainte d'une menace des États-Unis sur l'indépendance de la France. Ils insistaient sur des programmes de production destinés à développer des industries essentielles pour l'indépendance économique du pays, celle par exemple des machines-outils. Pour eux, au contraire de ce qu'elle avait fait après la Première Guerre mondiale, la France ne devait plus tenter d'imposer sa volonté à d'autres nations. Mais « elle ne doit pas davantage succomber à la faiblesse contraire, celle de trop attendre de la bonne volonté d'autrui et de la coopération universelle, s'agissant notamment des États qui lui ont fait défaut après 1918 malgré la confiance qu'elle avait en eux et qui, d'ailleurs, ne promettent cette fois qu'une collaboration dûment limitée »¹. Sur ce point, les communistes entraient en conflit avec les néo-libéraux qui, pour la reconstruction, se tournaient vers l'assistance des Anglo-Américains.

Jusqu'à la dernière minute, de Gaulle évita de s'engager clairement en matière de politique économique. Ce qu'il voulait, c'était rallier la plus grande part possible du peuple français à une lutte patriotique qui expulserait l'ennemi, rendrait à la France sa place dans les affaires mondiales, ferait revivre la foi des Français en eux-mêmes et en leur pays. Son attitude tenait aussi pour une part au fait qu'il n'avait pas encore décidé de la façon dont il procéderait dans ce domaine — à un moment où les affaires diplomatiques, politiques et militaires exigeaient une action immédiate. Ainsi, le chef de la Résistance remettait au lendemain, et pratiquait sur les questions économiques une ambiguïté calculée pour centrer l'attention sur l'effort de guerre et pour éviter toute dissension. Jusqu'en 1944, ses proclamations brèves et hautaines ne continrent que des principes généraux : libérer l'État et la société de l'emprise

programme minimal destiné à préserver l'unité interne de la Résistance (« Réponse du parti socialiste », in MICHEL et MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Idées politiques...*, op. cit., pp. 238-247). La réticence des socialistes à prévoir les processus de nationalisations ou les institutions qui devraient remplacer les C.O. venait, selon Mayer, de leur crainte de diviser le Conseil national de la Résistance.

¹. « Observations du parti communiste... », in *ibid.*, p. 233.

des « coalitions d'intérêts ou de privilèges », assurer le plein-emploi, associer les travailleurs à la gestion des entreprises¹; en outre, la nation devait contrôler les sources principales de la richesse économique. De Gaulle sentait bien la nécessité des réformes; il devait écrire plus tard que la guerre s'était abattue sur une « économie désespérément retardataire ». Mais, pour cet homme qui haïssait Vichy, les réformes de Vichy n'étaient pas tout à fait sans attrait.

Bref, rénover l'économie afin qu'elle serve la productivité avant de fournir des profits aux intérêts particuliers et, du même coup, rehausser la condition des classes laborieuses, c'est ce que souhaitait le sentiment général.

Le régime de Vichy avait essayé d'y répondre. Si, dans le domaine financier et économique, ses technocrates s'étaient conduits, malgré toutes les traverses, avec habileté, d'autre part les doctrines sociales de la « révolution nationale »: organisation corporative, charte du travail, privilèges de la famille, comportaient des idées qui n'étaient pas sans attrait. Mais le fait que cette entreprise se confondait avec la capitulation ne pouvait que rejeter les masses vers une tout autre mystique².

Avec l'approche du débarquement, de Gaulle porta une attention grandissante à la préparation du lendemain. Au début de 1944, il chargea l'Assemblée consultative de reprendre le « travail admirable » des groupes d'étude de la Résistance, en lui donnant ce sage avis: « Ce qui n'aura pas été préparé ne sera pas fait ou le sera mal³. »

Au printemps 1944, le C.F.L.N. se proclama Gouvernement provisoire de la République française, sous la présidence du général de Gaulle. À ce titre, il devait assurer l'administration du pays jusqu'au moment où des élections générales deviendraient possibles. L'Assemblée consultative donnait au gouvernement une certaine allure républicaine. Cependant, dans le ministère gaulliste, c'était la décision du général qui mettait un terme au débat. Dans les premiers mois de 1944, ni la politique économique de la Libération ni les réformes de structure n'avaient été décidées. Avec la plupart de ses ministres, de Gaulle inclinait à remettre la discussion des

1. Discours du 20 avril 1943 et du 14 juillet 1943: DE GAULLE, *Discours et messages*, op. cit., vol. I, pp. 280 et 312.

2. DE GAULLE, *Mémoires de guerre*, op. cit., vol. III, pp. 94-95.

3. Discours du 2 mars 1944, in DE GAULLE, *Discours et messages*, op. cit., vol. I, pp. 378-379.

réformes à la période qui suivrait les élections. Seules les questions les plus urgentes, telles les mesures en matière de salaires et de prix, exigeaient des décisions immédiates. Cette position était celle des commissaires aux Colonies et aux Travaux publics, René Plevin et René Mayer. D'autres étaient plus ardents à s'embarquer dans les réformes. Parmi eux, Pierre Mendès France, dont de Gaulle a dit qu'il possédait « un esprit clair et une volonté forte », et qui avait la charge des Finances¹; avec lui, Paul Giacobbi, ancien sénateur radical, commissaire au Ravitaillement et à la Production; et André Philip, plus tard qualifié par de Gaulle d'« impétueux »². Afin de surmonter les oppositions croissantes au sein du gouvernement sur la politique économique, on installa un comité économique interministériel³.

Giacobbi souhaitait voir l'Assemblée consultative ouvrir un débat d'ensemble sur la politique économique⁴. Il en avait délimité les points essentiels. Que deviendraient les institutions de Vichy? Giacobbi recommandait de conserver l'O.C.R.P.I., mais de liquider les C.O., « tyranniques et impopulaires », ainsi que la Corporation paysanne. Quelles devaient être l'étendue et les modalités des nationalisations? La décision pouvait attendre les élections. Quelle politique adopter sur le rationnement, les matières premières, les prix, les salaires, le marché noir? À son avis, il fallait tout de suite trancher ces questions. Sur la création de nouveaux organismes de direction économique, que conseillerait l'Assemblée? Le choix était ouvert entre un M.E.N., un C.N.E., ou d'autres instances de planification. Il serait utile, estimait Giacobbi, de

1. DE GAULLE, *Mémoires de guerre*, op. cit., vol. II, p. 174.

2. Id., *ibid.*, vol. III, p. 5.

3. Ce comité jouait le rôle d'une sorte de ministère économique au sein du gouvernement provisoire, entre 1944 et 1946. C'était le plus souvent de Gaulle qui présidait les réunions. À Alger, aux côtés de Plevin, Mayer, Mendès France et Giacobbi, en faisaient également partie René Capitant, chargé de la politique sociale, Henri Queuille, commissaire d'État, et René Massigli, commissaire aux Affaires étrangères. Raymond Offroy en était le secrétaire général, en même temps que conseiller de De Gaulle. Les procès-verbaux et documents de travail du Comité économique interministériel font partie d'un remarquable fonds d'archives, la série F⁶⁰, réunie par le secrétariat général du président du Conseil. Pour la période mars-août 1944, les documents se trouvent dans AN F⁶⁰ 896 et 914. Sur l'histoire du Comité, voir « Le Comité économique », *Bulletin d'information et de documentation*, 5, 1^{er} avril-3 juin 1944, pp. 259-270.

4. GIACOBBI, « Note sommaire sur les questions d'ordre économique et de ravitaillement pour lesquelles l'avis de l'assemblée peut être demandé », 9 février 1944 (AN F⁶⁰ 914).

connaître l'avis de l'Assemblée sur tous ces problèmes et sur l'orientation générale de la politique économique. Et faudrait-il mettre au rebut le « retour à la terre » de Vichy, fallait-il accélérer l'industrialisation ?

Le conseiller personnel de De Gaulle pour les affaires économiques était Raymond Offroy. C'est lui qui formula les objections du général aux propositions de Giacobbi. Il reconnaissait que le gouvernement n'avait pas pris position sur ces problèmes : mais un débat à l'Assemblée pourrait s'avérer gênant. Au cas où Giacobbi, en tant que représentant du gouvernement auprès de l'Assemblée, répondrait aux questions par des déclarations vagues,

il donnera l'impression que le Comité n'a pas encore de politique sur des matières pourtant importantes et urgentes. S'il prend position, il risque d'assumer, au nom du gouvernement, des engagements qui pourront lui être opposés lors de la libération, alors que, bien souvent, ils auront été pris sans que les services compétents aient pu lui fournir, faute de personnel et de renseignements, les éléments de décision nécessaires¹.

Offroy admettait qu'il serait difficile au gouvernement de prendre une décision quant à la suppression des C.O. Les abolir était aisé ; mais, en Afrique du Nord, l'expérience avait montré qu'il fallait d'abord savoir par quoi les remplacer. Pour les nationalisations, elles soulevaient des problèmes complexes. Selon Offroy, il était peu indiqué de s'exprimer franchement sur les nationalisations proposées, car le climat de tension politique interdisait un « examen impartial des problèmes concrets »². Les mêmes considérations valaient pour les prix et les salaires. Enfin Offroy émettait des doutes — et de Gaulle les partageait — sur la capacité de l'Assemblée à fournir des réponses constructives.

Comme Giacobbi et Philip, Mendès France poussait à l'action immédiate. Il voulait donner la priorité suprême à la lutte contre l'inflation³. Les syndicats disaient très fort qu'il fallait sans attendre augmenter les salaires, et l'inflation des prix menaçait.

1. OFFROY, « Note pour le général de Gaulle », 10 fév. 1944 (AN F⁶⁰ 914).

2. *Id.*, *ibid.*

3. *Id.*, *ibid.*, 25 juin 1944 (AN F⁶⁰ 914). Mendès France énonça sa politique d'épouement du pouvoir d'achat dans sa « Note sur les questions monétaires et financières », Commissariat aux Finances, Alger, février 1944, reproduite dans « M. Pierre Mendès France, documents 1944-1945 », Commission d'histoire économique et sociale, Comité d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale, 1978.

Mendès France demandait au gouvernement de lui accorder de larges pouvoirs de contrôle sur l'économie. Il voulait utiliser tous les moyens possibles pour maintenir les prix à leur niveau du moment. À l'égard des salaires, le commissaire aux Finances recommandait simplement d'annoncer un relèvement, et ensuite de l'étaler sur un an. Mais, dans le gouvernement, il voyait s'opposer à lui ceux qui préféreraient obtenir le bénéfice psychologique d'une brusque revalorisation salariale. Le trait le plus frappant des idées de Mendès France était qu'il demandait une « ponction » immédiate sur la masse monétaire, à titre de mesure anti-inflationniste. Les comptes en banque seraient gelés, puis « libérés progressivement en considération des besoins justifiés ». La monnaie liquide serait reprise, chaque détenteur recevant en échange « une somme égale pour chacun, correspondant aux besoins immédiats »¹. Dans le domaine des changements institutionnels, Mendès France voulait agir sans attendre. Il proposait de renforcer les pouvoirs du Comité économique interministériel, ce qui représentait un premier pas vers la mise en place de la planification et l'édification d'un M.E.N. Il suggérait de rattacher au Comité le service de planification de Vichy, qui « préfigur[ait] le futur office de planification »². En même temps, Mendès France voulait un plan provisoire pour répartir les maigres ressources et organiser le rationnement. En ce qui concernait le réseau des C.O. et de l'O.C.R.P.I., ainsi que la Corporation paysanne, il déclarait :

Le C.F.L.N. a discuté de cette question, et la majorité de ses membres paraît décidée, comme je le suis moi-même, à maintenir lors du débarquement ces divers groupements, sous réserve de réviser leurs objectifs, d'épurer leurs cadres et de les soumettre au contrôle des organisations de résistance. Il me paraîtrait en effet très dangereux de dissoudre ces groupements économiques dans un moment où l'économie dirigée nécessitera le recours à des organes d'action effectifs³.

Au-delà du conseil de gouvernement, l'opposition à la politique monétaire « mendésiste » s'étendait aux résistants de Paris. Des mesures d'austérité aussi draconiennes divisaient les experts finan-

1. C.F.L.N., « Projet de décision concernant la politique économique, financière et sociale » (AN F⁶⁰ 896).

2. Mendès France au Comité économique, 22 juin 1944, cité par OFFROY, « Projet de note... », *op. cit.*, 25 juil. 1944 (AN F⁶⁰ 896).

3. Mendès France à OFFROY, *ibid.*, 20 avril 1944 (AN F⁶⁰ 896).

ciers qui composaient un sous-comité du C.G.E.¹. Courtin se montra un des adversaires les plus déterminés. Considérant le programme de Mendès France comme « catastrophique », il craignait de voir celui-ci chargé de l'économie². Parmi les experts, Emmanuel Monick partageait les mêmes appréhensions; en août 1944, Courtin et Monick allaient devenir ministres provisoires, respectivement des Finances et de l'Économie. Après la Libération, ce fut toute une série de néo-libéraux du même genre qui occupèrent les postes financiers et tinrent les « mendésistes » à l'écart : tous préférèrent éponger le pouvoir d'achat par le moyen d'un emprunt massif³. C'est Courtin qui, dans le rapport du C.G.E., avait objecté à ce qu'il appelait une « amputation permanente » de la monnaie en circulation. Retirer du circuit une partie de la masse monétaire et réduire les comptes en banque lui paraissait impopulaire, injuste, arbitraire et inefficace. Un blocage temporaire des moyens de paiement ne valait pas beaucoup mieux. Courtin faisait savoir que les banquiers y étaient opposés; certains trouvaient même la mesure « totalitaire » et « brutalement anticapitaliste ». La Banque de France la considérait comme techniquement irréalisable. Le C.G.E. concluait que le choix de la politique monétaire dépendrait de la situation politique. « Le gouvernement devra, en tout cas, prendre immédiatement ses responsabilités, et, ses décisions prises, y demeurer fidèle jusqu'au bout. Une réforme tardive, prise au terme de longs attermolements, ne manquerait pas de susciter des désordres monétaires, financiers et, peut-être, politiques⁴. » Malheureusement le gouvernement provisoire ne suivit pas ce sage conseil.

Ce fut dans un discours à l'Assemblée d'Alger, en mars, que de Gaulle aborda pour la première fois ces questions. Il était douloureux, déclara-t-il, de devoir dire à des gens qui avaient tant souffert que l'arrivée des forces françaises et alliées n'allait pas

1. François BLOCH-LAINÉ, « À propos du rôle du ministère des Finances des années 1930 aux années 1940 : questions et réponses », compte rendu sténographié, Commission d'histoire économique et sociale, réunion du 24 janvier 1977, Comité d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale.

2. COURTIN, *Pour les autres...*, op. cit., p. 17. Voir aussi DE BELLESCIZE, *Le Comité général d'études...*, op. cit., p. 17.

3. Aimé Lepercq et René Pleven furent les deux premiers ministres des Finances de la Libération, en 1944-1945. Après la mort accidentelle de Lepercq en novembre 1944, de Gaulle est supposé avoir envisagé de confier le poste à Courtin.

4. COURTIN, *Rapport...*, op. cit., p. 91.

améliorer immédiatement les conditions de vie. « Mais le gouvernement a le devoir de le proclamer dès à présent, comme il aura celui de prendre les mesures rigoureuses qui s'imposeront quant au rationnement, aux prix, à la monnaie, au crédit, afin que chacun, je dis chacun, puisse recevoir sa part de ce qu'il est vital de consommer¹. »

Certes, la situation s'améliorerait, mais très lentement. De Gaulle promettait que, pendant ce temps, sous la protection des contrôles maintenus, le gouvernement pousserait par tous les moyens possibles l'approvisionnement alimentaire et la reconstruction industrielle, sans tolérer de monopoles privés ou de trusts qui pourraient compromettre les réformes voulues par le peuple français et laissées à la décision d'une future assemblée. Pareille déclaration laissait tout en suspens².

On arriva finalement à un compromis sur la politique à suivre, compromis qui, sans donner satisfaction à Mendès France, laissait les alternatives ouvertes. De Gaulle décrivit plus tard le gouvernement provisoire comme ayant choisi une « solution moyenne » entre laisser le champ libre à l'inflation ou adopter les « contraintes écrasantes » d'une politique anti-inflationniste qui aurait « provoqué des soulèvements sociaux », désorganisé la production, et « vidé les marchés »³. À la fin juin, au lendemain du débarquement, le gouvernement décida de partager la responsabilité de la politique économique entre les commissaires au Ravitaillement et aux Finances⁴. Mendès France, assurait-on, ne pourrait tenter son expérience monétaire avant la libération totale du territoire. En attendant, Giacobbi assumerait une direction d'ensemble, y compris sur la politique des prix et des salaires. Le gouvernement fixerait d'avance le plafond des relèvements salariaux. Les prix des produits agricoles et industriels seraient bloqués. Tous les moyens

1. DE GAULLE, *Discours et messages*, op. cit., vol. I, pp. 384-385.

2. Dans son dernier discours à l'Assemblée avant son retour en France, en juillet 1944, DE GAULLE reprit cette explication de sa politique, ajoutant seulement qu'il comptait sur l'aide américaine jusqu'au moment où la production et le commerce international auraient repris; il promit aussi un ajustement des salaires (*ibid.*, pp. 433-434).

3. DE GAULLE, *Mémoires de guerre*, op. cit., vol. II, pp. 180-181.

4. Dans sa séance du 26 juin 1944, sous la présidence de De Gaulle, le Comité économique adopta les recommandations de Giacobbi moyennant quelques retouches mineures (« Procès-verbal de la séance du 26 juin 1944 », AN F⁶⁰ 896). L'exposé de sa position par Giacobbi s'intitule « Politique économique dans la métropole libérée », juin 1944 (AN F⁶⁰ 896).

de contrôle économique existants (à savoir ceux de Vichy) seraient conservés, excepté ceux qui constituaient des violations de la liberté et de la démocratie par trop grossières. Après cette première phase de reprise, Mendès France prendrait la suite pour mettre en œuvre « des vues à plus long terme ». « La politique ne sera clairement définie qu'après un inventaire complet de la situation en France, et seulement à la lumière de données politiques et psychologiques que nous ne possédons pas encore entièrement¹. » Sans prendre d'engagement, le gouvernement laissait la porte ouverte à la possibilité de donner à Mendès France, une fois la libération achevée, les pouvoirs exceptionnels — mais limités dans le temps — qui lui permettraient de réaliser son « nettoyage monétaire », blocage des comptes compris. À ce moment, on aurait pu préparer psychologiquement le pays à une période d'« égalité dans la misère »². À l'issue de ce second stade de la reprise, le gouvernement serait prêt à lancer un plan d'équipement et d'investissement.

Au mois de juillet, Giacobbi présenta à l'Assemblée d'Alger — en le clarifiant autant qu'il put — le programme du gouvernement provisoire³. Le commissaire au Ravitaillement exposa l'intention du gouvernement de conserver les contrôles plutôt que de rétablir immédiatement la liberté économique. Le réseau des C.O. et de l'O.C.R.P.I. serait épuré, réformé, mais temporairement maintenu. La Charte du Travail et la Corporation paysanne, « justement détestées », seraient abolies. Un nouveau M.E.N. tiendrait les prix en lisière et préparerait un plan de reconstruction doté d'un budget séparé. Rien cependant n'était dit d'une « ponction » monétaire. L'économie serait divisée en trois secteurs, libre, dirigé et nationalisé. Giacobbi annonça qu'en principe une longue liste d'industries serait nationalisée, mais laissa à une future assemblée élue le soin d'en fixer finalement l'étendue et les modalités de transfert. En ce qui concernait les banques et les compagnies d'assurances, il semblait que le gouvernement eût seulement l'intention de renforcer le contrôle, sans les nationaliser. Giacobbi dénonça les infâmes « coalitions d'intérêts particuliers » et la campagne vichyste pour le « retour à la terre ». « La France, déclarait-il, doit être à la fois agricole et industrielle » ; et les deux secteurs étaient à rénover entièrement.

1. « Politique économique dans la métropole libérée » (AN F⁶⁰ 896).

2. OFFROY, « Note pour le général de Gaulle », 25 juin 1944 (AN F⁶⁰ 896).

3. J.O., *Assemblée consultative provisoire, débats*, 21 juil. 1944, pp. 202-204.

Quelques membres de l'Assemblée, en particulier des syndicalistes et des socialistes, exprimèrent leur souci de ce qu'ils ressentait comme une hésitation du gouvernement à prendre vraiment la direction de l'économie. Un porte-parole des communistes aurait voulu que le gouvernement s'engageât à exproprier immédiatement les trusts. Albert Gazier avait l'impression que les autorités s'en tenaient à l'intention de « diriger indirectement »¹. Mais cet organisme consultatif était si soucieux de préserver l'unité de la Résistance qu'il préféra éluder la discussion. À l'issue d'un court débat, l'Assemblée demanda solennellement une « démocratie économique », l'épuration de ceux qui avaient trafiqué avec l'ennemi, le retour à la nation des industries clés, avec le crédit et les assurances, un mouvement syndical indépendant, une aide pour la remise en état de l'agriculture. Quant au reste, elle se contentait d'approuver fidèlement les mesures à court terme du gouvernement, et de laisser au peuple français le soin de définir un régime économique nouveau.

Sans aucun doute, la Résistance s'était engagée à réviser les structures de l'ordre libéral et à créer une économie dynamique. Mais, étant donné l'absence de mandat politique ou légal, le rôle de bouc émissaire généralement attribué aux trusts, la rareté des informations sur la situation économique en France, l'achèvement encore incertain de la bataille qui devait chasser les Allemands du pays, la prudence de De Gaulle et les réticences des communistes, on ne peut s'étonner que les autorités qui prenaient le pouvoir n'aient pas eu de programme précis pour la réforme de l'économie, ni que leurs décisions aient laissé beaucoup de questions irrésolues. Les déclarations du temps de guerre, le programme du Conseil national de la Résistance par exemple, dissimulaient des oppositions profondes. Le problème essentiel était de trouver ce qui servirait le mieux la nation : des structures socialisées, ou un mécanisme de marché modifié ? Qu'il s'agît de la planification ou des nationalisations, il n'y avait aucun accord sur leur nature ni sur leur urgence. Les conceptions de la planification, par exemple, allaient d'une économie strictement dirigée de style socialiste à une simple définition des priorités dans la répartition des ressources. Malgré

1. *Ibid.*, p. 208, et 22 juil. 1944, p. 215. Voir aussi Michèle GAZET, *L'Assemblée consultative provisoire, Alger, 3 novembre 1943-25 juillet 1944*, série des microfiches A.U.D.I.R., thèse, Université de Paris X-Nanterre, 1970, pp. 226-241.

l'urgence qu'il y avait, dans une économie dirigée, à coordonner l'action publique, le M.E.N. demeurait une entité aussi vague que discutée. Pour la création du nouveau ministère aussi bien que pour la mise en œuvre de la planification, les mesures préliminaires étaient ajournées. De savoir s'il fallait donner priorité à la formation du capital ou à la consommation, c'était là encore une question non tranchée. Aucune décision définitive n'avait été prise quant au sort de l'héritage institutionnel de Vichy; et pas davantage sur le maintien permanent des contrôles ni sur les moyens de combattre l'inflation. Bien que le gouvernement gaulliste parût s'être engagé dans la voie de la rigueur, il n'en avait pas moins décidé une augmentation des salaires, et remis les mesures d'austérité jusqu'au temps où le pays serait totalement libéré. En outre, la nécessité du « dirigisme » allait à l'encontre du désir populaire de mettre fin aux réglementations du temps de guerre et de tourner le dos à un passé exécré. La volonté obsessionnelle de libérer l'économie et l'État de l'étreinte des « puissances d'argent » reprenait le mythe proverbial du bouc émissaire : elle servait, au mieux, à donner au mouvement une certaine unité et à réduire la classe capitaliste à la défensive. Sous ses autres aspects, elle n'était plus qu'une polémique grossière qui détournait l'attention des problèmes difficiles et déformait les vues rénovatrices. En conséquence, l'équipe de De Gaulle allait devoir beaucoup improviser, et se quereller durement sur les réformes de structure comme sur la politique économique. Ainsi ses réalisations, qui furent considérables, devaient-elles rester en deçà de ses ambitions.

CHAPITRE VII

Le tournant : La Libération et les premières années d'après-guerre, 1944-1949

Dans l'organisation économique de la France au xx^e siècle, la Libération et les premières années d'après-guerre marquent un tournant essentiel. La rénovation apporta des changements radicaux aux institutions économiques et aux objectifs de la politique publique. La relance de l'économie devint le but suprême, et la mutation des structures s'orienta vers un nouveau libéralisme fortement marqué d'étatisme et de technocratisme. Parmi les acteurs de ce « redressement », certains y virent aussi l'occasion de créer une économie plus juste ou même de prendre d'assaut les citadelles du capitalisme et de réaliser le socialisme. Finalement, ces espoirs extravagants furent déçus, et le nouvel ordre ressembla davantage à un capitalisme dirigé qu'au socialisme¹.

À la fin de l'été 1944, le pays se trouvait dans une situation économique effroyable, et bien plus critique qu'en 1919. La production était tombée au tiers de son niveau d'avant-guerre. Les installations portuaires et le réseau de transports étaient à l'agonie. Les bombardements, les sabotages, les pillages et la surutilisation avaient ruiné une grande part des capacités industrielles. L'agriculture connaissait une famine de main-d'œuvre et d'équipement. Plus de deux millions de Français étaient en Allemagne, dans des

1. L'interprétation la plus satisfaisante de la politique économique suivie pendant la Libération est celle de Jean BOUVIER, « Sur la politique économique en 1944-1946 », *La Libération de la France*, Comité d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale, actes du colloque..., oct. 1974, Paris, 1976, pp. 835-856. Bouvier estime que les décisions qui consistèrent à accepter l'inflation et à réaliser la réforme structurelle — celle-ci modernisant et sauvant le capitalisme au lieu de le renverser — engagèrent la France sur la voie de la croissance à long terme et du néo-libéralisme.

camps ou des usines, laissant en France une population active profondément anémiée. Régnant partout, la pénurie atteignait les œufs aussi bien que le charbon. La thésaurisation était générale, et le marché noir demeurerait florissant. Les agriculteurs retenaient les produits alimentaires; les échanges entre villes et campagnes étaient réduits à peu de chose. Dans beaucoup de cas, le niveau de vie était tombé au-dessous des nécessités vitales; à Paris, le corps médical estimait que la ration des adultes représentait la moitié de ce qu'exigeait le strict maintien de la santé¹. D'autre part, la guerre avait rassemblé les conditions de l'inflation. Le gonflement de la masse monétaire laissait prévoir le danger; les contrôles de guerre n'avaient fait qu'endiguer provisoirement les pressions à la hausse sur les salaires et sur les prix. Et le pays ne pouvait se suffire à lui-même: pour l'énergie, la nourriture, les matières premières, l'équipement, la France ne pouvait compter que sur des importations massives fournies par ses alliés.

En 1944, le gouvernement provisoire de De Gaulle ne disposait ni d'une stratégie précise de reconstruction économique ni, sur la plupart des problèmes majeurs, de décisions arrêtées. La Résistance avait beaucoup réfléchi et discuté sur l'économie d'après-guerre, mais aucun des divers projets — dont certains plaidaient pour une véritable socialisation de l'économie — n'avait été officiellement adopté. L'harmonie entre les différentes tendances qui avaient combattu Hitler et Vichy n'avait pu aller au-delà d'un accord sur des objectifs généraux.

Si la Résistance manquait de précision dans ses desseins, elle le compensait par la passion. La réforme économique s'élabora dans un climat de combat. Ce qui avait commencé comme une guerre internationale contre le nazisme s'était de plus en plus transformé en une guerre civile contre Vichy et ses partisans. En matière d'économie, l'ennemi intérieur, largement considéré comme responsable de la défaite de 1940 et comme le soutien principal de la collaboration, c'était le capitalisme en général, et les trusts en particulier. De ce point de vue, il était donc indispensable de réduire les trusts à l'impuissance, sans leur laisser le temps de se regrouper et de faire obstacle à la volonté populaire. Mais l'esprit de 1944 comportait un second élément — la volonté de construire des institutions qui fonctionneraient mieux, ou plus morale-

ment. En termes politiques, cela revenait à rompre avec la III^e République, régime marqué par la corruption et la défaite, comme avec son successeur, l'État de Vichy, entaché de déshonneur national. Dans le domaine économique, cela revenait à dépasser le libéralisme, qui sous la III^e République avait engendré l'égoïsme, le désordre et l'arriération; et aussi à anéantir le corporatisme, qui sous Pétain avait tourné à l'acceptation du joug étranger. Avec une république « pure et dure », devait venir au jour une économie organisée bien que libre, vouée à la dignité humaine, à l'égalité, à la croissance, à l'intérêt national. Et le capitalisme laisserait la place à une économie au moins un peu ouverte au socialisme.

Quand il s'établit en France, au moment de la Libération, le gouvernement provisoire n'avait dans ses bagages que quelques engagements de caractère général, et quelques directives soigneusement préparées pour la reprise immédiate de l'activité économique. Par exemple, Mendès France, commissaire aux Finances, et par ailleurs partisan d'une grande réforme immédiate, ordonnait très précisément à son administration de ne pas perturber pendant la Libération le jeu du système financier existant. Les seules exceptions devaient être le blocage des comptes en banque des collaborateurs, et l'assouplissement des règlements pour venir en aide aux victimes de l'occupation. Il fallait certes tout faire pour combattre le marché noir et l'inflation, mais le commissaire remettait à plus tard les mesures d'ensemble¹. La décision gouvernementale de s'occuper en premier lieu de l'approvisionnement et de maintenir une activité normale se reflétait dans l'attribution à Giacobbi, commissaire au Ravitaillement, de pouvoirs étendus sur l'économie pour le stade initial de la Libération².

Quand les ministres de De Gaulle se réunirent à Paris en septembre 1944, beaucoup de problèmes paraissaient de loin plus urgents que les réformes de structure. L'armée allemande occupait encore une grande partie du pays; la guerre civile faisait rage entre les forces paramilitaires de la Résistance et celles de Vichy. Le peuple avait l'œil fixé sur l'« épuration » des collaborateurs. Formé en exil, sans autre mandat que celui donné par la Résistance, le

1. Commissariat aux Finances, Gouvernement provisoire de la République française, *La Politique financière de la France libérée*, Alger, août 1944, p. 46.

2. Comité économique interministériel, séance du 26 juin 1944 (AN F⁹⁰ 896).

1 Ronald MATTHEWS, *The Death of the Fourth Republic*, New York, 1954, p. 178.

gouvernement provisoire n'avait pas encore établi sa légitimité. Sur le front économique, la nécessité s'imposait de ravitailler une population qui souffrait des suites de quatre années de guerre, d'occupation et de privations. La priorité allait à l'alimentation, au chauffage et au logement.

En matière de réorganisation économique, de Gaulle préférait ne s'avancer qu'avec précaution, se soumettant parfois aux exigences immédiates, remettant à plus tard chaque fois que possible. Il n'était pas assuré de son autorité; ses buts premiers étaient de rallier les Français plutôt que de les diviser, et de faire que la France eût sa part dans la victoire alliée. Les mesures qu'il pouvait remettre à plus tard — les décisions de nationalisation formelle par exemple — il les réserva pour l'avenir en déclarant qu'il fallait attendre la décision d'un Parlement élu dans les règles. Dans leur ensemble, ses ministres étaient d'accord pour recommander le « dirigisme », la planification, les nationalisations, la rénovation; attitude qui représentait une rupture violente avec la politique française du passé. Le libéral René Pleven lui-même considérait la modernisation comme le « problème fondamental » du pays, et la nationalisation de certaines activités économiques comme la condition préalable de la modernisation¹. À l'autre extrémité du spectre politique, les communistes menaient la « bataille de la production » et demandaient aux ouvriers de travailler au-delà de la semaine de quarante heures. Il n'en existait pas moins, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère, de sérieuses divergences sur l'interprétation des principes. Ainsi, quand Pleven critiquait l'économie d'avant-guerre, il lui reprochait surtout de s'être écartée de la liberté et de la concurrence; l'équivoque s'aggravait encore quand il se déclarait partisan « d'une économie dirigée, mais d'un dirigisme libéral et démocratique »². Bref, rien n'était résolu quant à la voie à emprunter pour la remise en ordre de l'économie.

Sur la reprise, deux attitudes s'opposaient au sein du gouvernement. Les partisans de la rénovation avaient une conception générale et cohérente de l'économie nouvelle; on sentait dans leur programme l'influence des idées socialistes, syndicalistes et « étatistes ». Ils voulaient s'appuyer sur l'élan de la Libération pour réaliser immédiatement et sans retour des changements de structure

1. J.O., *Assemblée consultative provisoire, Débats*, 4 juin 1945, pp. 1311-1312.

2. *Ibid.*

qui transformeraient l'ordre d'avant-guerre jusque dans ses fondements. Et, pour eux, les mesures politiques à prendre étaient inséparables de la réforme. À la tête de cette tendance, on trouvait Mendès France, ancien conseiller de Blum; et des socialistes, André Philip, Jules Moch, Adrien Tixier. Rappelons qu'au cours des années trente, Philip et Moch avaient été des « planistes » convaincus. Leur stratégie d'ensemble était celle que définissait le rapport de Philip, analysé au chapitre précédent¹. Le texte demandait la création immédiate d'une économie entièrement planifiée, avec des secteurs nationalisés et d'autres dirigés ou contrôlés. L'État en assumerait la direction par le canal d'un ministère de l'Économie nationale. Parmi les objectifs, figuraient une industrialisation conçue à la plus grande échelle et une agriculture profondément modernisée.

Les chefs de file du groupe ministériel opposé à ce courant radical adoptaient des vues moins abstraites et plus pragmatiques. Personnalités issues du monde des affaires, Pleven, Aimé Lepercq, René Mayer préféraient limiter et remettre à plus tard les réformes en profondeur, s'attacher aux problèmes immédiats de l'approvisionnement et de la reprise, enfin distinguer entre mesures politiques et réorganisation générale. Ils pensaient davantage à remettre l'économie en route qu'à lui imprimer une orientation déterminée. Ils inclinaient à faire confiance aux forces du marché. À leurs yeux, l'économie brisée par la guerre avait besoin d'être guidée, de bénéficier d'un certain ordre, mais de subir le moins possible d'interférences. Dans ce camp, c'étaient les idées libérales et technocratiques qui dominaient.

Les communistes ne se rangeaient ni d'un côté ni de l'autre. Ils se sentaient portés par la vague. Leur rôle de premier plan dans la Résistance leur avait valu une position puissante dans l'Assemblée constituante, et, à partir de novembre 1945, des postes ministériels. Cependant, la politique générale de Staline et la présence des forces américaines leur interdisaient une action révolutionnaire. C'était donc pour eux le moment de saisir les occasions que leur offrait le pouvoir politique pour élargir et consolider le pouvoir du parti. Pour définir son programme, Thorez préférait le qualifier de

1. André PHILIP, « Réformes économiques de structures », *Études et documents*, 1-2, mars-avril 1945, pp. 3-58. D'autres ministres, comme Robert Lacoste et Giacobbi, soutinrent un peu moins nettement la position radicale. On peut lire le récit de MOCH dans ses *Rencontres... avec de Gaulle*, Paris, 1971, pp. 57-79.

« national » et de « démocratique »¹. Dans le choix de leur stratégie, les communistes se souvenaient de 1936; ils voulaient préserver un front uni de la Résistance, éluder les problèmes qui suscitaient la division, unir leurs forces à celles des travailleurs socialistes et catholiques et de tous les éléments démocratiques. En politique extérieure, leur but était d'empêcher la France de tomber aux mains des alliés occidentaux. Dans le domaine économique, le Parti prêchait pour la reconstruction du pays, appelant par exemple les mineurs à accroître la production de charbon. Cet aspect de leur programme ne demandait guère que de travailler dur pour la reprise économique, de châtier les capitalistes collaborateurs, et de nationaliser les monopoles. Sur ce dernier point, le parti s'était progressivement rapproché de cette position, pour la rallier en 1938 seulement.

Dans certains cas, la réalité des événements n'eut pas beaucoup de rapport avec les désirs du gouvernement provisoire. À la fin de 1944, celui-ci se trouva pratiquement devant un fait accompli: des grèves dans le bassin houiller du Nord-Pas-de-Calais, dirigées contre les propriétaires des mines, accusés de collaboration, et contre la dégradation des conditions de travail, le forcèrent à prendre des mesures qui préludaient à la nationalisation. Tout arrêt de l'extraction devait être évité à tout prix. Dans le cas de Louis Renault, accusé d'avoir, pendant la guerre, fabriqué pour l'ennemi du matériel militaire, et vivement attaqué par les syndicats, on en vint à confisquer ses biens. De plus, l'exigence populaire d'une augmentation immédiate des salaires pour compenser quatre ans de blocage et de hausse des prix obligea le gouvernement à honorer sa promesse et à autoriser en septembre un fort relèvement.

À la différence des années 1918-1919, on ne trouvait ni dans le gouvernement ni en dehors de lui beaucoup de partisans d'un simple retour à l'ordre économique d'avant-guerre. L'état d'esprit de 1944 penchait vers la rénovation plutôt que vers la « normale ». L'opinion publique était pour la nationalisation et pour l'offensive contre les trusts. Cependant, elle partageait assez également sa faveur entre les partisans de l'« économie dirigée » et ceux de

1. Interview de Thorez publiée par le *Times*, 18 nov. 1946; Philippe ROBRIEUX, *Maurice Thorez*, Paris, 1975, pp. 288-289. Les difficultés rencontrées par la C.G.T., sous direction communiste, dans sa stratégie de la « bataille de la production », sont étudiées par Annie LACROIX, « C.G.T. et action ouvrière de la Libération à mai 1945 », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 116, oct. 1979, pp. 44-68.

l'« économie libérale »¹. Dans la bureaucratie d'État, les bastions du libéralisme ne purent résister aux exigences de changement. Pour le moment, le ministère des Finances lui-même se montrait complaisant à signer les décrets. « En 1944-1945, se rappelait un ministre, le ministre des Finances signalait sans discuter; il signalait en 1946 en grognant; en 1947, il ne signalait plus du tout². » Soumis à des accusations généralisées de conduite antipatriotique, les grands dirigeants des affaires étaient intimidés. La confédération patronale nationale d'avant-guerre était morte; la plupart des associations professionnelles avaient été absorbées par les structures corporatistes de Vichy. Pendant l'été 1944, industriels et financiers se rencontrèrent discrètement pour se regrouper face à ce qu'ils estimaient être le danger d'une révolution communiste et d'une mainmise de l'État sur l'économie. Ils décidèrent de faire revivre leurs associations professionnelles et d'utiliser leurs contacts institutionnalisés avec l'administration pour influencer les autorités publiques³. Mais, par ailleurs, le patronat se résigna et attendit un changement de climat politique. Ce fut seulement en juin 1946 qu'il se sentit assez sûr de lui pour établir une nouvelle association au sommet, le Conseil national du patronat français (C.N.P.F.)⁴.

Mendès France et le mouvement de réforme radicale.

Rétrospectivement, Mendès France apparaît comme la personnalité essentielle des débuts de la Libération. Dans le gouvernement de Gaulle, il défendit la cause d'une réforme radicale; en

1. Institut français d'opinion publique, *L'Opinion du monde du travail sur les conditions de la vie économique et sociale*, Paris, 1946, pp. 52-59. Sur la série d'élections qui eurent lieu entre novembre 1944 et juin 1945, les deux tiers des électeurs en gros se prononcèrent à chaque scrutin pour la nationalisation. Les partisans de l'« économie libérale » se recrutaient principalement chez les hommes d'affaires et chez les agriculteurs.

2. « 1944-1947: des communistes au gouvernement », *Cahiers d'histoire de l'Institut Maurice-Thorez*, 1^{er} trimestre 1974, p. 147.

3. « Le grand patronat et les problèmes immédiats d'après-guerre », Commissariat à l'Intérieur, juil. 1944 (AN F¹² 3791). L'ostracisme dont les patrons étaient l'objet les empêchait d'influencer les événements. Le gouvernement provisoire tenait à distance même une délégation semi-officielle du patronat. Voir Jean-Noël JEANNENEY, « Hommes d'affaires au piquet », *Revue historique*, 533, janv.-mars 1980, pp. 81-100. Georges VILIER, un des organisateurs du mouvement patronal d'après-guerre, a évoqué son appréhension du communisme dans ses *Mémoires (Témoignages)*, Paris, 1978, pp. 115-128).

4. Henry W. EHRMANN, *Organized Business in France*, Princeton, 1957, pp. 106-107.

exigeant des choix, il suscita des oppositions. Bien qu'ayant dans sa jeunesse étudié l'économie politique orthodoxe, Mendès France était de tempérament rebelle, et porté à la controverse. Entre les deux guerres, il avait fait partie des « Jeunes Turcs » qui voulaient rénover le parti radical. En 1938, Blum le nomma sous-secrétaire d'État au Trésor, ce qui fut son premier poste ministériel. En 1941, il s'évada d'une prison vichyssoise, s'enfuit en Angleterre, et accomplit des missions dans l'aviation des Forces françaises libres. Comme d'autres personnalités qui allaient concourir à édifier la politique économique d'après-guerre, il apprit beaucoup de la Grande-Bretagne en guerre. Il admirait la manière dont les Anglais avaient mobilisé leur économie, combattu l'inflation et organisé le plein-emploi pour l'avenir. À ses yeux, les Anglais paraissaient résolus à « construire un monde nouveau sur des fondements rationnels »¹. En novembre 1943, à Alger, de Gaulle le nomma commissaire aux Finances du C.F.L.N. Mais quand, en septembre 1944, le général constitua son premier gouvernement, il ne voulut pas donner à Mendès France le ministère des Finances; en revanche, il lui demanda de prendre le nouveau poste de ministre de l'Économie nationale (M.E.N.).

En tant que chef de file, dans le ministère, des partisans d'une réforme radicale, Mendès France espérait avancer rapidement vers une économie plus moderne, planifiée et démocratique, et vers une société plus juste. Sa force était celle de l'énergie morale de la Résistance; ses moyens, l'adoption immédiate de réformes structurelles, avec une dose temporaire d'austérité². Dans sa pensée, le gouvernement provisoire devait saisir le moment pour lancer un programme de renouveau avant que les habitudes anciennes ne reprissent force. Quant à l'austérité, elle signifiait des contraintes sur les salaires et sur les prix, des contrôles, et une « ponction » monétaire. Si on lui demandait comment faire accepter de nouveaux sacrifices à une population qui venait de subir quatre années de privations, Mendès France répondait qu'il fallait convaincre les Français de ce qu'un « assainissement » était commencé. Les Français devaient pouvoir penser qu'ils travail-

1. Gabriel ARDANT et Pierre MENDÈS FRANCE, *La Science économique et l'action*, Paris, 1954, préface.

2. Mendès France présenta son programme au Conseil des ministres le 17 novembre 1944; ce long document s'intitule « Programme de travail du ministère de l'Économie nationale » (AN F⁶⁰ 423).

laient pour le renouveau du pays, non pour restaurer les vieux privilèges et les vieilles injustices. Il fallait montrer par des preuves tangibles que le désordre monétaire et commercial — avec ceux, comme les gens du marché noir, qui s'en engraisaient — était en voie d'élimination. Ce programme économique portait la marque de son auteur, combatif et épris de justice. Mais, pour beaucoup de gens, Mendès France manifestait un zèle intolérant, et prétendait imposer au peuple des exigences excessives. Ces adversaires pensaient que la France avait besoin de récupérer plutôt que de s'engager dans une marche forcée.

Sans se réduire à cet aspect, le programme de Mendès France présentait un aspect tranchant : sa politique en matière de monnaie, de salaires et de prix. Pour lui, le problème fondamental était d'arrêter l'inflation avant qu'elle n'eût commencé. L'économie de 1944 contenait tous les éléments d'un désordre illimité : gonflement de la masse monétaire, stocks inexistantes, bas niveaux de production, importations rétrécies, pénuries de toute sorte, plus un marché noir florissant. Mendès France demandait une ponction rapide sur la masse monétaire par un échange des billets, un retrait temporaire du marché d'une partie des valeurs présentées à l'escompte, et le blocage des comptes en banque. Le ministre de l'Économie nationale proposait en somme de siphonner une part du pouvoir d'achat et de le rationner, de façon à vaincre la pression inflationniste et à réduire les inégalités de la consommation. C'était là une politique modérément et temporairement déflationniste, dont la Belgique, qui avait pris avec succès en 1944 des mesures similaires, fournissait un modèle. L'offensive sur le front monétaire s'accompagnerait d'un rationnement des denrées et d'un gel des salaires et des prix sur huit ou dix mois — ou bien jusqu'au moment où la production aurait repris et où les importations seraient devenues suffisantes. Selon Mendès France, une telle politique épongerait les poussées inflationnistes; briserait le marché noir, lequel ne prospérait que grâce à l'ampleur de la masse monétaire; permettrait d'inventorier les liquidités possédées par chacun, en prévision de la confiscation des profits illicites; et empêcherait que s'amorçât la spirale psychologique de l'inflation. Frappant plus durement que les autres les spéculateurs, les profiteurs et les thésaurisateurs, elle aiderait à entretenir l'ardeur pour la reconstruction. Les classes moyennes et les paysans seraient assurés de la stabilité monétaire; et la classe ouvrière recevrait des salaires réels garantis.

Une fois résolus les problèmes immédiats, on pourrait envisager d'ajuster progressivement en hausse les prix et les salaires, en liaison avec l'accroissement de la productivité. L'État aiderait à la reprise en fournissant du matériel pour le rééquipement de l'industrie, en encourageant la rationalisation de la production et en orientant les investissements selon un plan. Le côté keynésien de Mendès France l'amenait à admettre, après la première phase de la reprise, une certaine dose d'inflation, qui viendrait stimuler l'investissement.

Un second élément de la formule « mendésiste », beaucoup moins connu que le précédent, était la planification économique. Avec si peu de biens et de ressources disponibles, raisonnait Mendès France, il fallait déterminer rationnellement les priorités entre les besoins, et peser la valeur des satisfactions immédiates en regard de celle de l'investissement. De plus, si l'on voulait rapidement rééquiper et moderniser l'économie, il fallait aborder la reconstruction de façon cohérente. Par exemple, le rétablissement du réseau de distribution électrique ne devrait pas se faire selon les intérêts des compagnies, mais viser à la mise en place d'un système énergétique national. En exposant ses projets, Mendès France évoquait les plans quinquennaux soviétiques, et, comme les Russes, donnait priorité à l'industrie lourde et à la production de machines. Les autres industries, bâtiment compris, ainsi que l'armée, ne venaient qu'au second rang. La reconstruction planifiée exigeait entre autres choses que la semaine de travail des ouvriers dépassât les quarante heures et que chacun se résignât à un bas niveau de consommation. Tel était le coût de la rénovation.

Une autre ambition mendésiste était de reprendre l'alternative que la gauche opposait depuis longtemps au ministère des Finances, et de créer un ministère de l'Économie nationale souverain, dégagé de l'orthodoxie libérale, et qui ne donnerait plus priorité aux considérations financières. Le nouveau ministère aurait à planifier l'économie et à diriger la politique économique. Il contrôlerait les ministères techniques et coordonnerait les activités économiques de tous. En conséquence, tous les décrets de nature économique, du domaine des prix à celui des investissements, devraient recevoir le contreseing du M.E.N. Pourtant, la version mendésiste n'allait pas jusqu'à créer un vrai superministère, car elle ne lui subordonnait pas les Finances ni ne réduisait les autres ministères au rang de secrétaires d'État. Le M.E.N. devait assumer de nombreuses fonctions qui, avant la Libération, se trouvaient dispersées entre les commis-

sions du C.F.L.N., reliées par le comité économique interministériel. Le nouveau ministère intégrerait aussi beaucoup des services des ministères de Vichy, en particulier ceux de la Production industrielle : il deviendrait ainsi responsable du contrôle des prix, de la répartition des produits, de la collecte des données économiques, de la « tutelle » de toutes les entreprises publiques, et même de la négociation des accords économiques internationaux. Le service de planification de Vichy (la D.G.E.N.) ainsi que certains éléments de son organisme de répartition (l'O.C.R.P.I.) devaient former l'administration du M.E.N. pour les programmes économiques, chargée de préparer et d'exécuter le plan. Le service de planification, qui en ferait partie, recevrait pouvoir de court-circuiter les canaux ministériels normaux afin d'obtenir toute l'aide nécessaire pour la préparation du plan. Dans la conception de Mendès France, tous les grands projets de construction ou d'équipement, publics ou privés, relèveraient du plan, le M.E.N. et les Finances exerçant ensemble leur contrôle sur le déroulement de l'exécution. En faisant du service de planification une branche du M.E.N., Mendès France allait, sans le vouloir, faire entrer la planification dans le champ des querelles de juridiction entre ministères, et lier son sort aux tentatives du M.E.N. pour superviser l'ensemble de l'administration.

Le troisième volet du projet mendésiste de 1944 consistait à restructurer l'économie de façon à la rendre plus dynamique et plus prospère¹. Ici, Mendès France entremêlait les thèmes modernisateurs et les thèmes socialistes. Bien que la gauche, dans sa majorité, considérât qu'un des buts essentiels des changements structurels était de libérer l'économie de l'emprise des trusts, lui-même accordait peu d'importance à cette motivation. Pour lui, c'était le développement économique qui constituait la finalité de la réorganisation. Il envisageait de créer trois secteurs. Un secteur nationalisé réunirait toutes les activités essentielles à la reconstruction et soutiendrait la croissance économique : il s'agissait de l'énergie, des banques, des assurances, des transports, de la sidérurgie et des machines-outils. À l'intérieur de ce vaste secteur public, l'État concentrerait les unités de production, affinerait la technologie, et introduirait partout la « rationalité ». Mais, dans sa version

1. PIERRE MENDÈS FRANCE, *Les Réformes de structure : limites du secteur à nationaliser, ordre d'urgence*, mimeographié, 2^e éd., mars 1945 (AN 307AP 124).

mendésiste, la nationalisation demeurerait une formule souple : elle signifiait contrôle d'une industrie par l'État, mais pas nécessairement transfert total de propriété ni changement du personnel dirigeant. Ainsi, le projet de nationalisation de la sidérurgie reposait essentiellement sur un ensemble décentralisé de sociétés régionales mixtes. Pour beaucoup d'activités, les banques par exemple, il préférerait une nationalisation limitée. Le second secteur, dit « contrôlé », couvrirait le reste de l'industrie et le commerce de gros. L'initiative privée y serait maintenue, mais dans le cadre de règles fixées par des Offices professionnels, c'est-à-dire les C.O. refondus. Ces Offices devraient rassembler des données, exécuter des directives, sous-répartir les approvisionnements, proposer des programmes de production et des objectifs de prix, et en général harmoniser les activités des entreprises privées. Le troisième secteur, dénommé « libre », serait celui des petites entreprises et des agriculteurs : ici, l'intervention de l'État se limiterait à répartir les matières premières et à dissoudre les monopoles commerciaux. Enfin, le plan économique coordonnerait les trois secteurs.

Dans l'esprit de Mendès France, les réformes de structure, comme l'action monétaire, devaient être réalisées rapidement, même si la nationalisation ne pouvait immédiatement passer dans les faits. Ces mesures empêcheraient les grands intérêts, qui certainement allaient réaffirmer leur présence, de s'opposer aux réformes à venir, et créeraient le climat psychologique et moral de l'expansion économique.

Dès le début, le nouveau ministre de l'Économie rencontra des difficultés pour la mise en œuvre de son programme. À l'automne 1944, il passa trois mois à obtenir que le gouvernement définît les pouvoirs de son ministère¹. Ce fut Robert Lacoste, ministre socialiste de la Production industrielle, qui mena à l'intérieur du gouvernement l'attaque contre la conception mendésiste du M.E.N. Dirigeant d'un syndicat de fonctionnaires et planiste d'avant-guerre, il adoptait sur la plupart des problèmes politiques une attitude modérée. Il tenta de ruiner toute prétention de la part de Mendès France à créer une administration qui empiéterait sur les autres ministères. Celui de Lacoste, qui avait bourgeonné sous Vichy, risquait de devoir abandonner au M.E.N. la plus grande part de

1. Sur les propositions et débats à l'intérieur du gouvernement, concernant la création du M.E.N., de septembre à novembre 1944, voir AN F⁶⁰ 897.

son personnel et de ses fonctions. Lacoste prétendait que le M.E.N. devait « coordonner » la politique économique plutôt que la « diriger », et refusait de lui voir attribuer le pouvoir de contre-seing sur les décrets. Selon le dirigeant socialiste, la planification ne devait pas être la prérogative de Mendès France, mais résulter d'un effort ministériel collectif. Au sein du gouvernement provisoire, la querelle sur les domaines ministériels fut bientôt à l'ordre du jour, entraînant des clivages à l'intérieur des formations politiques. Quelques jours après la formation du gouvernement en septembre, au cours d'un dîner, les ministres nouvellement nommés qualifiaient le M.E.N. d'« intrus »¹. Le projet de Mendès France résista cependant à la tentative de démembrement ; le gouvernement n'y apporta que des modifications mineures. Mais le long débat sur les pouvoirs du M.E.N. avait révélé, tant dans le gouvernement que dans l'administration, les résistances à la montée du ministère nouveau. Bien que Mendès France l'eût emporté dans l'escarmouche initiale, il lui restait à surmonter la volonté des autres ministères de préserver leur autonomie et de maintenir leur contrôle collectif sur l'ensemble de la politique.

Une fois le M.E.N. constitué, en novembre 1944, il y eut encore des retards. De Gaulle s'opposait à des mesures de nationalisation immédiates. Comme la D.G.E.N. pendant la guerre, le nouveau ministère ne parvenait pas à recruter un personnel qualifié. Lui manquaient aussi les informations de base sur la situation économique, comme les services statistiques qui lui auraient permis de se les procurer. Quand Mendès France demanda aux autres administrations de l'aider à rassembler des matériaux pour l'élaboration du plan, et de créer leurs propres services de planification, il rencontra mauvaise volonté, scepticisme et résistance². Il nomma son ami Georges Boris directeur de la planification par intérim, mais Boris eut du mal à établir l'autorité de son service. Mendès France devait plus tard rappeler que presque aucun membre du gouvernement ne tenait la planification en haute estime³. De Gaulle, entre autres, n'en était pas encore venu à la reconnaître comme une nécessité⁴.

1. Diane DE BELLESCIZE, *Le Comité général d'études de la Résistance*, série des microfiches A.U.D.I.R., thèse, Université de Paris II, 1974, vol. I, p. 407.

2. Pour la correspondance de Mendès France sur la planification et sur les premières réunions du service de planification entre octobre 1944 et janvier 1945, voir AN F⁶⁰ 915.

3. Pierre MENDÈS FRANCE, *Choisir*, Paris, 1974, p. 42.

4. Philippe BAUCHARD, *Les Technocrates et le pouvoir*, Paris, 1966, p. 227.

La complexité même de l'élaboration d'un plan fut une autre source de difficultés. Le travail ne pouvait aboutir avant janvier ou même juillet 1946. En attendant, Mendès France insista pour qu'on ne laissât pas chaque ministère suivre sa propre voie; il tenta de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes administratifs et des priorités provisoires. En cela, il prit pour guide la « Tranche de démarrage » du plan de Vichy¹. Dans une perspective assez proche de celle de la D.G.E.N., il prévoyait pour 1946-1947 une « période de démarrage » correspondant à la transition de la guerre à la paix et au début de la reconstruction. Mais, après ces deux années initiales, il voulait un véritable plan à long terme. Il communiqua à toute l'administration les éléments de la « Tranche » de Vichy, et demanda aux autres ministères, aux C.O., à tous les organismes professionnels, de les prendre comme base pour définir leurs propres programmes². Même si les principes de base du document vichyssois suscitaient des oppositions parmi les destinataires, Mendès France pensait que le texte ferait gagner du temps à la planification. Le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et quelques autres incorporèrent dans leurs projets beaucoup des propositions de la D.G.E.N.³. Cependant, bien que Mendès France poussât vigoureusement à la mise en œuvre de la planification, il n'avait encore que peu progressé en avril 1945, moment où il donna sa démission. Au gouvernement et dans l'administration, les forces centrifuges et « antidirigistes » bloquaient ses efforts; après son départ, l'élan planificateur allait encore perdre de son énergie.

La première phase de la rénovation, et potentiellement la plus audacieuse, prit fin avec le retrait de Mendès France, après huit mois seulement de présence au gouvernement. Les querelles et les retards qui avaient marqué la mise en œuvre du M.E.N., de la planification et des nationalisations n'avaient été que les préliminaires de la bataille décisive sur la politique anti-inflationniste. Dès octobre 1944, Mendès France avait subi un revers inquiétant, quand, contrairement à ses promesses, le gouvernement avait rejeté sa politique de stabilisation du prix du blé. De Gaulle se rangea aux

cotés de la majorité, qui voulait un relèvement, par désir de paix sociale, ou, selon ses termes, à cause de la « situation politique et morale du pays »¹. Cette hausse suivait l'augmentation des salaires de 50 % d'un coup en septembre. En novembre, s'écartant de la voie mendésiste, le ministre des Finances Lepercq choisit de combattre l'inflation par un emprunt dit « de libération ». Quand Pleven remplaça Lepercq, tué dans un accident de voiture, il continua la même politique libérale.

En janvier 1945, l'opposition entre Mendès France et Pleven devint aiguë. Mendès France fit part à de Gaulle de ses craintes: les demi-mesures et la faiblesse risquaient d'engager le pays dans un cycle inflationniste². Alors que, remarquait-il, le gouvernement approuvait des hausses de salaires et de prix, il n'y avait pas davantage de biens sur le marché. En accroissant leurs dépenses, les ministères approfondissaient un déficit budgétaire déjà vertigineux. La ponction promise, qui devait stériliser une partie de la masse monétaire, ne pouvait attendre plus longtemps. Une politique de « facilité » favorisait les spéculateurs et les profiteurs, alors que les éléments jeunes et actifs de la population voulaient des réformes sérieuses. Les adversaires du changement, les réactionnaires d'avant-guerre, étaient prêts à accorder des satisfactions nominales, augmentations de salaires par exemple, afin d'affaiblir l'élan de rénovation structurelle. En désespoir de cause, Mendès France en appelait à de Gaulle, lui demandant de mettre dans la balance son prestige personnel auprès du peuple français, et, comme en 1940, de choisir à nouveau, pour le salut du pays, la voie de la difficulté.

Devant la démission que lui présentait son ministre, de Gaulle tenta de résoudre le conflit en convoquant ensemble Mendès France et Pleven. Ce dernier, ancien homme d'affaires, avait fait partie au début de la guerre d'une mission d'achat en Grande-Bretagne, et s'était rallié à de Gaulle en 1940. Avant de prendre les Finances, il avait été ministre des Colonies. De tempérament réservé et pragmatique, inclinant à traiter chaque problème à mesure qu'il se présentait, tout l'opposait à l'agressivité et à l'esprit de croisade du ministre de l'Économie nationale. Par ailleurs,

1. Sur les plans de Vichy, voir chap. v.

2. Ministère de l'Économie nationale au Ministre d'État, 27 mars 1945 (AN F⁶⁰ 659).

3. Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, *Livre blanc de la reconstruction*, Paris, 1946.

1. Comité économique interministériel, séance du 2 octobre 1944 (AN F⁶⁰ 897).

2. Mendès France à de Gaulle, 18 janvier 1945 (DE GAULLE, *Mémoires de guerre*, Paris, 1954-1959, vol. III, pp. 426-436). La discussion a été récemment étudiée par Steven P. KRAMER: « La crise économique de la Libération », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 111, juil. 1978, pp. 25-44.

Pleven était personnellement beaucoup plus proche du général que son rival. Selon le ministre des Finances, la stratégie mendésiste, mettant la monnaie en danger, désorganiserait l'économie et tarirait les sources d'investissement. Il préférerait absorber le pouvoir d'achat excédentaire en émettant des bons du Trésor, qui à leur tour encourageraient l'épargne et l'investissement. C'était en établissant un climat de confiance que le ministre libéral voulait restaurer l'équilibre économique. Pleven avertissait encore de Gaulle que les paysans, qui déjà inclinaient à ne pas livrer les produits alimentaires, verraient dans l'échange des billets un véritable vol de la part du gouvernement, et peut-être couperaient totalement le ravitaillement. Pourtant, il demandait seulement que les mesures de rigueur fussent remises au printemps — faisant d'ailleurs remarquer que, faute d'un stock de billets nouveaux, Mendès France n'avait pas pour l'instant les moyens de procéder à un échange monétaire. De Gaulle renvoya la décision à plus tard et persuada Mendès France de rester, dans l'espoir que les deux stratégies se révéleraient conciliables.

Mendès France demeurait donc ministre, mais sans trouver beaucoup d'appuis pour son programme d'austérité. Voulant se concilier les électeurs, les communistes dénonçaient toute manipulation monétaire ou tout gel des liquidités. Les catholiques réformateurs manifestaient peu de sympathie; les socialistes eux-mêmes refusaient de se ranger fermement aux côtés du ministre. Quand la question fut débattue à l'Assemblée consultative, les socialistes de tendance dure comme Philip et Moch furent seuls à le soutenir¹. Dans son discours, Pleven déclara que l'abondance monétaire n'était que le symptôme, non la cause, du déséquilibre existant. Selon lui, le cœur du problème était l'écart entre l'offre et la demande; il se refusait à aggraver le désordre et à décourager la production en rationnant l'argent. Bien plutôt, le ministre des Finances insistait-il sur la nécessité de moderniser l'équipement français et d'élever la productivité, de façon à rattraper les pays industriels avancés. Tandis que Pleven parlait, Moch murmura à un de ses collègues: « Est-ce que nous ne sommes pas en train d'écouter nos vieux professeurs, Colson ou Leroy-Beaulieu? » La position de Pleven jouissait d'un large soutien à l'intérieur du

1. *J.O., Assemblée consultative provisoire, Débats*, 29 mars 1945, pp. 904-918.

2. *Ibid.*, p. 917.

gouvernement, en particulier chez des néo-libéraux tels que René Mayer; elle avait aussi l'appui d'hommes qui occupaient des postes clés en matière financière, dont Emmanuel Monick, gouverneur de la Banque de France¹. Et René Courtin, qui avait joué un rôle capital dans l'élaboration des études économiques de la Résistance, prit parti pour les libéraux en présentant contre la politique mendésiste une série d'arguments, d'ordre surtout technique².

Quand, le 29 mars 1945, le gouvernement provisoire en vint finalement à trancher la question, seuls deux ministres socialistes soutinrent Mendès France³. Parmi les arguments contre la ponction, il y avait le fait que, le territoire français n'étant pas encore entièrement libéré, un échange des signes monétaires à l'échelle nationale aurait été impossible. Pour les experts financiers qui penchaient vers Mendès France, l'argument décisif fut que les nouveaux billets indispensables à l'opération n'étaient pas encore disponibles⁴. On put craindre aussi que la ponction ne désorganisât la production, à un moment où le relèvement de celle-ci était une nécessité vitale. De Gaulle aurait encore pu sauver Mendès France, mais il en décida autrement. L'explication traditionnelle du choix du général donne trop de place à son indifférence supposée à l'égard de l'économie. Le chef du gouvernement avait conscience de la gravité du problème; il prit sa décision en fonction de critères politiques. Son gouvernement n'avait pas encore reçu mandat des électeurs. Lui-même rencontrait une forte opposition, tant parmi ses ministres que du côté des partis. De plus, il craignait que Pleven n'eût raison de prévoir, en cas d'échange des billets, une agitation dans les campagnes et une aggravation du désordre intérieur, cela à

1. Emmanuel MONICK, *Pour mémoire*, Paris, 1970, p. 130. François BLOCH-LAINÉ (*Profession : fonctionnaire*, Paris, 1976, pp. 72-73) dit que quelques inspecteurs des finances seulement, comme G. Ardant, G. Guindey et lui-même, soutinrent Mendès France; le reste du corps se rallia à Pleven.

2. Sur la position de COURTIN, voir son article « L'expérience monétaire belge », *Les Cahiers politiques*, 7, fév. 1945, pp. 47-58. Entre autres arguments, Courtin avançait qu'il serait plus difficile de réaliser une opération générale en France qu'en Belgique. Les raisons techniques qui s'opposaient à un échange des billets sont exposées par Gaétan PIROU, « Le problème monétaire en France depuis la Libération », *Revue d'économie politique*, 1-2, janv.-fév. 1945, pp. 12-49.

3. A. Laurent et A. Tixier soutinrent Mendès France; les autres ministres, y compris des socialistes comme Lacoste, votèrent contre Mendès France.

4. François BLOCH-LAINÉ, « À propos du rôle du ministère des Finances des années 1930 aux années 1940 : questions et réponses », compte rendu sténographié, Commission d'histoire économique et sociale, réunion du 24 janvier 1977, Comité d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale.

un moment où la guerre se poursuivait encore. Quant à l'exemple de la Belgique, il le rejetait en raison de ce que les Belges n'avaient pas connu un aussi grand « soulèvement national », et que là-bas les communistes n'étaient pas aussi puissants qu'en France¹. Si son tempérament le poussait à conduire les Français vers la « grandeur », cette fois son instinct politique lui fit choisir la voie plus facile. Comme il l'expliqua plus tard :

En économie, non plus qu'en politique ou en stratégie, il n'existe, à mon sens, de vérité absolue. Mais il y a les circonstances. C'est l'idée que je m'en fais qui emporte ma décision. Le pays est malade et blessé [...] S'il n'était pas d'autre moyen de le tirer d'affaire que de jouer le tout pour le tout, je n'y manquerais certes pas. Mais pourquoi le jeter dans de périlleuses convulsions, dès lors que, de toute manière, il va recouvrer la santé²?

Rétrospectivement, il semble que le gouvernement provisoire ait manqué l'occasion de contrôler l'inflation et de préserver l'élan de la Résistance. Mendès France démissionna en avril 1945, quand il devint clair que le gouvernement était décidé à suivre la politique de Plevén. De ce fait, le gouvernement perdait celui de ses membres qui défendait le plus vigoureusement l'idée d'une réforme radicale. Sa défaite représentait un échec sérieux pour la refonte structurelle et pour une forme socialiste de renaissance. En termes économiques, psychologiques et moraux, c'était Mendès France qui avait raison. La politique de facilité contribua au désenchantement croissant des années 1945-1946. La persistance du marché noir, les grèves pour les salaires, la pagaille des contrôles économiques, la lenteur de la reprise, jointes aux difficultés dans le choix d'une constitution nouvelle, tout cela engendra la démoralisation. Mais, en termes politiques, Mendès France s'était placé en marge de la situation réelle : les Français ne voulaient ni d'une austérité accrue ni de contrôles renforcés. La plupart des hommes politiques ressentait mieux que lui ce fait. Mendès France affirma plus tard — et, me semble-t-il, avec raison — que si sa politique avait été appliquée, la reconstruction se serait faite plus équitablement, plus rationnellement, plus vigoureusement ; qu'elle aurait été accomplie avec moins d'inflation et dans un meilleur climat moral³.

1. DE GAULLE, *Mémoires de guerre*, op. cit., vol. III, p. 120.

2. Id., *ibid.*, pp. 119-120. Voir Olivier WORMSER, « Le général de Gaulle et la politique monétaire de la France », *Le Figaro*, 29 juin 1973.

3. Pierre MENDÈS FRANCE, *Choisir*, op. cit., p. 43.

L'économie serait alors parvenue à prendre un départ meilleur et plus rapide.

De Gaulle confirma le triomphe de Plevén au mois d'avril en confiant au néo-libéral à la fois le M.E.N. et les Finances. Ainsi le ministère nouveau, dont la gauche attendait qu'il surmontât la fragmentation administrative et insufflât un esprit neuf à la politique nationale, tomba-t-il sous la coupe de la Rue de Rivoli pour la plus grande partie de l'année 1945. Plevén se rendait compte que le M.E.N. n'avait pas réussi à coordonner la politique économique, et que la planification était en panne. Mais, hors quelques mesures de modernisation administrative, il ne présentait pas de solutions¹.

L'un des partisans résolus de la planification au sein du gouvernement, Raoul Dautry, reprocha à Plevén de laisser la reconstruction se faire « sans la moindre trace de plan d'ensemble »². Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, il se plaignait du désordre et de l'ineptie de l'administration. Comme vont les choses, affirmait-il, « le bar américain sera reconstruit avant la ferme en ruine »³. Comment, demandait-il, faire une « France nouvelle », quand les procédures en vigueur nous amènent à reconstruire les mêmes usines, sur le même emplacement et avec le même équipement ? Six mois plus tard, en décembre 1945, Dautry ne voyait aucune amélioration à la situation. Il semblait que chaque ministère et quasiment chaque industrie préparassent un « plan » qui n'était qu'un prétexte à exiger le maximum de matériaux, de crédits et de main-d'œuvre. Dautry implorait Plevén et son personnel du M.E.N. d'élaborer un véritable plan et de le faire adopter par le gouvernement⁴.

Les planificateurs eux-mêmes reconnaissaient que leur entreprise était moribonde. Georges Boris, ancien directeur du service,

1. « Communication du M.E.N. », 28 sept. 1945 (AN F⁶⁹ 901).

2. Dautry à Plevén, 17 juin 1945 (AN 307AP 124). En 1944-1945, les hauts responsables du ministère de Dautry étaient des partisans acharnés de la planification et de la modernisation. L'un d'eux, le géographe Jean-François GRAVIER, publia un des livres qui, après la guerre, contribuèrent le plus à faire admettre la nécessité d'une restructuration de l'économie et de la société. Sous le titre de *Paris et le désert français*, Paris, 1947, l'étude de Gravier décrivait Paris comme un monstre centralisateur qui dévorait les forces vives de la nation. Il voulait un plan qui aurait redistribué la population, l'industrie et les richesses, et qui aurait rénové certains secteurs économiques. L'esprit de planification régionale qui inspirait Gravier était proche de celui de Clémentel.

3. Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, *Livre blanc...*, op. cit., sans pagination.

4. « Note sur la reconstruction », 11 décembre 1945 (AN 307AP 123).

accusait les ministères de ne pratiquer, sous couleur de planification, que l'empirisme de l'ancien temps¹. Pis encore, Pleven paraissait décidé à réduire la préparation du plan au niveau d'une « étude ». Avec Mendès France, Dautry et d'autres, Boris pensait que le gouvernement ne prenait pas la planification au sérieux et que le cours présent des choses tendait à laisser chaque administration formuler ses plans sectoriels, pour ne laisser aux services du M.E.N. que le soin de procéder à des ajustements de dernière minute. Aux yeux de Boris, une telle méthode ne pouvait ni apporter des solutions aux problèmes nationaux, ni susciter l'ardeur populaire. Pendant un an, déplorait-il, les plans sectoriels avaient proliféré. La presse rendait compte d'un plan de cinq ans pour l'automobile, d'un plan de dix ans pour les chemins de fer, d'un plan de vingt ans pour l'énergie hydro-électrique : « Un de ces jours, les fabricants de chemises de soie en annonceront la répartition d'une demi-douzaine à chaque Français à l'issue de leur plan quinquennal particulier². » Ces plans, d'après Boris, trompaient l'opinion publique, car ils n'étaient pas cohérents entre eux et se concurrençaient les uns les autres, chacun s'attribuant une priorité injustifiée sur la main-d'œuvre, les matériaux et l'énergie. Cependant, cette critique négligeait le fait que les plans sectoriels facilitaient la reprise et accoutumaient les Français à l'idée de la planification. Pour Boris, il était indispensable de fixer des objectifs fondamentaux, comme le rapport entre l'investissement et la consommation. Il suggérait que la direction de la planification fût confiée à une équipe d'experts plutôt qu'à un haut fonctionnaire dirigeant un personnel de bureaucrates. Il jugeait que la planification s'était embourbée parce qu'elle s'était trouvée englobée dans les couches subordonnées de la hiérarchie administrative.

Socialiste, Boris était aussi un observateur pénétrant des économies anglaise et américaine, et un keynésien de longue date, qui avait en 1938 contribué à élaborer la politique économique du second gouvernement Blum. Ayant passé toute la guerre à Londres, il s'était intéressé à la manière dont les Anglais avaient su faire fonctionner leur économie de guerre : à savoir, en calculant

1. Georges BORIS, « La politique du plan : choix nécessaire », 29 sept. 1945 (AN 307AP 123).

2. Id., *ibid.* On trouvera un exemple de ces plans sectoriels dans Paul-Marie PONS, « Un plan quinquennal de l'industrie automobile française », *Les Cahiers politiques*, 10, mai 1945, pp. 52-64, et 11, juin 1945, pp. 54-68.

leur produit national brut, en y proportionnant rationnellement leurs investissements, et en bloquant l'inflation¹. Pour lui, ces années de guerre avaient représenté le triomphe de la planification : c'était celle-ci qui avait fait de l'Union soviétique une puissance industrielle, aidé l'Allemagne à défier le reste du monde, et mobilisé la puissance anglo-américaine. En France, le caractère désespéré de la situation la rendait indispensable : il aurait été « stupide » d'abandonner la reconstruction à l'initiative individuelle. Les Français ne pouvaient se borner à simplement reconstruire l'appareil productif de 1939, déjà démodé et inadéquat, surtout après que les Allemands l'eurent pillé, les Anglais et les Américains laissés loin derrière.

Quand Mendès France et Boris eurent quitté la scène, le M.E.N. et son service de planification durent se préoccuper de faire face à une urgence après l'autre au lieu de regarder vers l'avenir. Gaston Cusin, planiste cégétiste des années trente, qui prit en 1945 la responsabilité du M.E.N. sous l'autorité de Pleven, consacra tous ses efforts à répondre à des besoins immédiats de combustibles ou autres produits bruts. L'économie ne fonctionnant pas, lui et son équipe ne pouvaient rien planifier. Quand par exemple l'extraction reprit dans les houillères, le charbon ne put être transporté, faute des wagons dont la guerre avait si fortement réduit le parc. En outre, dans la préparation de ce qu'on dénommait le plan d'équipement pour 1946, les planificateurs du M.E.N. ne reçurent presque aucune aide de l'administration. Tout ce qu'ils purent faire fut de comprimer en un seul les plans sectoriels qui leur furent communiqués, tout en reconnaissant que faute de conception d'ensemble le résultat constituait ce que Boris qualifiait de minable imitation d'un vrai plan². Le plan de 1946 ne prétendait pas à guider l'économie, il ne reposait sur aucune prise en compte sérieuse des ressources, des stimulants ou des contrôles. Il ne représentait guère plus qu'un assemblage mal charpenté de plans sectoriels à court terme³. Le personnel du M.E.N. et le reste de l'administration s'inspirèrent largement de la « Tranche de démarrage » de Vichy, si bien que la version 1946 ressemblait fort

1. Georges BORIS, *Servir la république*, Paris, 1963, pp. 320-326.

2. BORIS, « La Politique du plan... », *op. cit.*

3. Direction de la Documentation, Secrétariat d'État à la présidence du Conseil et à l'Information, « Les plans français d'équipement », *Notes documentaires et études*, 268, 28 mars 1946.

à celle qui l'avait précédée¹. On retrouvait dans les deux plans la même volonté de renouveler l'équipement et de créer dans la population une « mystique de l'effort ». Beaucoup des programmes sectoriels restaient à peu près inchangés; les deux textes insistaient également sur la nécessité de surmonter le goulot d'étranglement des transports, de développer les capacités énergétiques, d'accroître les ressources alimentaires et de produire des machines agricoles. À peu près comme la « Tranche » de 1944, le plan pour 1946 devait être réalisé dans le cadre d'un plan de dix ans — lequel restait à l'état de virtualité. Qui plus est, le volume des investissements (soixante-huit milliards de francs par an aux prix de 1939) et les sources de crédits prévues étaient pratiquement identiques. Il existait bien sûr des différences importantes: le nouveau plan supprimait la priorité accordée par le premier aux industries de transformation; il tablait sur des importations et des ressources financières d'origine américaine. Il reste que les similitudes entre les plans de Vichy et ceux de la Libération l'emportaient sur les différences.

Vers la fin de 1945, le mouvement qui cherchait à instituer une planification économique était à l'agonie. Les ministères l'accablaient de leur indifférence; l'opinion publique, ou bien était mal informée, ou bien se désintéressait. La planification ne retint jamais autant d'attention que les nationalisations. L'approche mendésiste, qui donnait à la planification un contenu socialiste autant que modernisateur, et qui voulait en loger le mécanisme dans un ministère, avait abouti à un échec. Pourtant, juste au moment où elle semblait sur le point de s'effacer, la planification trouva un nouveau champion en la personne de Jean Monnet. Le plan Monnet sera étudié en détail au chapitre suivant. Son inspirateur allait renouveler entièrement la conception de la planification, et, à la différence de Mendès France, obtenir pour elle un large soutien politique, y compris celui de De Gaulle, avant que le général n'abandonnât brusquement la direction du gouvernement en janvier 1946.

Ce fut un socialiste, Félix Gouin, qui succéda à de Gaulle; il forma un nouveau ministère, composé de représentants des trois partis qui, en octobre 1945, avaient dominé les élections à

1. Un porte-parole du gouvernement faisait remarquer: « Le "plan de démarrage" n'a pas été mis à exécution. Cependant, il a été révisé, et a servi de point de départ pour l'élaboration du plan d'équipement de 1946 » (*ibid.*, 267, 22 mars 1946, p. 22).

l'Assemblée constituante: communistes, socialistes et catholiques modérés (« républicains populaires », ou M.R.P.). Le gouvernement Gouin, qui resta en fonctions pendant la première moitié de 1946, allait présider aux nationalisations et à la plupart des grandes réformes de structure de l'époque d'après-guerre. Gouin aurait voulu tourner le dos à la politique de Pleven et nommer Mendès France aux Finances; mais, quand communistes et socialistes critiquèrent sa politique d'austérité, l'ancien ministre de l'Économie nationale refusa d'entrer au gouvernement¹. Gouin nomma alors André Philip aux Finances et en même temps au M.E.N. Philip, lui-même réformateur convaincu, tenta de faire revivre l'idée mendésiste d'une planification liée aux nationalisations et d'un M.E.N. jouant un rôle central dans la direction de l'économie. Certains socialistes, comme Christian Pineau, continuèrent aussi à défendre à l'Assemblée un programme mendésiste. Mais à ce moment les réformes de structure étaient devenues l'affaire des partis politiques. Le cycle inflationniste s'était engagé, l'occasion d'une ponction effectuée à temps était passée. De plus, ce n'étaient pas les ministres, mais Monnet et son équipe d'experts qui avaient pris en charge la planification.

Les nationalisations de 1945-1946.

La seconde phase des années de la Libération fut centrée sur les réformes de structure proposées par le gouvernement Gouin et votées par l'Assemblée constituante. Dans la perspective de notre étude, la principale question que posent les nationalisations est de savoir pourquoi ces mesures représentèrent moins une avancée vers le socialisme qu'un pas vers la direction de l'économie par l'État et vers une réorganisation de caractère technocratique. Les réformes de gauche engendrèrent une économie française plus dirigée qu'auparavant, et plus dynamique, mais pas davantage socialiste. L'Assemblée vota, dans l'ordre chronologique, les lois de nationalisation concernant les banques (décembre 1945); l'énergie électrique et le gaz (mars 1946); les assurances (avril 1946); et le charbon (avril 1946).

1. Bruce D. GRAHAM, *The French Socialists and Tripartism, 1944-1947*, Toronto, 1965, pp. 145-147.

Il ne fait aucun doute qu'à l'époque de la Libération la majorité du peuple français ait approuvé le principe des nationalisations. Celui-ci était inscrit dans le programme de la Résistance, et adopté par les trois grands partis politiques, ainsi que par de Gaulle. Mais, si le programme du Conseil national de la Résistance demandait « le retour à la nation des grands moyens de production monopolisés », ces termes recouvraient des divergences fondamentales entre les principaux acteurs du jeu politique, et il devait s'ensuivre des compromis et des déceptions.

Parmi les multiples raisons avancées par les partisans des nationalisations, un petit nombre seulement s'inspirait d'une volonté de socialisation¹. La motivation dominante était celle de la lutte politique contre les trusts. La trustophobie populaire dérivait d'une conviction profonde : entre les deux guerres, les puissances d'argent avaient, à des moments critiques, contrecarré la volonté nationale et corrompu la III^e République. Le moment était venu de rabaisser leur pouvoir et de libérer la démocratie française de leur influence. Les deux partis marxistes voyaient aussi dans la campagne contre les trusts un moyen d'affaiblir le capitalisme en expulsant ses oligarques de certains secteurs vitaux de l'économie. Le châtement des collaborateurs constituait un second objectif politique. Le monde des grandes affaires pliait sous l'accusation de conduite anti-patriotique pendant l'occupation. L'esprit de vengeance qui régnait à la Libération inspirait de violents réquisitoires et des expropriations brutales. La nationalisation devenait une forme de représailles démocratiques et patriotiques contre les activités défaitistes et collaborationnistes imputées à l'oligarchie capitaliste. En contraste, une motivation antitrust plus proprement économique prenait source dans l'idée que certains secteurs de l'économie, devenus des services publics, devaient être placés sous contrôle public. Des activités

1. Ma discussion des motivations et des points de vue des différents partisans des nationalisations s'appuie sur deux thèses excellentes. La première étude, fondée sur d'admirables sources, traite des mesures concernant le gaz et l'électricité sous l'angle de la décision politique : Guy BOUTHILLIER, *La Nationalisation du gaz et de l'électricité en France : acteurs et processus*, série des microfiches A.U.D.I.R., thèse, Université de Paris X-Nanterre et F.N.S.P., 1969. L'autre ouvrage, plus ancien, fournit une analyse détaillée du débat ; Harold A. FLETCHER, *The Nationalization Debate in France, 1942-1946*, thèse, Harvard University, 1959. Le récit d'ensemble le plus récent est celui de Jean-Michel SIX, *Nationalisations et environnement capitaliste*, thèse, Université de Paris X-Nanterre, 1977. La lutte sur les nationalisations est exposée dans l'optique communiste par René GAUDY, *Et la lumière fut nationalisée*, Paris, 1978.

comme les transports ou la production d'énergie, raisonnait-on, devaient servir le pays plutôt que le profit privé. Et, dans beaucoup de cas, ces monopoles de fait étaient en même temps considérés comme des forteresses tenues par les trusts. Une autre tendance, explicitement socialiste celle-là, consistait à interpréter la nationalisation comme un premier pas vers la démocratie dans l'industrie et le contrôle de l'entreprise par les travailleurs ; cependant cet objectif, qui par ailleurs entraîna en 1945-1946 la naissance de comités d'usine, se mêlait à un désir plus large d'améliorer les conditions de travail, de créer chez les ouvriers un nouvel esprit civique, et de stimuler la productivité dans des industries vitales telles que les houillères¹. Ceux-là même qui voulaient le contrôle par les travailleurs y voyaient un moyen de la reprise économique autant qu'un progrès vers le socialisme.

Il était d'ailleurs difficile de mettre en avant des aspirations socialistes en un temps où il paraissait si urgent d'accroître la production. Pour ceux qui élaborèrent les lois, les nationalisations, outre qu'elles libéreraient la démocratie de l'emprise des trusts, représentaient surtout un pas en avant sur la voie de la renaissance économique, de la croissance et de l'indépendance. Dans la réforme de l'industrie, tous les grands partis politiques, en accord avec le général de Gaulle, donnaient priorité au besoin de modernisation ; même pour le secteur financier, sur lequel les motivations politiques s'exprimaient plus nettement, la nécessité s'imposait d'une refonte et d'un contrôle. Il était tristement évident que plusieurs industries clés comme le charbon et l'électricité n'étaient pas en état de répondre aux besoins courants du pays, sans parler des ambitions pour l'avenir. De Gaulle, par exemple, fut choqué d'apprendre en 1945, au cours d'une réunion du gouvernement, que jusque vers la fin des années trente c'était de l'électricité en provenance d'Allemagne qui alimentait les fortifications de la ligne Maginot². On

1. Le gouvernement provisoire créa les comités d'usines, dits comités d'entreprise, en partie pour commencer à répondre au vœu de la Résistance, qui voulait améliorer les relations entre patronat et salariés, en partie pour arrêter les expropriations spontanées de certaines firmes par les travailleurs. La législation de 1946 rendit les comités obligatoires dans toutes les entreprises employant plus de cinquante personnes, leur donna un rôle consultatif pour nombre de questions économiques, et leur confia l'administration des services sociaux de l'entreprise. Comme les nationalisations, ces comités se révélèrent décevants pour leurs partisans de la première heure (EHRMANN, *Organized Business...*, op. cit., pp. 446-460).

2. MOCH, *Rencontres...*, op. cit., p. 59.

attribuait généralement cette arriération aux comportements malthusiens des hommes d'affaires. Quelle que fût la cause de l'insuffisance des capacités productives, il paraissait clair aux réformateurs que le capital privé était incapable d'apporter les investissements et le dynamisme nécessaires pour rattraper des années de développement anémique. Dans cette ligne de raisonnement, si l'État devait s'appropriier les banques, c'était pour garantir qu'un généreux courant de crédit viendrait alimenter la reprise et l'expansion économiques. Les nationalisations, disait-on encore, représentaient un facteur de développement économique, car elles permettraient de « rationaliser » ou de concentrer certaines branches. De plus, un secteur public étendu donnerait à la nation — ou, pour de Gaulle, à l'État — les moyens d'agir sur l'ensemble de l'économie. Dans l'esprit de certains socialistes, planification et secteur public étaient interdépendants. Philip, par exemple, déclarait : « Il ne peut y avoir d'orientation et de planification dans l'économie française que dans la mesure où la nation a véritablement entre les mains l'énergie, les transports, les banques et les assurances¹. » Bref, parmi les multiples raisons invoquées en faveur des nationalisations, la rénovation et la possibilité de diriger l'économie détenaient une priorité de fait, bien que non ouvertement reconnue.

Des trois partis qui dominaient l'Assemblée constituante, ce furent les socialistes qui combattirent le plus ardemment pour la nationalisation, et qui mirent le plus explicitement l'accent sur son caractère socialisant². Ils avaient insisté pour qu'elle figurât dans le programme du C.N.R., et avaient été les premiers à l'inscrire dans les projets officiels de leur parti. Ils employaient le terme de « socialisation », d'une part pour la distinguer de mesures similaires prises par les États soviétique ou fascistes, d'autre part pour évoquer le sentiment de l'imminence du socialisme; c'est-à-dire que, sans identifier socialisation et socialisme, ils étaient cependant convaincus que ces décisions substitueraient au capitalisme un régime transitoire qui, à son tour, ouvrirait la voie au socialisme. C'était là la position de plusieurs des porte-parole du parti, tels Philip, Moch et Pineau; Léon Blum lui-même, qui avant la guerre

1. J.O., *Assemblée Constituante, Débats*, 15 fév. 1946, p. 311.

2. Jules MOCH écrit au nom des socialistes deux déclarations de principe sur les nationalisations : *Guerre aux trusts : solutions socialistes*, Paris, 1945, et « Réflexions sur les socialisations », *Les Cahiers politiques*, 8, mars 1945, pp. 21-36.

s'était élevé contre cette interprétation, reconnaissait maintenant que la nationalisation avait un caractère socialiste et représentait un stade intermédiaire entre capitalisme et socialisme¹. Naturellement, le véritable socialisme ne se réduisait pas à un transfert de propriété ni à la direction publique de certains secteurs vitaux de l'économie; pour reprendre les termes de Moch, il devait transformer la société elle-même, ses conduites et ses valeurs². Bien que le parti demandât une socialisation étendue et un fonctionnement unifié du secteur public, il voulait aussi décentraliser l'autorité et la gestion. Dans son projet, l'État déléguait de larges pouvoirs à un conseil où seraient représentés la nation, les services techniques et le personnel; ce conseil dirigerait chaque entreprise socialisée autonome. Les socialistes mettaient l'accent sur la compétence technique des dirigeants, et minimisaient la représentation des groupements d'intérêts.

De tous les partisans de la nationalisation, c'était la C.G.T. qui pouvait présenter les titres les plus anciens. En 1945, Léon Jouhaux, le dirigeant syndical d'avant-guerre, déclarait à nouveau, comme il l'avait fait en 1918, que les syndicats voulaient la nationalisation immédiate des industries clés³. La C.G.T. reprenait la formule syndicale d'une appropriation où chaque secteur serait organisé en société publique distincte, dirigée par un conseil tripartite désigné par les salariés, les consommateurs et l'État. Ce système unirait en lui les forces productives de la nation, tout en maintenant une distance entre l'entreprise publique et l'État. Jouhaux, Jean Duret, Pierre Le Brun et d'autres syndicalistes reprochaient à la conception socialiste de la nationalisation de trop insister sur la décentralisation et sur le rôle dirigeant des experts techniques. Il faut noter ici qu'à la suite de la réunification du mouvement syndical pendant la guerre (en 1943), les communistes et leurs alliés disposaient maintenant de la majorité dans la direction de la C.G.T. En conséquence, la confédération syndicale, suivant de près les communistes, présentait les nationalisations comme une suite naturelle de la Résistance patriotique plutôt que comme une première étape vers la destruction du capitalisme. Rejetant le terme de « socialisation », les dirigeants syndicaux affir-

1 BOUTHILLIER, *La Nationalisation...*, *op. cit.*, pp. 77-78; FLETCHER, *The Nationalization Debate...*, *op. cit.*, pp. 298-299.

2. MOCH, *Guerre aux trusts...*, *op. cit.*, p. 9.

3. *Le Monde*, 30 oct. 1945.

maient que seuls des provocateurs pouvaient parler de socialisme et de révolution en ces temps de détresse économique. Les nationalisations, répétaient-ils, étaient des mesures démocratiques et patriotiques qui élimineraient les monopoles capitalistes, accéléreraient la reprise, et constitueraient les fondements solides de l'indépendance économique du pays — qu'on proclamait couramment mise en péril par les alliés occidentaux.

Le parti communiste et la C.G.T. travaillèrent de concert à la mise en œuvre des nationalisations. Partie par conviction, partie pour des raisons tactiques, les communistes en devinrent ardemment partisans en 1945-1946, alors qu'ils avaient rejeté cette politique jusque vers la fin des années trente. Pendant des mois, ils avaient évité de prendre position sur le problème (sauf pour soutenir les mineurs de charbon qui exigeaient la nationalisation), arguant que la guerre contre le fascisme passait avant tout le reste. Mais le parti ne pouvait ignorer le zèle de certains socialistes en faveur de ces mesures, ni l'état d'esprit anticapitaliste du pays. En mars 1945, poussés par leur désir d'unifier les deux partis marxistes, les communistes signèrent avec les socialistes une déclaration commune sur les nationalisations. Maurice Thorez, le premier dirigeant du Parti, assurait néanmoins qu'il s'agissait là d'actes démocratiques, qui n'avaient rien à voir avec le socialisme ni avec le communisme¹. Comme dans les années trente, il rejetait la position socialiste selon laquelle la nationalisation annonçait un ordre de choses intermédiaire entre le capitalisme et le socialisme. Un autre dirigeant reprenait la vénérable thèse qui reconnaissait à la nationalisation un caractère socialiste dans le cas seulement où elle était réalisée par un État socialiste — c'est-à-dire quand elle faisait suite à une révolution politique qui avait renversé l'État capitaliste². Cette interprétation permettait au parti d'utiliser la trustophobie sans pour autant effrayer des sympathisants potentiels qui redoutaient le socialisme. Pour lui, la nationalisation faisait partie d'une stratégie politique : elle servait l'unité de la gauche, répondait au désir général de redressement, évinçait des adversaires capitalistes — le tout aidant le parti à accéder au pouvoir. Par conséquent, la campagne communiste pour les nationalisations mettait en avant le

1. BOUTHILLIER, *La Nationalisation...*, op. cit., p. 105.

2. Étienne FAJON, « Les communistes et les nationalisations », *Cahiers du communisme*, 4. fév. 1945, p. 31.

châtiment des « centres de trahison » capitalistes, c'est-à-dire des trusts qui avaient saboté le réarmement, collaboré avec Hitler et servi le capitalisme international. Les communistes liaient aussi la nationalisation à la rénovation économique et à l'indépendance nationale; Thorez affirmait que l'élimination des trusts était la condition de la renaissance économique, et que sans une renaissance vigoureuse la France risquait de tomber dans une dépendance permanente vis-à-vis des Anglo-Américains. Quant aux formes de la nationalisation, les communistes avaient peu à dire, hormis qu'elle devait être complète plutôt que partielle, et que leur préférence allait à des structures centralisées.

Le troisième grand parti, le M.R.P., n'admettait pas non plus que la nationalisation annonçât l'avènement du socialisme¹. Les républicains populaires soutenaient la réforme par déférence envers la coalition tripartite et l'opinion publique — et aussi parce qu'ils pensaient qu'elle protégerait l'État de l'intrusion des trusts et mettrait l'économie au service de la nation. Mais, pour eux, la nationalisation devait être l'exception, non la règle. Ces catholiques mettaient en avant des intentions morales. Ils voulaient « humaniser » l'économie et la subordonner aux besoins de l'homme, de la famille et de la nation, au lieu de la laisser servir des intérêts égoïstes, matérialistes, ou de classe. De ce point de vue, la nationalisation n'était qu'un moyen entre beaucoup d'autres — contrôles gouvernementaux, réforme de l'entreprise, organisation de la profession — pour atteindre les fins recherchées. Là où il pouvait suffire de renforcer le pouvoir régulateur de l'État, sur les banques par exemple, la nationalisation n'était pas nécessaire. Il n'était pas juste non plus d'enlever aux personnes privées la totalité de leurs droits; un système mixte, où l'État se contenterait d'acquiescer les parts qui assureraient son contrôle, et où la propriété de ceux qui avaient bâti une entreprise demeurerait intacte, conviendrait dans la majorité des cas. Le M.R.P. n'était pas non plus convaincu que la nationalisation améliorerait le sort des travailleurs; ceux-ci risquaient de voir un employeur anonyme simplement remplacé par un autre. Le mouvement mettait donc en garde contre l'étatisation, la centralisation et la politisation — c'est-à-dire le danger de laisser les marxistes placer leurs militants dans le personnel responsable de

1. Sur la position du M.R.P., voir BOUTHILLIER, *La Nationalisation...*, op. cit., pp. 113-130; FLETCHER, *The Nationalization Debate...*, op. cit., pp. 346-356.

ces secteurs, qui leur serviraient ensuite à renverser l'ordre social existant. Le transfert, selon ces catholiques, ne devait pas davantage s'interpréter comme une mesure punitive ou comme un châtement mérité par la bourgeoisie. Mais, sur un point majeur, le M.R.P. se trouvait en plein accord avec les marxistes : dans des industries telles que les charbonnages, la nationalisation aiderait à la reconstruction en écartant les oligarques qui avaient bloqué l'investissement et la mécanisation. En 1945-1946, le mouvement tenta de modérer la poussée de nationalisation — de limiter l'étendue des mesures, de préserver les droits des propriétaires, d'améliorer les conditions d'indemnisation, de faire échec à la politisation, d'accroître l'autonomie des directions, et en général de rapprocher le plus possible l'entreprise publique des normes idéales de la gestion industrielle ou commerciale privée.

Les syndicats catholiques, organisés dans la Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.), avaient, avant 1939, rejeté la collectivisation; maintenant, ils adoptaient une stratégie pratiquement identique à celle du M.R.P. Quant au parti radical, ce qui en survivait à l'Assemblée constituante montrait à l'égard de la nationalisation encore plus de réticences que les catholiques. Les radicaux dissimulaient à peine leur préférence pour le retour à une économie de marché.

Le général de Gaulle et les gaullistes constituaient la quatrième des grandes forces politiques qui déterminèrent le caractère de la réforme structurelle. La position du général se rapprochait de celle du M.R.P. plus que de toute autre, mais présentait des traits spécifiquement gaulliens. Avant la Libération, voulant éviter de porter atteinte à la fragile unité de la Résistance, le président du C.F.L.N. était resté volontairement vague sur cette question idéologique. De retour en France, il insista pour remettre la décision à plus tard, donnant comme raison ostensible qu'il fallait d'abord gagner la guerre et élire l'Assemblée constituante. Il craignait d'aggraver le désordre intérieur et de laisser les partis façonner la nationalisation suivant leurs desseins idéologiques, avant même que l'État n'eût été remis en ordre. Au printemps 1945, alors que les communistes et les socialistes avaient nettement pris position, et lui reprochaient ses hésitations, il déclara que le transfert à l'État du charbon, de l'électricité et du crédit aurait lieu avant la fin de l'année¹. Une certaine

1. DE GAULLE, *Discours et messages*, op. cit., vol. I, pp. 556-557. L'opposition de plus

prudence, jointe au souci de l'ordre et de la justice, continua à commander sa démarche. Il utilisait la notion de « leviers de commande » pour restreindre le champ des nationalisations, et proclamait que, loin d'être punitives, celles-ci devaient faire progresser la réconciliation nationale. Il préconisait une méthode de direction fondée sur la technocratie plutôt que sur la représentation des intérêts, et ne faisait pas de distinction entre « nationalisation » et « étatisation ». Du point de vue gaullien, l'avantage principal des nationalisations était de donner à l'État les moyens d'un dirigisme qui lui permettrait de stimuler le développement économique, lequel à son tour soutiendrait la nation dans son effort de grandeur. Finalement, il ne put, avant sa démission, influencer que le premier texte de loi voté par l'Assemblée, qui concernait les banques. Mais, par la suite, le M.R.P. continua à défendre une position quasi gaullienne.

L'étendue des nationalisations s'avéra pour finir beaucoup moindre que ne l'avaient prévu leurs partisans. Au cours de l'année 1945, outre les industries clés habituelles comme le charbon et l'électricité; les socialistes et les communistes avaient désigné la sidérurgie, les métaux non ferreux, le ciment, la chimie et le pétrole; l'Assemblée constituante avait adopté une liste similaire. Pourtant, quand la rafale législative fut passée, en dehors de quelques entreprises expropriées isolément comme Renault, quatre secteurs seulement se trouvaient nationalisés; et, à l'intérieur de ceux-ci, le transfert à la collectivité n'était pas complet. Pourquoi les nationalisateurs n'obtinrent-ils qu'un si faible résultat?

Si les banques et les assurances furent nationalisées les premières, c'est que le « mur d'argent » et l'influence politique qu'on lui attribuait avaient été depuis deux décennies la cible favorite des attaques de la gauche. En outre, le crédit était un élément décisif de la reconstruction et de la gestion de l'économie. Le charbon figurait dans les premiers rangs en raison de la sévère pénurie de combustible; du fait que le pays dépendait des importations; du nécessaire développement à long terme des ressources énergétiques; de la dispersion des houillères privées, qui empêchait la concentration; et des grèves dans le bassin du Nord-Pas-de-Calais, qui dès

en plus vive des socialistes à de Gaulle au sujet du retard apporté aux réformes de structure est étudiée par Steven P. KRAMER, « La stratégie socialiste à la Libération de la France », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 98, avril 1975, pp. 77-90.

1944 avaient obligé le gouvernement à agir contre les impopulaires sociétés minières¹. L'électricité et le gaz attiraient l'attention à cause des coupures dans la distribution, fréquentes entre 1944 et 1946, du caractère oligopolistique de ces industries, et de l'importance qu'avait pour le développement économique l'accroissement des ressources énergétiques, en particulier de l'hydro-électricité. Ici encore l'essaim de petites entreprises privées qui gravitaient autour de quelques grandes compagnies paraissait faire obstacle à la réorganisation. La presse accusait les maîtres de ces sociétés d'intérêt public d'avoir pratiqué le malthusianisme. La motivation dominante était de réorganiser ce secteur fondamental et de le rendre plus productif. Pour toutes ces industries, l'expansion économique était la raison première de la nationalisation.

Si le champ d'action se trouva limité, ce fut pour une part du fait que les partisans de nationalisations étendues, malgré la position dominante de la gauche, ne furent pas libres de faire ce qu'ils voulaient. De Gaulle retarda les décisions pendant quinze mois, ce qui laissa à l'ardeur de la Libération le temps de retomber. Ensuite, il employa son autorité à circonscrire l'ampleur de la nationalisation du crédit, si bien que les banques d'affaires en furent exclues. Après sa démission, le parti le plus proche de lui, le M.R.P., réussit à persuader le nouveau chef du gouvernement, Gouin, de s'en tenir à la liste minimale des secteurs nationalisables, puis combattit avec quelque succès pour réduire l'étendue des mesures à l'intérieur même de ces secteurs. Le manque de temps et l'urgence d'autres priorités contribuèrent aussi à restreindre l'action. Les principaux soucis de l'Assemblée constituante étaient de rédiger une constitution et de discuter les budgets; peu de séances furent consacrées à la réforme économique. En fait, il fallut, en avril 1946, prolonger à la dernière minute la session finale de l'Assemblée, procéder à un débat hâtif et recourir au vote bloqué pour décider la nationalisation des houillères. Cependant les longs débats du mois précédent sur le gaz et l'électricité avaient mis en lumière les dissensions croissantes entre les trois partis. Même si un compromis put être atteint, il était évident que le fragile consensus réalisé sur les nationalisations était en voie de s'effondrer, et que l'enthousiasme déclinait.

1. Étienne DEJONGHE, « Les problèmes sociaux dans les entreprises houillères du Nord et du Pas-de-Calais durant la Seconde Guerre mondiale », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 18, janv.-mars 1971, pp. 124-147.

Puis, après le printemps 1946, la possibilité de nouvelles mesures disparut, quand le débat sur le texte constitutionnel amena l'éclatement de la coalition tripartite.

Quels changements réels les nationalisations de 1945-1946 apportèrent-elles à l'économie française¹? La loi sur les banques mena à son terme le processus d'élimination des intérêts privés dans la Banque de France engagé par le Front populaire. Elle transféra aussi à l'État la propriété des quatre plus grandes banques de dépôts, et renforça la réglementation des banques d'affaires privées. Un nouveau Conseil national du crédit contrôlait le crédit et veillait sur les activités bancaires, en liaison avec la Banque de France et une commission de contrôle des Banques. Pour les assurances, la nationalisation n'affecta que les plus grandes compagnies; comme les banques de dépôt, celles-ci, malgré le transfert de propriété, conservèrent leur individualité et furent dirigées par des conseils quadripartites². Un Conseil national des assurances supervisait l'ensemble du secteur. Le gaz et l'électricité connurent des changements beaucoup plus complexes. Toutes les grandes sociétés de production et de distribution furent dissoutes et remplacées par deux entreprises publiques, Gaz de France et Électricité de France. Celles-ci devaient fonctionner dans le cadre des lois régissant les entreprises privées. Des conseils tripartites reproduisant le modèle cégétiste prenaient les grandes décisions et nommaient le personnel dirigeant, sous réserve d'approbation ministérielle. De même, les anciennes compagnies minières perdirent leur identité propre; la loi sur le charbon les remplaça par des entreprises publiques. Au niveau national, les Charbonnages de France étaient chargés de diriger l'industrie, d'élaborer les plans, de coordonner les programmes d'investissement; au niveau régional, des houillères de bassin dirigeaient l'extraction. Dans ce secteur, la décentralisation voulue par les socialistes et le M.R.P. tenait une

1. Pour plus de détails, voir FLETCHER, *The Nationalization Debate...*, op. cit., pp. 436-445, 505-514, 528-542, 578-590; ou Adolf STURMTHAL, « The Structure of Nationalized Enterprises in France », *Political Science Quarterly*, 67, 1952, pp. 357-377.

2. Selon le compromis tripartite, les conseils comprenaient en nombre égal des représentants de l'État, du personnel et des consommateurs. C'étaient les ministères qui désignaient les premiers, les syndicats les seconds; les derniers étaient nommés par une série de groupements d'intérêts, dont les utilisateurs industriels, les associations de consommateurs et les syndicats. Ce système fut appliqué aux conseils du gaz, de l'électricité et des charbonnages. Dans les conseils quadripartites, pour les assurances par exemple, il y avait en outre des experts indépendants.

grande place. Aux Charbonnages et dans chaque houillère régionale, des conseils tripartites déterminaient les grandes mesures et nommaient les directeurs. Dans tous les cas, les anciens propriétaires furent indemnisés.

Face à ces réformes, l'opposition se trouva soit intimidée, soit inefficace. À l'Assemblée, la coalition de gauche submergea les résistances politiques. Les intérêts d'affaires essayèrent bien de bloquer ou d'infléchir les lois nouvelles en exerçant une pression sur le M.R.P., mais ils n'y réussirent guère. Le monde des affaires avait perdu sa fédération patronale d'avant-guerre, tout comme l'appui de ceux des partis politiques de la III^e République qui lui étaient favorables, et la plupart des journaux bien disposés à son égard. Les hauts fonctionnaires des Finances ou de la Production industrielle auraient pu constituer un autre centre de résistance. Dans ce second ministère, quelques hauts responsables firent bon accueil aux nationalisations, y voyant un moyen de rationaliser l'industrie et de promouvoir le progrès technique; d'autres restaient sceptiques quant à leur utilité, et désapprouvaient leur caractère idéologique. Quelle que fût leur attitude, ils ne pouvaient guère influencer le résultat¹. Rue de Rivoli, les grands commis faisaient des réserves, en particulier sur la nationalisation du crédit. La loi sur le gaz et l'électricité suscitait aussi leur inquiétude, parce qu'à leurs yeux toute « spoliation » compromettrait à l'avenir la capacité d'emprunt d'une industrie qui nécessitait des investissements massifs. Les fonctionnaires des Finances s'inclinèrent néanmoins devant les exigences de la majorité de l'Assemblée, et reconnurent les avantages des nationalisations du point de vue de la rationalisation.

Telle qu'elle se présenta finalement, l'organisation du secteur nationalisé était un compromis qui restait bien en deçà des grands espoirs de certains de ses partisans, Philip et Moch par exemple. Ni uniforme ni unifié, le secteur public n'émergeait pas comme une force capable d'orienter l'économie entière. La vision d'un groupement d'industries nationalisées liées entre elles, dirigées par des conseils de type représentatif, coordonnées par un superministère et par un plan national, le tout frayant la voie au socialisme, s'était évanouie au fil du processus législatif. Celui-ci avait été mené par le gouvernement de façon fragmentaire, les différents ministres

1. BOUTHILLIER, *La Nationalisation...*, *op. cit.*, pp. 174-190.

élaborant des projets chacun pour son secteur. Pleven prépara la loi bancaire, Philip celle sur les assurances, et le syndicaliste communiste Marcel Paul les textes concernant le gaz, l'électricité et les mines. L'Assemblée discuta chaque mesure séparément, et s'intéressa surtout à des détails d'organisation interne ou d'indemnisation. Chaque décision représentant un compromis, les statuts ne pouvaient qu'être différents. Le pays sortit de l'affaire avec des arrangements variés selon les activités nationalisées, et guère de mécanismes susceptibles de coordonner l'ensemble du secteur public. Tous les efforts faits après 1946 pour unifier les statuts échouèrent. On avait pu espérer que le M.E.N., ou bien un plan national, ou bien le Conseil économique, serait un instrument d'harmonisation et d'orientation, mais aucun de ceux-ci ne s'imposa. Le M.E.N. était en train de perdre sa bataille contre les Finances; le Conseil économique ne fut jamais à la hauteur de ce qu'on en avait attendu; seule la planification devait apporter quelque chose qui ressemblât à une direction d'ensemble.

L'Assemblée ne s'attachait guère à définir les critères selon lesquels serait jugée l'activité des nouvelles entreprises¹. Sur la détermination des prix et des profits, la législation restait évasive. Si les sociétés nationales étaient supposées fonctionner sans déficits, il n'était pas toujours facile de savoir si elles étaient censées réaliser des bénéfices, ni dans quels cas exceptionnels leurs prix de vente pouvaient s'écarter de ceux du marché. Tout ce qui touchait les prix et les salaires demeurait question non résolue. Et l'on assignait aux entreprises nationales des objectifs variés, parfois contradictoires: elles devaient élever la productivité, réduire l'inflation, développer les capacités de production, améliorer les conditions de travail et les rapports avec les travailleurs, subventionner certaines réalisations d'intérêt social ou économique, tout en maintenant leur propre équilibre financier. Plus que les textes législatifs, ce furent la pratique et les circonstances qui décidèrent de la politique des nouvelles sociétés.

Dans la mise en forme des nationalisations, un des grands problèmes avait été celui de leur organisation juridique. Il y avait d'autres solutions que la pure et simple propriété publique, mais les conditions politiques et psychologiques de l'époque ne permettaient que celle-là. Les sociétés mixtes, par exemple, rappelaient la période

1. Warren C. BAUM, *The French Economy and the State*, Princeton, 1958, pp. 180-223.

d'entre les deux guerres, où l'État avait joué les partenaires timides, ou bien n'avait fait que sauver des entreprises en perdition. De plus, ce genre de structures laissait partiellement en place la propriété capitaliste et les directions existantes, ce qui ne permettait pas d'offrir aux travailleurs un milieu social nouveau. Si l'on s'en tenait à renforcer le contrôle de l'État sur une activité donnée, on retrouvait les mêmes inconvénients. La seule solution acceptable restait celle du transfert total de propriété, de l'éviction des dirigeants privés, de la réorganisation des différents secteurs¹.

La centralisation aussi posait un problème d'organisation, et celui-là entraîna davantage de divisions. Alors que la C.G.T. et les communistes voulaient créer des structures centralisées à compétence étendue, les socialistes et le M.R.P., dans la crainte d'une bureaucratisation et d'une politisation excessives, préféraient un tissu plus lâche. Par exemple, ces deux derniers partis s'efforcèrent de séparer le gaz de l'électricité, et d'instituer des organismes régionaux pour la production et la distribution de l'énergie. Bien que le texte final comportât quelques dispositions centralisatrices, celles-ci ne furent jamais appliquées. En mai 1946, G.D.F. et E.D.F. signaient un accord qui subordonnait le premier à la seconde; et la régionalisation resta très limitée. La nécessité de rationaliser les opérations et d'augmenter la production menait à la centralisation en même temps qu'à une étatisation accrue. Une fois de plus, les impératifs économiques l'emportaient sur les idéaux politiques.

Dans chaque branche, la forme précise d'organisation et de direction résulta d'un mélange de différentes conceptions de la nationalisation. Il se dégagera un amalgame de formules étatiques, technocratiques et syndicalistes. Les premières insistent sur l'autorité du gouvernement, les deuxièmes sur une gestion assurée par des experts indépendants, les troisièmes sur l'autonomie et sur la représentation des intéressés. Défendue par la C.G.T., cette dernière position consistait finalement à confier la responsabilité des décisions et de l'exécution à des conseils d'administration tripartites. De Gaulle préférait une solution étatico-technocratique. Quand par exemple le Comité économique interministériel examina le projet de loi sur l'électricité, le général exprima ses réticences sur la situation minoritaire des représentants de l'État au conseil

1. BOUTHILLIER, *La Nationalisation...*, op. cit., pp. 231-241.

d'administration. Pour lui, l'État devait avoir plus de poids que les consommateurs ou le personnel. Il estimait également indispensable, « au moment où se posent les problèmes d'équipement, de faire place aux personnalités ayant du caractère et des compétences administratives et techniques »¹. Le M.R.P. penchait pour la position gaullienne, tandis que les socialistes défendaient une mixture des trois conceptions. Le problème fondamental était d'arriver à faire participer des catégories intéressées, comme les consommateurs et le personnel, à la direction des entreprises publiques, tout en préservant l'autonomie et l'initiative de leurs dirigeants, en même temps que le contrôle de l'État. Le compromis réalisé par l'Assemblée constituante consista à séparer les grandes décisions de la gestion courante — c'est-à-dire les conseils tripartites des directeurs — et à conserver au gouvernement un droit de veto. Mais ce qu'avaient spécifié les législateurs et ce qui se passa quand les sociétés nationales commencèrent à fonctionner furent deux choses passablement différentes.

Dans les faits, les aspects technocratiques et étatistes l'emportèrent. La compétence professionnelle et l'autorité ministérielle prirent le dessus sur la représentation des intérêts². Là où ils se trouvèrent politisés, les conseils tripartites s'effondrèrent. En 1946, Marcel Paul abusa de son autorité, au titre de ministre de la Production industrielle, pour truffer de communistes les conseils des houillères, du gaz et de l'électricité. Des organismes ainsi constitués ne pouvaient offrir un terrain neutre à la négociation entre les parties intéressées. Même quand il eut réellement lieu, le marchandage entre intérêts ne s'avéra pas représenter une base valable pour les instances d'exécution. Un partisan de la nationalisation — mais légèrement sceptique — reconnaissait douter que la classe ouvrière eût davantage que la bourgeoisie une vision claire des intérêts nationaux à long terme³. Quand, après 1947, l'influence communiste commença à décliner, le mode d'organisation syndicaliste laissa place aux contrôles gouvernementaux et

1. Comité économique interministériel, séance du 14 déc. 1945 (AN F⁶⁰ 901).

2. Bernard CHENOT, *Les Entreprises nationalisées*, op. cit., 1972, pp. 106-111; Maurice BYÉ, « Nationalization in France », in *Nationalization in France and Italy*, Ithaca, N. Y., 1955, pp. 102-104; David H. PINKNEY, « The French Experiment in Nationalization, 1944-1950 », in *Modern France: Problems of the Third and Fourth Republics*, éd. par Edward Mead EARLE, Princeton, 1951, pp. 363-367.

3. Pierre WALINE, « Les Nationalisations », *Droit social*, 3, mars 1945, pp. 92-94.

au professionnalisme directorial. Les actes législatifs subséquents modifièrent les conseils selon l'esprit nouveau : ils augmentèrent la représentation des experts. Dans la pratique, l'espoir d'entreprises publiques indépendantes de l'administration s'estompa rapidement.

Le nouvel ordre économique de la fin des années quarante.

Vers le milieu de 1946, les réformes de structure les plus significatives avaient été votées. La seconde Assemblée constituante, qui siégea pendant l'été et l'automne, n'entreprit même pas de discuter de nouvelles mesures. Cependant, les éléments essentiels d'une économie dirigée se trouvaient rassemblés. Après la vague des réformes d'après-guerre, comment, à la fin des années quarante, se présentait la réorganisation de l'économie ?

Il existait un secteur public substantiel, mais désormais stabilisé. En dehors de certaines révisions touchant les transports (Air France par exemple, en 1948), il n'y eut plus de nationalisations. Les nouvelles sociétés nationales s'avèrent être des entreprises aux activités multiples, qui visaient un grand nombre d'objectifs à la fois. Bien que certaines d'entre elles, comme Renault, eussent essayé de donner l'exemple en matière de démocratie dans l'entreprise, et bien que les travailleurs du secteur public eussent dépassé leurs homologues de l'industrie privée en obtenant des avantages tels que l'abaissement de l'âge de la retraite, de meilleures pensions et la sécurité de l'emploi, on pouvait douter en 1949 que les relations sociales se fussent améliorées, encore moins transformées. Les faits semblaient donner raison au scepticisme du M.R.P. et de certains autres. L'autorité tendait à passer des conseils d'administration au personnel dirigeant et aux ministères. L'État intervenait pour couvrir les forts déficits d'exploitation de nombreuses sociétés ; ensuite, voulant préserver son budget, il renforçait ses contrôles. Quand, vers la fin des années quarante, les finances publiques en vinrent à fournir la plus grande part des investissements nécessaires à l'expansion, les responsables gouvernementaux intensifièrent leur surveillance. La lutte contre l'inflation, qui battit son plein de 1947 à 1949, incita le régime à utiliser le secteur public aux fins de contrôle des prix et des salaires. Bientôt les emprunts des sociétés nationales, les échelles et les taux des salaires, et même les statuts des personnels, furent soumis à approbation ministérielle.

En même temps s'affirmait le professionnalisme des dirigeants. Lacoste, à nouveau ministre de la Production industrielle de la fin 1946 à 1950, donna dans ce domaine une plus grande autonomie aux sociétés. En fait, dès le départ, le personnel dirigeant s'était probablement beaucoup moins renouvelé que ne l'avait voulu la gauche¹. Parmi les nouveaux directeurs d'après-guerre, certains, tels Louis Armand à la S.N.C.F. et Pierre Lefauchaux à la Régie Renault, se révélèrent d'éblouissants technocrates. Comme l'observe une autorité en la matière : « Dans une économie où l'esprit de conservation a trop souvent relayé dans la psychologie de l'entrepreneur privé l'esprit d'entreprise, le secteur nationalisé prenait parfois figure d'ultime refuge de ces vertus traditionnellement "capitalistes" : l'audace, le goût des réalisations d'envergure, le dynamisme². » C'est l'exemple de Lefauchaux qui illustre le mieux le passage du radicalisme social à la technocratie. Sa conception de la nationalisation reprenait la tradition d'Albert Thomas et de Jouhaux, qui l'avaient conçue comme instrument de croissance économique et comme entreprise autonome, libre à l'égard de l'État autant que de la bourgeoisie³. En 1944, au plus fort de la Libération, Lefauchaux attaquait l'égoïsme et le manque de dynamisme de la bourgeoisie, écrivait sur le socialisme des textes enthousiastes et s'adressait aux ouvriers de l'automobile en les appelant « mes camarades »⁴. Mais, en 1952, il s'élevait contre ceux qui voulaient faire de la Régie une vitrine du socialisme, et proclamait que sa tâche consistait à produire des voitures. Son succès même en tant qu'industriel l'aida à secouer la tutelle de l'État et à créer chez Renault, selon ses propres termes, une « technocratie » où des ingénieurs comme lui-même dirigeaient l'entreprise. Plus que le socialisme, c'était l'opposition entre une conception directoriale et une conception étatiste de la nationali-

1 Sur la continuité au sein du personnel dirigeant, voir BOUTHILLIER, *La Nationalisation...*, op. cit., p. 370, pour l'E.D.F., et BLOCH-LAINÉ, *Profession...*, op. cit., p. 105, pour les banques.

2 *Le Fonctionnement des entreprises nationalisées en France*, Université de Grenoble, travaux du III^e colloque des facultés de droit, 1956, pp. 401-402.

3 Ce que je dis de Lefauchaux se fonde sur Patrick FRIDENSON, « Intervention à propos de la communication de M. Bouvier », in *La Libération de la France*, op. cit., pp. 869-872.

4 Pierre LEFAUCHAUX, « Passage au socialisme », *Les Cahiers politiques*, 8 mars 1945, pp. 37-53, et 9, avril 1945, pp. 37-48.

sation qui paraissait pour une longue période poser le problème le plus significatif.

En 1947, on avait commencé à mettre en œuvre un plan économique national, qui institutionnalisait la planification en tant que facteur de la direction de l'économie. Jean Monnet réussissait là où, de Clémentel à Mendès France, ses prédécesseurs avaient échoué. Mais, avec Monnet, le plan devenait un programme rationnel d'investissement alimenté par l'aide américaine, et les planificateurs des experts étrangers à la bureaucratie, qui mettaient en contact les agents de l'économie et tentaient de les séduire plutôt que de leur donner des ordres.

Les deux nouveaux ministères économiques nés de la guerre dépérèrent rapidement. En 1946, le ministère de la Production industrielle hérité de Vichy, et puissant dans les premiers temps, avait déjà perdu ses satellites corporatistes (les C.O.), son réseau de répartition des ressources (l'O.C.R.P.I.), et ses services régionaux¹. L'année suivante, il récupéra ses fonctions commerciales d'avant-guerre et redevint ministère de l'Industrie et du Commerce. « Industrie » précédait maintenant « Commerce », et le ministère conservait sa structure nouvelle — mais il avait perdu ses pouvoirs du temps de guerre. Quant au M.E.N., il ne survécut pas longtemps à titre de ministère indépendant; au cours des premières années d'après-guerre, le ministre des Finances en fut bien souvent également titulaire². La volonté d'en faire un organisme autonome et dominant disparut après le départ de Philip, qui le détint en 1946-1947. Quand le système de répartition des produits et le contrôle des prix se relâchèrent, le ministère perdit ses fonctions les plus considérables; et, des problèmes comme celui de l'investissement prenant de plus en plus d'importance, les actions du ministère des Finances montèrent. De plus, la Rue de Rivoli faisait de son mieux pour démanteler son rival. Ce fut par exemple le Trésor qui reçut la responsabilité des investissements dans le secteur nationalisé. Monnet et son commissariat au Plan empiétèrent aussi sur le M.E.N. en annexant son service de planification écono-

1. Robert CATHERINE, *L'Industrie*, Paris, 1965, pp. 25-27.

2. Sur le déclin du M.E.N., voir: Gaston CUSIN, « Les services de l'économie nationale, 1944-1948 », compte rendu sténographié, Commission d'histoire économique et sociale, réunion du 12 déc. 1977, Comité d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale; Francis-Louis CLOSON et Jean FILIPPI, *L'Économie et les finances*, Paris, 1968, pp. 495-499; Bernard CHENOT, *Organisation économique de l'État*, Paris, 1951, pp. 128-142.

mique. Après 1947, il subsista des vestiges des services du ministère, mais sans les moyens de définir ni d'imposer une politique économique, et réduits à la taille d'un secrétariat d'État. Malgré tout, le commissariat au Plan et le Trésor avaient hérité d'une bonne part des fonctions de direction économique et des idées correspondantes: ainsi les principes du M.E.N. survivaient-ils à son propre décès.

La nationalisation de la Banque de France et des grandes banques de dépôts était plus formelle que réelle. Ce qui se révéla le mieux capable de discipliner le monde bancaire, ce fut le nouveau réseau de contrôle organisé autour du Trésor, du Conseil national du crédit, de la Banque de France, de la commission de contrôle des banques et de l'association professionnelle des banquiers¹. Traçant et appliquant ensemble la politique du crédit, ces organismes empêchèrent assez efficacement les banques privées d'agir à l'encontre de la politique économique nationale. De plus, des institutions de crédit semi-publiques comme le Crédit national et la Caisse des dépôts et consignations, qui consentaient souvent des prêts sur fonds publics et que dirigeaient des fonctionnaires des Finances, se firent dans une certaine mesure les instruments de la politique gouvernementale.

La création, en 1946, d'un Conseil économique et social fut une autre des réformes de structure votées par l'Assemblée constituante. Les syndicats, soutenus en particulier par les catholiques réformistes, désiraient un organe parlementaire qui représenterait les groupements sociaux et économiques. Mais le M.R.P. n'obtint pas une assemblée totalement corporatiste et régionaliste, car les communistes et les socialistes voulaient établir la représentation des intérêts sur la base d'organismes professionnels nationaux plutôt que sur toute une variété d'organisations économiques et sociales, les unes régionales, les autres nationales. À l'image des nationalisations, le Conseil fut le résultat d'un compromis entre les partis, et finit par n'être ni un véritable parlement économique de style corporatiste ni un organisme technique consultatif clairement défini comme tel². Ce rassemblement pluraliste de représentants des intérêts ne répondait pas non plus aux vœux des réformateurs du

1. J. S. G. WILSON, *French Banking Structure and Credit Policy*, Cambridge, Mass., 1957, pp. 285-286, 326.

2. J. E. S. HAYWARD, *Private Interests and Public Policy: The Experience of the French Economic and Social Council*, New York, 1964, p. 14.

temps de guerre, qui avaient souhaité une assemblée de haut rang, chargée de décider de la politique nationale dans le cadre d'une économie mixte. Le Conseil recevait seulement pouvoir d'aviser les assemblées parlementaires sur toute la législation de caractère économique et sur le plan économique national. Par un choix bien approprié, le premier président de ce Conseil fut Léon Jouhaux, qui avait plaidé pendant vingt ans la cause d'un parlement économique. Mais, en dépit de son statut constitutionnel, le Conseil économique et social de la IV^e République finit par ressembler de près au Conseil national économique qui l'avait précédé : il s'avéra être un organisme faible, ignoré par le Parlement et par la plupart des gouvernements.

Moins connues de l'opinion, plusieurs autres réformes substantielles furent réalisées entre 1944 et 1946. Poussé par les demandes nouvelles de l'État en matière de direction de l'économie, et conscient de la supériorité acquise par les services britanniques et américains, un petit groupe de fonctionnaires, impulsé par Alfred Sauvy, Claude Gruson et Francis-Louis Closos, entreprit de refondre le système administratif de collecte et d'analyse des données statistiques et économiques¹. Divers services qui en étaient chargés furent unifiés, et l'on créa sous l'autorité du M.E.N. l'Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.). Dans un pays renommé pour sa répugnance à fournir à l'État des informations économiques, c'était là un progrès important. Même dans le sanctuaire de la Rue de Rivoli, les méthodes les plus modernes firent leur apparition pour l'élaboration des comptes nationaux, du budget, des études statistiques générales et des prévisions économiques. Au cours de la même période, le gouvernement provisoire fondait ou rajeunissait de grands organismes de recherche scientifique et technique sur l'énergie atomique, les télécommunications et l'électronique, l'aéronautique et l'espace. À long terme, leur travail allait aider l'industrie française à réduire son retard technologique².

Les réformateurs de la Libération savaient que les institutions

1. Claude GRUSON, *Origines et espoirs de la planification française*, Paris, 1968, pp. 2-3; CLOSOS et FILIPPI, *L'Économie...*, op. cit., pp. 38-39, 60-61; CHENOT, *Organisation économique...*, op. cit., pp. 129-132; John et Anne-Marie HACKETT, *Economic Planning in France*, Cambridge, Mass., 1963, pp. 104-112.

2. Robert GILPIN, *France in the Age of the Scientific State*, Princeton, 1968, pp. 151-187.

nouvelles ne vaudraient que ce que vaudraient les hommes qui les dirigeraient. Le problème de la formation des hauts fonctionnaires était donc posé. Le recrutement traditionnel des « grands corps » au sein d'une caste, leur attachement au libéralisme, leur étroitesse de vues et leurs attitudes conservatrices amenèrent à fonder en 1945 une nouvelle école supérieure, l'École nationale d'administration publique (E.N.A.). Celle-ci remplaçait l'École libre des sciences politiques dans son rôle d'antichambre des hauts rangs de la fonction publique. L'inspirateur en fut Michel Debré, membre pendant la guerre du C.G.E. de la Résistance, et gaulliste fidèle¹. Pour Debré, l'E.N.A. devait démocratiser et centraliser le recrutement, insuffler à toute l'administration un esprit d'unité et de dynamisme. La préparation serait moins spécialisée et plus largement fonctionnelle. Au moment même où les grands administrateurs étaient amenés à assumer de plus lourdes responsabilités économiques, les idées keynésiennes et une approche pragmatique nouvelle remplacèrent le libéralisme doctrinaire. Dans son programme, l'E.N.A. faisait une grande place à l'économie, l'enseignait à travers l'étude de cas concrets, et la présentait sous une forme plus mathématique. Les nouveaux mentors furent Sauvy, Gruson, Closos, Paul Delouvrier et François Bloch-Lainé. L'ennemi, c'était le malthusianisme; la solution se trouvait dans la planification et l'« économie concertée », cadre dans lequel l'État pouvait, grâce à une « planification souple » et à des « réglages constants », assurer « la croissance économique maximale dans la stabilité financière et sociale »². Bien que l'E.N.A. se soit montrée incapable de transformer le comportement de l'administration ou de démocratiser l'accès à ses rangs supérieurs, elle amena beaucoup de ses élèves à concevoir l'État sous un angle technocratique nouveau.

Le style de direction économique lourdement dirigiste qui avait caractérisé les premières années d'après-guerre s'assouplit bientôt.

1. Jean-François KESLER, « La Création de l'E.N.A. », *La Revue administrative*, 178, juil.-août 1977, pp. 354-369; Marie-Christine KESSLER, *L'École nationale d'administration*, vol. I. *La Politique de la haute fonction publique*, Paris, 1978, pp. 35-66, et la préface de Michel DEBRÉ; Michel DEBRÉ, « La réforme de la fonction publique », *Revue de l'École nationale d'administration*, 1, mai 1946, pp. 5-48. Sur la fondation de l'E.N.A., voir aussi J.O., *Assemblée consultative provisoire, Débats*, 22-23 juin 1945, pp. 1168-1182, 1186-1197.

2. Jean-François KESLER, « Les anciens élèves de l'École nationale d'administration », *Revue française de science politique*, 14, avril 1964, p. 249.

Avec la disparition des pénuries les plus graves et la dissolution de la coalition des partis issus de la Résistance, l'opposition au dirigisme reprit vigueur. Par ailleurs, les contrôles et les organismes corporatistes restaient entachés de collaborationnisme et associés dans l'opinion aux privations du temps de guerre. Le but de la lutte contre Vichy et les occupants, demandaient certains, n'avait-il pas précisément été de libérer le pays de ce genre de contraintes ?

Une des victimes importantes de la Libération fut le réseau des C.O. Lacoste, le ministre qui en avait la charge, entendait faire de ces organismes un instrument permanent du dirigisme. En février 1945, il annonçait une réorganisation des C.O., rebaptisés Offices professionnels; il voulait les soumettre au contrôle de l'État, remplacer les directeurs du temps de guerre, mettre fin à la mainmise des grandes sociétés, redonner leur liberté aux associations patronales, et dans l'ensemble rendre cette machinerie bureaucratique plus efficace et plus démocratique¹. Mais les Offices ne furent pas plus populaires que ne l'avaient été les C.O., et il y avait des raisons de douter que Lacoste eût vraiment changé ni leur personnel dirigeant ni leurs habitudes. Dès que les importations furent suffisantes, la répartition des matières premières perdit de son importance, et le réseau devint vulnérable. Les communistes menèrent l'attaque contre les Offices, considérés comme des bureaucraties « vichysoises » et comme des instruments des trusts; de leur côté, les libéraux et les patrons les accusaient d'entraver le commerce. Le M.R.P. aurait voulu les rebâtir de fond en comble. En avril 1946, le gouvernement Gouin proposa, et l'Assemblée disposa, de démanteler le réseau des Offices: décision qui mit un point final à un des chapitres du dirigisme de guerre et qui, involontairement, aida l'organisation du patronat à renaître de ses cendres².

Quant aux autres formes de contrôles de guerre, le rationnement alimentaire avait disparu à la fin de 1949, et le contrôle des prix

1. Robert LACOSTE, « Des Comités d'organisation aux Offices professionnels », *Notes documentaires et études*, 28, 7 mars 1945, pp. 1-4.

2. La dissolution des Offices laissait aux ministères la tâche de fixer des quotas de matières premières pour chaque branche économique. Les ministères effectuaient la répartition pour les entreprises nationalisées et autres services publics; pour les entreprises privées, c'étaient les associations patronales et les chambres de commerce qui en étaient chargées. Les organisations patronales en vinrent ainsi à assumer de multiples fonctions semi-officielles, et à reconstruire leur réseau d'associations professionnelles (EHRMANN, *Organized Business...*, *op. cit.*, p. 313).

s'était relâché. Une des raisons de la décadence des contrôles sur les prix et les salaires fut qu'ils se révélèrent incapables de tenir l'inflation en respect. Le service des prix ne faisait plus guère qu'enregistrer les hausses, et la réglementation des salaires avait souvent pour effet d'amplifier les augmentations plutôt que de les limiter¹. Abus et scandales dans les administrations de contrôle étaient monnaie courante. Les chefs d'entreprise se plaignaient des formalités tatillonnes, de la pagaille créée dans les approvisionnements, et du « gouffre du budget »². Les mécontentements de 1946 rappelaient ceux de 1919, mais cette nouvelle offensive antidirigiste montée par les milieux d'affaires rejetait sur les communistes aussi bien que sur l'administration la responsabilité des difficultés. En fait, la raison fondamentale de l'inefficacité des contrôles était d'ordre politique. Comme les gouvernements de la III^e République, ceux de la IV^e à ses débuts ne pouvaient ou ne voulaient résister à la pression inflationniste sur les prix et les salaires. La chose se vérifiait tout spécialement quand le patronat, les salariés et les paysans se trouvaient d'accord entre eux pour demander des hausses simultanées des prix et des salaires, comme ce fut par exemple le cas en juillet 1946. Puis, en 1948-1949, quand la majorité gouvernementale se déplaça vers la droite et que des libéraux comme Robert Schuman ou René Mayer devinrent présidents du Conseil, la résolution nécessaire pour imposer des contrôles impopulaires faiblit. Il n'y eut cependant pas retour pur et simple à l'absence de réglementation d'avant-guerre, car l'État conservait l'autorité et la machine administrative capables d'imposer à nouveau des mesures régulatrices, par exemple un blocage général des prix.

Dans le domaine économique, le grand résultat de la période 1944-1946 fut le triomphe de certaines composantes de l'élan de la Libération sur d'autres. Les ardeurs socialistes, syndicalistes, égalitaires et morales reculèrent devant la force plus puissante des désirs de reprise, de reconstruction, d'organisation et d'indépendance nationale. Les espoirs d'un ordre économique plus juste et

1. Paul DELOUVRIER et Roger NATHAN, *Politique économique de la France*, cours de droit, Université de Paris, 1957-1958, pp. 222-223.

2. Ministère de l'Intérieur, études générales, 28 nov. 1946 (AN F^{1a} 3362).

plus humain chez les moralistes, ceux d'un dépassement du capitalisme chez les socialistes, furent débordés par les réalisations modernisatrices. Ce qu'apporta le mouvement de réforme structurelle, ce fut l'attribution à l'État de vastes responsabilités économiques et sociales; des institutions nouvelles ou transformées; et, le temps venu, la présence d'hommes nouveaux à la tête de l'appareil de direction économique. Des personnalités comme celles de Jean Monnet au commissariat au Plan ou de François Bloch-Lainé au Trésor représentent l'archétype de ces hauts fonctionnaires modernisateurs. Eux-mêmes et d'autres à leur image allaient mettre en œuvre les politiques nationales expansionnistes et interventionnistes qui amèneraient les années cinquante à contraster si fortement avec la période d'avant-guerre.

Les raisons de cette orientation sont complexes. En premier lieu, sauf une exception majeure, personne n'avait en 1944-1946 de volonté cohérente en matière de changements structurels. Les partis, les groupes d'intérêts et les hommes qui dominèrent l'époque de la Libération n'avaient pour doctrine qu'un mélange de quelques idées et de quelques priorités. Avant le débarquement, ils n'avaient pu se mettre d'accord sur le projet d'une économie nouvelle; quand ils furent devenus une coalition gouvernementale et qu'il fallut prendre des décisions, les fissures s'élargirent. En fait, le seul grand terrain d'accord était que les réformes de structure devaient signifier économie dirigée et modernisation. C'est cet aspect du programme des réformateurs qui n'a pas été suffisamment mis en lumière et qui, pour une large part, explique les faits.

En second lieu, bien que les circonstances se prêtassent beaucoup mieux en 1946 qu'en 1919 à une transformation radicale, les partisans d'une refonte socialiste étaient rares. Dans la gauche non communiste, seuls quelques dirigeants comme Mendès France et Philip la défendirent. Chez tous les autres, il y avait des réserves, des hésitations, ou l'attrait d'alternatives plus séduisantes. Et les militants même qui voulaient saisir l'occasion offerte par l'euphorie de la Libération ne ressentaient pas l'avenir socialiste ou syndicaliste comme un but tout proche. Leur tâche, telle qu'ils la concevaient, était de commencer à édifier un ordre mixte, à la fois socialiste et capitaliste. Ils construisaient une économie et une société plus justes, mais non totalement nouvelles. Il fallait éliminer certains capitalistes — les trusts, les profiteurs du marché noir, les collaborateurs — mais non le système capitaliste. L'élan réfor-

mateur visait à créer des institutions socialisantes à l'intérieur d'une économie capitaliste. Mais les instruments clés de la socialisation, entre autres les entreprises nationalisées, le M.E.N. et le plan, furent finalement choses très différentes de ce qu'avaient souhaité leurs champions les plus audacieux. Ils résultèrent de compromis qui reflétaient des objectifs technocratiques et étatistes tout autant que socialistes ou syndicalistes.

Une troisième raison à cet aboutissement de la réforme se trouve dans les contraintes sévères que devaient affronter les partisans de la révolution morale et sociale. Dans la situation de misère laissée par la guerre et l'occupation, un approvisionnement minimal en vivres et en combustible, ainsi que les moyens de le transporter, passait avant tout. La nécessité souveraine paraissait être de retrouver un niveau de vie acceptable.

Enfin, et c'est là le plus important, les réformateurs de 1944-1946 élargirent consciemment leur souci d'une reprise immédiate à la volonté d'assurer avant tout une rénovation à long terme, et à la mise en place des institutions de direction économique correspondantes. Ils comprenaient parfaitement que la cause de la triste situation du pays ne se trouvait pas seulement dans les malheurs de 1940-1944, mais aussi dans une accumulation de retards. C'est pourquoi les programmes de tous les grands acteurs du jeu politique, depuis de Gaulle et Pleven jusqu'à Mendès France et aux communistes, plaçaient très haut la modernisation et l'économie dirigée. Cette attitude neuve marquait une révolution dans la manière dont l'élite politique et administrative française concevait la structure des institutions économiques, ainsi que la nature de la politique économique et les moyens de la maîtriser.

CHAPITRE VIII

Le plan Monnet, 1945-1952 : le prototype de la planification

Jean Monnet se rappelait avoir dit à Charles de Gaulle : « Vous parlez de grandeur, mais les Français sont petits aujourd'hui¹. » Et, dans la suite de la conversation, que si les Français voulaient s'élever à la grandeur, il leur fallait se moderniser et accroître leur production. Cet entretien entre le commissaire à l'Approvisionnement et le chef du gouvernement provisoire avait lieu à Washington en août 1945. Quelques mois plus tard, le mécanisme de planification économique était dessiné et officialisé.

C'est pour répartir de maigres ressources et pour faire face aux nécessités urgentes que la France, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, mit en œuvre une planification. Celle-ci se trouva aussi intimement liée à l'aide étrangère américaine. Elle devait son inspiration et sa conception directement à Jean Monnet et à son équipe, indirectement aux planificateurs anglo-américains du temps de guerre.

Monnet commença sa carrière au tournant du siècle en vendant du cognac aux Canadiens, et la termina soixante ans plus tard en vendant aux Européens de l'Ouest l'idée de l'intégration européenne. Il pensait que le travail de toute sa vie avait été de rapprocher les hommes, de les aider à résoudre les problèmes qui les divisaient. Les questions auxquelles il voulut trouver une réponse étaient de portée nationale ou internationale. Il estimait aussi que, pour les résoudre, la persuasion valait mieux que l'autorité. Mais le prix à payer pour convaincre ceux qui détenaient l'autorité d'adopter ses idées était de s'effacer lui-même. « Dans mon travail,

1. Jean MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976, p. 270.

commentait-il, il faut oublier les lauriers¹. » Monnet refusa de faire personnellement une carrière politique parce que, de son point de vue, les hommes politiques dépensaient leur énergie à rechercher le pouvoir plutôt qu'à affronter les problèmes. Une carrière administrative pas davantage : les hauts fonctionnaires, lui semblait-il, passaient leur temps à assurer le maintien régulier du statu quo. Bien qu'à la fin de sa vie il ait dirigé la maison de cognac familiale, les affaires ne retinrent jamais toute son attention, parce qu'elles ne satisfaisaient pas son besoin d'agir pour le service du pays. Au lieu de tout cela, la carrière de Monnet se déroula dans les espaces intermédiaires entre politique, administration et affaires : il devint pour les gouvernements un trouble-fête de premier ordre dans le domaine économique ; et, par ailleurs, le moteur premier d'efforts pour mobiliser les hommes en vue de faire la guerre, puis de faire la paix, puis d'atteindre la prospérité. Son talent était de poser les problèmes avant les autres, de rechercher pour les résoudre les conseils des meilleurs esprits, et de savoir rallier les hommes au pouvoir à sa ligne d'action.

Pendant la Première Guerre mondiale, Monnet avait servi à Londres comme membre des commissions exécutives interalliées, où il avait soutenu le projet de Clémentel pour une mise en commun des ressources après la guerre. Entre 1918 et 1939, il fut successivement fonctionnaire de la Société des Nations, conseiller financier auprès de plusieurs gouvernements, et cadre d'une banque d'affaires américaine. Vers la fin des années trente, Monnet joua le rôle d'agent de liaison entre son gouvernement et les Anglo-Américains pour les problèmes d'armement. En 1940, alors qu'il se trouvait à Londres, la défaite de la France interrompit son travail d'acheminement des approvisionnements. La même année, il s'installa à Washington en qualité de membre de la mission d'achats britannique ; il y apporta son aide à la mise en route du programme de mobilisation américain et forgea l'expression d'« arsenal des démocraties », que le président Roosevelt employa pour qualifier les premières contributions des États-Unis à la guerre. En 1943, Monnet se trouvait à Alger, où il s'occupait pour le C.F.L.N. des questions d'armement et d'approvisionnement². Il connaissait de Gaulle depuis le début de la guerre, mais ne fut

1. *Id.*, *ibid.*, p. 273

2. André KASPI, *La Mission de Jean Monnet à Alger, mars-octobre 1943*, Paris, 1971.

jamais un des fidèles du général. Une des raisons en était qu'il rejetait sa conception du nationalisme ; une autre, le fait qu'en 1940 il avait préféré faire la guerre au service des alliés de la France plutôt que de rallier la France libre. Sa tentative pour apaiser la querelle entre le général Giraud et de Gaulle au sein du C.F.L.N. ne fut pas non plus de nature à lui attirer la sympathie du second. Pourtant, en octobre 1943, voulant tirer parti des contacts de Monnet aux États-Unis, de Gaulle le renvoya à Washington pour traiter les problèmes d'approvisionnement et aider à obtenir la reconnaissance diplomatique du C.F.L.N. À ce moment, Monnet assura de plus la tâche de superviser les programmes des futures exportations américaines destinées à l'approvisionnement et à la reconstruction de la France libérée. Bien avant les autres, il avait compris que l'aide américaine serait indispensable à la renaissance française.

Pendant son séjour à Washington de 1943 à 1945, Monnet dirigea la mission du comité français d'approvisionnement ; il y rassembla aussi le noyau de son équipe d'après-guerre. Robert Marjolin, planiste socialiste des années trente et disciple de Keynes, était l'économiste de la mission. Félix Gaillard, comme Marjolin, jeune, brillant et ambitieux, devint plus tard le chef de cabinet de Monnet. Étienne Hirsch, ancien dirigeant d'une société d'industrie chimique, avait été à Londres l'homologue de Monnet ; il devint le principal conseiller technique de la jeune équipe, sur laquelle il exerça une influence stabilisatrice¹. Aux États-Unis, Monnet s'était sérieusement attaché à cultiver des contacts dans les hauts cercles politiques, militaires, juridiques, bancaires et universitaires, ainsi que dans les milieux d'affaires. Il apprit beaucoup auprès des économistes Stacy May et Robert Nathan, qui appliquaient leurs talents de statisticiens et d'analystes aux programmes américains de production de guerre. Nathan devait plus tard être appelé comme consultant pour l'élaboration du premier plan français. En même temps, Monnet s'était imprégné de l'attitude optimiste de ses hôtes à l'égard de la croissance économique. Le succès des programmes de production de guerre aux États-Unis avait impressionné la mission française, qui comprenait que les techniques de mobili-

1. Hervé Alphan, Léon Kaplan et René Mayer travaillèrent également avec Monnet à Washington. Après la guerre, Alphan et Kaplan l'aidèrent à négocier des emprunts américains ; Mayer était ministre des Finances au moment d'un des premiers stades du plan Monnet.

sation du temps de guerre pouvaient s'adapter à des objectifs du temps de paix.

Dès que commença la libération de la France par les Alliés, Monnet poussa le C.F.L.N. à prendre des mesures en vue d'organiser les commandes et la répartition des fournitures étrangères¹. Les commissariats du C.F.L.N. ne pouvaient, d'après lui, s'obstiner dans leur méthode d'achats en ordre dispersé. Sans un « plan d'ensemble » et une supervision gouvernementale centralisée, il prévoyait que les approvisionnements seraient épuisés avant que le pays ne fût libéré. En août 1944, le commissaire à l'Approvisionnement proposa un plan de six mois, qui couvrirait les importations pour la période de libération; et, pour la suite, un « plan de remise en marche » incluant les matières premières, les machines, les produits alimentaires et les fournitures médicales. Adoptées par le C.F.L.N., ses propositions servirent de base aux négociations de prêt-bail avec les États-Unis.

La France ne fut admise à bénéficier du prêt-bail que juste à la fin de la guerre. Selon un accord signé en février 1945, et que Monnet avait contribué à négocier, le gouvernement des États-Unis accordait à la France une aide militaire, des matières premières, des produits alimentaires — et fournirait des équipements sur la base d'un prêt à long terme et à bas taux d'intérêt. Mais, en août 1945, le gouvernement américain avertissait Monnet, en sa qualité de président du comité français d'approvisionnement, qu'il n'accepterait plus de commandes aux termes du prêt-bail et qu'il voulait réviser le programme²; il exprimait aussi son désir de restituer le commerce aux circuits privés et de supprimer les restrictions aux échanges internationaux le plus vite

1. « Rapport de M. Jean Monnet sur l'approvisionnement de la France pour la période de libération et pour la remise en marche rapide de son économie », 4 août 1944 (AN F⁶⁰ 918). Pour plus de détails, voir le volumineux « Dossier de M. Jean Monnet » (AN F⁶⁰ 921).

2. Leo T. Crowley à Monnet, 18 août 1945 (Papiers Monnet, correspondance 1945). Ce chapitre est fondé pour une large part sur les papiers privés de Monnet, qui sont déposés à Lausanne. Toutes mes références, à l'exception de celles tirées de sa correspondance, proviennent des quarante-quatre cartons qui forment ses archives sur le plan de modernisation et d'équipement. La référence P.M. renverra dans la suite aux Papiers Monnet, le premier chiffre étant celui du carton, et le second, quand la chose est possible, celui du dossier particulier du carton. Sur la fin du prêt-bail vue côté américain, consulter James J. DOUGHERTY, *The Politics of Wartime Aid: American Economic Assistance to France and French Northwest Africa, 1940-1946*, Westport, Conn., 1978, pp. 189-212.

possible¹. La fin du prêt-bail exigea une refonte complète du système français d'importation et fit faire un pas décisif à la planification. Désormais, la France allait devoir payer ses matières premières, ses équipements, sa nourriture — et reprendre avec les États-Unis des relations commerciales normales. Elle devrait aussi entrer en compétition avec d'autres pays en quête, comme elle, de l'aide américaine. La façon désordonnée dont opéraient les missions françaises avait irrité les Américains et les avait rendues moins efficaces². Faute d'un plan d'équipement d'ensemble, chaque ministère avait présenté ses demandes en concurrence avec les autres. C'étaient en particulier les négligences des Français et leur manque de personnel techniquement qualifié qui avaient découragé les fonctionnaires de Washington. L'expiration du prêt-bail aggravait le problème. On rapporte que William Clayton, sous-secrétaire du Département d'État pour les affaires économiques, disait au chef d'une des grandes missions d'achat :

Soyez libéraux ou dirigistes. Retournez à l'économie capitaliste ou allez à l'économie socialiste. C'est votre affaire [...] et c'est au gouvernement qui sortira des élections d'en décider, mais il faut qu'il fasse son choix et qu'il ne fasse pas de compromis entre ces deux économies. Il faut qu'il établisse un programme précis en tout état de cause, prouvant son désir de donner à la France une économie qui lui permette d'atteindre les prix de revient internationaux calculés en heures de travail. S'il fait ce choix et nous démontre le sérieux de son programme, nous aiderons votre pays, car sa prospérité est nécessaire à la paix³.

Ce furent donc les Américains qui prirent l'initiative de lier leur aide à un programme de modernisation et à une comptabilité rigoureuse⁴. Monnet estimait que, ni au comité d'approvisionnement ni à Paris, personne ne possédait à la fois la vision globale

1. Mémoire d'Arnold QUIRIN, 30 juil. 1945, reproduit dans U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1945*, Washington, D. C., 1968, vol. IV, pp. 763-767; cité dans la suite sous les initiales F.R.U.S. Fred L. BLOCK (*The Origins of International Economic Disorder*, Berkeley, 1977, pp. 32-108) explique pourquoi les États-Unis orientèrent leur politique d'après-guerre de manière à obliger les pays européens à ouvrir leurs économies au commerce international, et en particulier aux exportations américaines.

2. M. ARMENGAUD, « La mission de la production industrielle aux États-Unis », *Cahiers français d'information*, 19 mai 1946, pp. 13-16.

3. Id., *ibid.*, p. 14.

4. Edgar BEIGEL, « France Moves toward National Planning », *Political Science Quarterly*, 62, sept. 1947, pp. 388-389; et Alfred SAUVY, *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle*, Tournai, 1972, p. 182.

et les techniques d'analyse raffinées indispensables pour mesurer la situation de l'équipement français, le revenu national et les autres grandes données économiques — que personne ne pouvait chiffrer les besoins du pays de façon à satisfaire les Américains.

C'est dans ces circonstances qu'en août 1945, à Washington, Monnet parlait à de Gaulle de la nécessité de refondre l'appareil de production français. Il rédigea un mémorandum que de Gaulle adressa au président Truman. Il y demandait un prêt pour stabiliser la dette contractée à l'occasion du prêt-bail, et informait le président américain que la France avait l'intention d'en solliciter d'autres pour renouveler son équipement. La France entendait reprendre son rang parmi les puissances industrielles. Et, indiquait encore Monnet, « nous avons l'intention de vous soumettre prochainement notre programme d'équipement industriel destiné à moderniser notre production »¹.

À son retour à Paris en octobre 1945, Monnet était décidé à obtenir l'aide américaine pour rénover l'économie. Il réunit plusieurs fois Marjolin, Hirsch et Gaillard dans des chambres d'hôtel où il étudia avec eux les données, fournies par les statisticiens administratifs, qui démontraient le déclin à long terme de la nation. Leur réflexion les mena à attribuer le niveau de vie relativement bas des Français, la faiblesse de la production et de la productivité au fait que le pays avait négligé les investissements productifs. Hirsch apprit à Monnet que l'aciérie française la plus moderne datait de 1906; encore avait-elle été construite en Lorraine par les Allemands. L'investissement était la clé du « redressement » économique. Mais comment l'économie allait-elle à la fois payer un fort volume d'importations, satisfaire les besoins de consommation courants, entreprendre la reconstruction, et de plus fournir des investissements suffisants pour la modernisation? Seule l'aide américaine pouvait résoudre le problème. À ce moment, le seul soutien sur lequel pouvait compter Monnet était celui de De Gaulle. Le général lui avait demandé de rédiger un projet avant la fin de l'année. En novembre, de Gaulle affirma l'intention de son gouvernement de tracer un « plan grandiose » de reconstruction et de rénovation². Au cours du même mois, les

¹ « Note pour M. le Général de Gaulle », 22 août 1945 (P.M. correspondance, 1945).

² Déclaration ministérielle du 23 nov. 1945, reproduite dans *L'Année politique 1944-1945*, Paris, 1946, p. 488.

gouvernements américain et français échangèrent des lettres qui préparaient les conditions de réalisation du plan. Les Français acceptaient de négocier l'ouverture de leur pays au commerce étranger, en échange d'une aide pour la reconstruction et la modernisation de leur économie¹.

Le 4 décembre, Monnet, Hirsch et Marjolin achevaient un long mémorandum destiné à de Gaulle, et qui allait devenir l'acte de naissance de la planification². Ce texte historique affirmait que si le pays voulait retrouver sa place dans les affaires mondiales et améliorer son niveau de vie, il lui fallait accomplir en même temps sa reconstruction et sa modernisation. Moderniser signifiait augmenter la productivité à la fois dans l'agriculture et dans l'industrie en mettant à leur disposition le matériel et les méthodes de production les plus récents. Le peuple français devait se rendre compte que la cause de son retard relatif était l'archaïsme de son équipement, qui de plus s'était délabré au cours de la guerre, alors que les autres belligérants connaissaient une « véritable révolution technique ». Monnet avertissait de Gaulle que, faute pour le gouvernement d'agir rapidement avant que les ressources disponibles ne fussent entièrement absorbées par d'autres besoins, les intérêts économiques chercheraient à maintenir l'appareil de production tel qu'il existait, et qu'alors l'économie « se cristalliserait à un niveau de médiocrité ». Seul un accroissement de la production à des prix compétitifs permettrait à la France d'exporter suffisamment pour payer des importations massives de produits bruts indispensables, comme le charbon, et d'équipements. Le mémorandum déclarait que les progrès de la modernisation dépendaient de la facilité avec laquelle la France obtiendrait ou non des crédits étrangers destinés à l'achat d'équipement. Faisant écho aux

¹ On trouvera ces lettres dans *F.R.U.S.*, 1945, vol. IV, pp. 768-771. Le 15 janvier 1946, Jefferson Caffery, ambassadeur des États-Unis à Paris, informait le secrétaire d'État à Washington que Monnet et ses assistants avaient dit à des fonctionnaires de l'ambassade que « l'adhésion de la France à la politique commerciale américaine est subordonnée à des crédits américains sur grande échelle ». Faut de ceux-ci, la France moderniserait tout de même sa production, « mais plus lentement, et obligatoirement dans le cadre d'une économie fermée » (*F.R.U.S.*, 1946, vol. V, 1969, p. 399). Les deux gouvernements entreprirent d'ouvrir des négociations, et les responsables américains manifestèrent leur intérêt pour tous les documents élaborés par les Français en justification de leurs besoins.

² Monnet à de Gaulle, « Mémorandum sur le Plan de modernisation et d'équipement », 4 déc. 1945 (AN F⁶⁰ 901). Ce document est reproduit par Charles DE GAULLE, *Mémoires de guerre*, Paris, 1954-1959, vol. III, pp. 634-639.

idées d'autres planificateurs comme Georges Boris, Monnet montrait la nécessité d'un plan d'équipement et de production à long terme, afin de coordonner les nombreux plans dispersés qui pour l'instant se disputaient les rares ressources. Pour sa réalisation, il recommandait de faire collaborer à son élaboration tous les « éléments vitaux » du pays (par exemple, des hauts fonctionnaires, des experts, des représentants des associations patronales et des syndicats). Ceux-ci formeraient des commissions de modernisation et rédigeraient des plans sectoriels. En même temps, Monnet demandait la nomination d'un haut commissaire au Plan, chargé de superviser les travaux des commissions et d'en faire la synthèse, d'étudier les plans déjà existants, puis d'établir un plan de modernisation et d'équipement (P.M.E.), qui serait soumis à un nouveau conseil de planification. Ce dernier organisme compterait une trentaine de membres, représentant par moitié d'une part les ministères, d'autre part les intérêts économiques; il discuterait les travaux des commissions et proposerait le plan à l'approbation du gouvernement.

Muni de la bénédiction de De Gaulle, Monnet présenta son projet à un conseil interministériel devant lequel il insista sur le « caractère pragmatique » de la planification et sur les limites de la tâche qui lui serait confiée, celle-ci ne consistant qu'à faire la synthèse des plans des différents ministères¹. Il soutint également que la France ne pourrait obtenir l'aide américaine qu'à condition d'avoir un plan précis qui prouverait sa volonté d'entreprendre sa rénovation. Le ministre communiste de l'Économie nationale, François Billoux, donna son appui à Monnet, mais en précisant que la planification devait représenter un effort de collaboration entre les ministères, et que l'appareil de planification devrait disparaître dès que le P.M.E. serait rédigé. De Gaulle ajouta que l'exécution du plan serait l'affaire du M.E.N. et des ministères techniques. Les ministres recommandèrent le projet de Monnet au gouvernement; une semaine plus tard, celui-ci l'adoptait en Conseil des ministres.

Le 3 janvier 1946, un décret créait le commissariat général au Plan (C.G.P.) et le Conseil du plan, et définissait leurs tâches². Les deux organismes étaient rattachés au chef du gouvernement. Le décret précisait qu'ils devraient dans les six mois élaborer un

1. Comité économique interministériel, séance du 14 déc. 1945 (AN F⁶⁰ 901).

2. Le texte de ce décret, que le C.G.P. rédigea pour le compte du gouvernement, se trouve dans *L'Année politique 1949*, Paris, 1950, pp. 413-414.

P.M.E. visant cinq objectifs : accroître la production, développer le commerce extérieur, élever la productivité au niveau de celle des pays les plus avancés, assurer le plein-emploi et améliorer le niveau de vie. Le M.E.N. devait, pour un temps, mettre ses services statistiques à la disposition du commissaire, et les autres ministères lui fournir toutes informations sur sa demande. Le C.G.P. rédigerait le plan et le proposerait au Conseil. Une semaine plus tard, de Gaulle adressait à Monnet, nommé commissaire, une série d'« instructions » qui reprenaient mot pour mot le mémorandum originel remis le 4 décembre. Avec l'appui de De Gaulle, Monnet avait réussi à créer sa propre unité de planification.

L'élaboration du plan, 1945-1946.

Dans l'histoire de l'économie dirigée, la contribution la plus importante de l'équipe Monnet fut peut-être de créer le prototype de la planification française; ses conceptions en la matière allaient donner à cet élément clé de l'économie dirigée ses caractères spécifiques. Mais, comme le plan lui-même pour une si grande part, l'inspiration devait beaucoup aux Anglo-Saxons, et particulièrement aux Américains. Ceux-ci apportèrent au premier plan équipements, matières premières et crédits — mais aussi leur conception expansionniste de l'économie. Comme nous le verrons, même sur le simple fonctionnement de l'unité de planification, les idées provenaient pour beaucoup des exemples et des conseils donnés par les Anglo-Américains.

En élaborant sa méthode de planification, Monnet avait grand souci de résoudre deux problèmes fondamentaux. Il lui fallait trouver, d'abord, comment planifier dans le cadre d'une économie de marché; ensuite, comment contourner la domination des ministères.

Monnet nomma Marjolin commissaire adjoint, Hirsch et le jeune inspecteur des finances Paul Delouvrier chefs de ses services technique et financier; Jean Fourastié et Jacques Dumontier, statisticiens de renom, dirigeaient la division économique et statistique¹.

1. Jean Vergeot vint bientôt les remplacer. Maurice Aicardi, Roger Auboin, Léon Kaplan et Pierre Denis furent d'autres membres importants de l'état-major d'origine. MONNET retrace la naissance et le développement du P.M.E. dans ses *Mémoires*, *op. cit.*, pp. 275-311.

Au début de 1946, l'équipe travailla fiévreusement à forger la structure de base du P.M.E. Un premier texte fut rédigé en toute hâte, afin d'aider le gouvernement à négocier un prêt américain. Le point de départ de la réflexion était que la France se trouvait sur le point de devenir « un pays arriéré »¹. Le délabrement prolongé de son équipement entraînait pour elle un bas niveau de vie et une balance des paiements déficitaire. Avec les pertes en capital productif dues à la guerre, avec la réduction en nombre et le vieillissement de la population active, il avait fallu travailler plus dur pour fournir les mêmes quantités de biens et de services. Comme les pays sous-développés, la France avait la possibilité de dévaluer les salaires réels ou de les réduire, et de payer ses importations en provenance des pays avancés au moyen d'une quantité de travail accrue. Mais elle pouvait aussi éviter de se laisser reléguer dans les rangs des retardataires en établissant un plan de rééquipement et de modernisation de ses capacités productives. Tel que l'exprimait Monnet, le choix était « entre la modernisation et la décadence »².

Ce qu'il fallait à la France, selon le C.G.P., c'était un programme d'investissement. La planification n'était nullement conçue comme élément d'une restructuration socialiste de l'économie³. Le seul lien entre le P.M.E. et le socialisme était que le programme d'investissement prévoyait de soutenir l'édification du secteur nationalisé. Mais cet objectif même était visé pour des raisons économiques plutôt qu'idéologiques. Considéré comme le socialiste de la maison, Marjolin lui-même voyait dans le P.M.E. une affaire pratique, étrangère à toute doctrine⁴. La première génération de planificateurs effectifs adoptait comme première prémisses le fait qu'ils s'adressaient à une économie mixte, mais encore capitaliste pour l'essentiel. Le second préalable était que le pays ne possédait pas l'appareil productif suffisant pour à la fois répondre aux besoins de la consommation, payer un volume considérable

1. « Note sur les lignes générales du plan français », 1946 (P.M. 38, 2).

2. C.G.P., *Rapport général à la deuxième session du Conseil du plan*, sept. 1946.

3. Quand les planificateurs voulaient trouver des précédents au P.M.E., ils ignoraient les contributions de gauche, à l'exception des efforts du M.E.N. en 1936, et remontaient au rapport de Clémentel sur l'industrie en 1919. Clémentel avait tenté d'établir des relations entre niveau de vie, coûts de production, productivité et modernisation. Voir Jacques-René RABIER, « Le plan Monnet », *Collection Droit social*, 36, mars 1950, p. 2. Cette série d'articles sur le P.M.E. sera dénommée dans la suite des notes « Le plan Monnet ».

4. Entretien de l'auteur avec Pierre Marjolin, 22 novembre 1976.

d'importations, et dégager des capitaux pour l'investissement. Aussi le P.M.E. devait-il être un plan d'investissement, et du même coup un moyen d'obtenir l'aide américaine pour reconstruire et moderniser l'économie, jusqu'au moment où elle serait capable de combler son déficit des paiements et d'investir par elle-même. Le plan Monnet marquait une rupture avec la conception radicale de la planification qui avait fleuri au cours des années trente parmi les dirigeants de la C.G.T. et les jeunes socialistes. En France, il trouvait ses antécédents dans le projet de Clémentel en 1919, dans le « planisme » néo-libéral d'entre les deux guerres, et dans la planification de Vichy.

Pour assurer la croissance économique, il fallait assurer le respect des priorités et exiger certains sacrifices. Les planificateurs voulaient limiter la production des biens de consommation autant qu'il serait possible sans susciter trop d'opposition au P.M.E. Ils prévoyaient d'allouer les ressources en privilégiant un certain nombre de secteurs de base dont le développement, pensaient-ils, commandait le volume de production et les prix de revient de l'économie entière. La reconstruction des bâtiments et maisons non productifs, chère en 1946 à beaucoup de Français, serait reportée. Les planificateurs faisaient passer l'investissement avant la consommation, la modernisation avant la reconstruction, l'avenir avant le présent.

Les hommes du plan devaient certes imprimer leur orientation à la renaissance d'après-guerre et demander des sacrifices, mais ils ne pouvaient rien imposer. Leur problème était d'essayer de donner une direction commune à ce qui restait pour l'essentiel une économie de marché composée de centaines de milliers de producteurs indépendants, et cela à un moment où le « dirigisme » était impopulaire; les contrôles économiques évoquaient les souffrances de la guerre et l'occupation allemande¹. En outre, il n'était pas dans la manière de Monnet de donner des ordres. « Nous ferons le plan sans rien imposer à personne »², disait-il à Hirsch. Restait que, pour assurer le succès du plan, il fallait orchestrer le comportement économique d'un grand nombre d'acteurs. Comment planifier si l'on ne pouvait commander? Ou, pour reprendre les termes de Monnet, « comment mener un immense effort collectif sans avoir

1. « Note sur les méthodes d'exécution du plan », 1946 (P.M. 38, 2).

2. MONNET, *Mémoires*, op. cit., p. 293.

soi-même le contrôle de l'appareil de décision — celui de l'État ou celui des entreprises? »¹.

Les planificateurs trouvèrent trois réponses, qui s'apparentaient entre elles. La plus neuve, et de loin, consistait à faire participer à l'élaboration du P.M.E. ceux qui devraient le réaliser. Dans l'esprit de Monnet, sa méthode s'écartait de l'approche bureaucratique ordinaire, laquelle ou bien imposait des directives selon le bon plaisir de l'administration, ou bien consultait les intérêts, mais d'une façon qui les faisait se placer sur la défensive. En contraste avec ce type de planification « administrative » qui avait été celle de Vichy, il entendait réunir les intérêts économiques dans une recherche collective des solutions. Du fait même d'avoir trouvé des réponses aux questions, les participants s'engageraient à les mettre à exécution. D'autre part, ne représentant pas des organisations, ils n'en seraient que plus libres pour discuter et parvenir à un accord. Le principe du vote à l'unanimité aiderait à surmonter les réticences des intérêts particuliers; les planificateurs promettaient de ne rien faire sans le consentement de tous. Comme le déclarait Marjolin :

L'avantage principal d'une méthode qui fait concourir à l'élaboration du plan ceux-là qui seront appelés à l'exécuter est de tenir compte par avance des observations et des objections qu'ils ne manqueront pas de faire au moment de l'exécution et par là même de les surmonter. Au lieu d'apparaître comme une création d'intellectuels en chambre, le plan se présente comme l'expression des possibilités de l'économie nationale et de la volonté de ses agents actifs².

Monnet pensait que « rien n'est aussi efficace que la persuasion », et que la modernisation était un état d'esprit plutôt qu'une question de matériel³. Ce qu'il espérait vendre aux commissions, c'était une attitude dynamique envers le développement économique, inspirée par l'exemple américain. Ainsi, quand il fallut décider de la meilleure méthode pour stimuler l'agriculture, le commissariat choisit la mécanisation parce que, comme disait Hirsch, « un agriculteur derrière un tracteur ne pensera jamais plus comme un agriculteur derrière un cheval »⁴.

1. *Id.*, *ibid.*, p. 274.

2. MARJOLIN, « Note sur l'élaboration et l'exécution du plan », 23 avril 1946 (P.M. 1, 4).

3. MONNET, *Mémoires*, *op. cit.*, pp. 305-306.

4. *Id.*, *ibid.*, p. 306.

La tactique de Monnet trouva sa forme institutionnelle dans les dix-huit commissions de modernisation où les planificateurs rassemblèrent des centaines de chefs d'entreprise, de fonctionnaires, de dirigeants syndicaux, d'agriculteurs, d'experts et de consommateurs. Les questions essentielles que Marjolin posa aux commissions étaient les suivantes : quels équipements, quelle réorganisation vous faut-il pour accroître rapidement la production et la productivité, pour devenir compétitifs devant les entreprises des pays les plus avancés? En particulier, comment supprimer les « goulots d'étranglement de la production », afin que celle-ci pût dépasser les niveaux d'avant-guerre? Le personnel du commissariat considérait ces commissions comme « le rouage essentiel de la nouvelle machine »¹. Quant à ceux qui devraient y siéger, il déclarait ne pas vouloir des détenteurs de postes très élevés, mais des hommes qui se recommanderaient par « la connaissance qu'ils ont de l'industrie [...], leur dynamisme [...], leur volonté de faire quelque chose de moderne »². Ceux dont les pouvoirs s'étendaient à toute une branche de l'économie n'étaient pas pour autant écartés; en fait, les présidents des commissions furent souvent des responsables d'associations professionnelles. C'étaient donc ces organismes qui donnaient au P.M.E. son caractère « démocratique », « représentatif » ou « consensuel », et qui inspiraient l'idée d'une « économie concertée ». Monnet adopta cette métaphore musicale suggérée par Hirsch parce qu'il voulait effacer la légende qui faisait des Français, comme Péguy le leur reprochait dans une phrase célèbre, « un peuple inconcerté »³.

L'idée même des commissions venait de Hirsch. À titre de responsable de l'approvisionnement à Londres, il avait observé l'expérience britannique des « réunions de travail » instituées en 1945 par le gouvernement travailliste pour faire étudier systématiquement par les intéressés la situation de certaines industries chancelantes⁴. Cependant, les commissions françaises n'en représentaient pas une simple imitation, car les organismes britanniques

1. Robert MARJOLIN, « Le commissariat général du Plan », *Cahiers français d'information*, 1^{er} juin 1946, p. 17.

2. *Id.*, *ibid.*, p. 18.

3. MONNET, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 306.

4. Entretien de l'auteur avec Étienne Hirsch, 29 octobre 1976. Sur les réunions de travail, voir Andrew SHONFIELD, *Modern Capitalism*, New York et Londres, 1965, pp. 88, 96-99.

ne comprenaient pas de fonctionnaires et ne s'intégraient pas dans un programme d'ensemble. À la différence de ces réunions de travail, les C.O. de Vichy semblent n'avoir pas ou peu inspiré la création des commissions du C.G.P. On y vit paraître, dans de rares cas, d'anciens membres du personnel des C.O. ou des planificateurs vichyssois, comme Roger Boutteville, qui présida une commission en 1946; l'un d'eux, Frédéric Surleau, entra même au service du commissariat. Mais le fait demeura exceptionnel. Il n'y eut guère de passages des C.O. aux commissions; non que les vichystes aient été systématiquement écartés de l'élaboration du plan, mais parce que l'équipe de Monnet, ayant vécu en exil pendant toute la guerre, n'avait eu que peu de contacts avec le personnel de Vichy, et tout simplement fut amenée à recruter dans d'autres milieux¹.

Bien que les commissions de modernisation aient représenté le principal moyen de mise au point du plan et de sa réalisation, le commissariat employa aussi deux méthodes d'exécution plus directes². Les nationalisations de 1946 offraient aux planificateurs un secteur placé sous l'autorité de l'État et composé de grandes unités centralisées. Le charbon, l'électricité, la capacité du réseau ferroviaire apparaissaient comme autant de goulots d'étranglement, et ces mêmes branches avaient déjà formulé des plans de reconstruction. Rappelons qu'une des raisons des nationalisations avait été d'assurer un développement rapide de ces activités; sur ce point, les motivations des nationalisateurs coïncidaient avec celles des planificateurs. Dans le secteur public, les directives du plan devenaient immédiatement des ordres. Une autre façon d'obtenir l'exécution du plan consista à maintenir pour la période correspondante certains contrôles de guerre essentiels. Bien qu'une grande part de l'appareil de réglementation vichyssois eût rapidement disparu, le commissariat voulait utiliser les contrôles sur le crédit bancaire, sur les changes et le commerce extérieur, sur les matières premières et sur les prix pour mieux assurer le succès du P.M.E. Certains des planificateurs étaient plus chauds partisans de cette démarche « dirigiste » que Monnet lui-même. Celui-ci n'aimait pas les procédures bureaucratiques, et faisait remarquer que la machi-

1. Entretiens avec Étienne Hirsch et Robert Marjolin. Du fait que les C.O. remplissaient plusieurs fonctions, et que leur personnel se limitait à des administrateurs et à des chefs d'entreprise, ils ne pouvaient guère servir de modèle aux commissions.

2. « Note sur les méthodes d'exécution du plan », 1946 (P.M. 38, 2).

nerie de la réglementation était aux mains des ministères, dont il était peu probable qu'ils appliquassent les priorités du plan. Il n'avait pas plus envie de laisser à des centaines de fonctionnaires la tâche d'organiser la renaissance économique que de s'en remettre aux décisions indépendantes d'une multitude de chefs d'entreprise, de dirigeants syndicaux et d'agriculteurs.

La seconde question stratégique qui se posait en 1946 aux planificateurs de Monnet était de trouver comment éviter les conflits de juridiction entre ministères, et, dans une moindre mesure, la supervision du Parlement. Dans le passé, les tentatives faites pour entreprendre une planification avaient échoué sur ces obstacles. L'échec subi par Mendès France en 1944-1945, quand il avait voulu créer un service de planification au sein du M.E.N., soulignait l'acuité du problème. L'état-major de Monnet voyait parfaitement quelles erreurs avait commises Mendès France¹. Il s'agissait de trouver le moyen de mettre l'unité de planification à l'abri des jalousies ministérielles et politiciennes, tout en lui donnant au niveau gouvernemental l'autorité nécessaire pour préparer le plan.

Aux yeux de Monnet, la condition *sine qua non* était de rattacher directement le C.G.P. au chef du gouvernement, ce qui faisait échapper l'unité de planification à tout contrôle ministériel. Sur cette question, il se montra inflexible, allant plusieurs fois jusqu'à menacer de démissionner. Un mois seulement après la création du C.G.P., il envisageait de partir: le président du Conseil, Félix Gouin, proposait de subordonner le commissariat au M.E.N. Monnet informa Gouin de la faillite qu'avait connue la planification sous la tutelle de ce ministère. Dix-huit mois, lui dit-il, « ont été gaspillés dans ces polémiques stériles entre départements ministériels sur des questions de compétence, d'attributions et d'autorité. C'est pour placer le commissariat général du Plan au-dessus de ces polémiques qu'il a été rattaché, lors de sa création, à la présidence du Conseil »².

Les planificateurs firent tout pour éviter de prêter au soupçon de mettre en question les prérogatives de l'administration. « Le premier principe que nous avons dégagé, écrivait Marjolin, c'est que nous n'allions pas créer une administration se superposant à des

1. RABIER, « Le plan Monnet », *op. cit.*, p. 2.

2. Monnet à M. le Président Gouin, 7 fév. 1946 (P.M. 1, 1). Il est possible que cette lettre n'ait jamais été envoyée à Gouin.

administrations déjà existantes¹. » L'effectif des planificateurs en titre fut maintenu à moins de quarante personnes. Si l'on put se contenter d'un personnel aussi minuscule, ce fut parce que les commissions de planification apportèrent à l'élaboration du plan une contribution considérable. Monnet refusa volontairement de recevoir, en tant que commissaire, une délégation de pouvoirs spécifique. Il a pu affirmer fièrement : « Je ne prenais la place de personne, je n'étais supérieur à personne. J'occupais un territoire jusqu'alors sans nom et sans maître². » Comme pour prouver la modestie de leurs ambitions, les planificateurs s'installèrent dans un petit hôtel particulier de la rue de Martignac, dont le décor baroque contrastait avec les calculs futuristes de ses habitants. Le budget du commissariat était, d'après eux, le plus petit de tous ceux des organismes publics; ils parlaient discrètement de leur travail comme d'une « petite chose ». Pour désarmer les suspicions administratives, ils soulignaient que le commissariat lui-même devait disparaître dès qu'il aurait achevé de rédiger le P.M.E., et que leur tâche consistait essentiellement à faire la synthèse des plans partiels nés dans les ministères³. En réalité, ils présentaient leur travail sous un faux jour : alors qu'ils amenaient les autres à croire à l'autodissolution prochaine de leur organisme, ils parlaient déjà en privé d'un second plan⁴.

Mais leur effacement volontaire était davantage qu'une tactique destinée à les faire accepter; les hommes de Monnet voulaient aussi par là se dissocier des procédures et des attitudes bureaucratiques. Une des raisons qui leur faisait aimer les étroits locaux de la rue de Martignac était que l'hôtel particulier créait une intimité, qu'il était « aussi peu administratif que possible »⁵. Ayant appris des Américains et des Anglais l'importance des contacts informels, Monnet voulut aussi que les bureaux de la planification fussent complétés par une salle à manger. Il préférait agir avec les autres plutôt que de rédiger et de faire appliquer des règlements. Il comptait sur ses capacités de persuasion, sur l'objectivité des statistiques, sur le bon sens et la bonne volonté des hommes bien plus que sur le recours à l'autorité légale. Il fit des reproches à son ami André Philip quand

1. MARJOLIN, « Le commissariat général du Plan », *op. cit.*, p. 17.

2. MONNET, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 285.

3. Comité économique interministériel, séance du 19 fév. 1946 (AN F⁶⁰ 925).

4. HIRSCH, « Exposé préliminaire sur le P.M.E. », 26 juin 1946 (P.M. 3, 1).

5. Jean-François Gravier, cité par MONNET, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 286.

celui-ci, ministre, tenta d'atteindre des objectifs de production en utilisant la « méthode administrative » d'envoi de directives¹. Selon ses collaborateurs, la planification ne pouvait être laissée aux fonctionnaires, car, « là où il faut un moteur, on ne trouve que papiers [et] règlements antiques ». À leurs yeux, le domaine des bureaucrates était l'administration de la situation existante, non la transformation de l'économie. Ils disaient des hauts fonctionnaires : « Pour la plupart, ils sont très cultivés, honnêtes, compétents techniquement — mais ils n'ont pour la plupart aucun esprit d'entreprise et d'action². » Afin de favoriser la réorganisation de la production et la bonne gestion des sociétés nationalisées, les planificateurs préconisaient de dissoudre les « grands corps » tels que l'inspection des Finances, et de remplacer tous les principaux directeurs des services ministériels.

De façon similaire, par crainte de voir la politique partisane mettre en pièces le processus de planification, le commissariat espérait pouvoir éluder le contrôle parlementaire. Il redoutait que le Parlement ne défigurât le plan à coups d'amendements mesquins et de considérations purement politiques. En outre, un débat parlementaire sur l'ensemble du plan risquait de raviver la querelle sur les nationalisations. Le commissariat préférait compter sur l'autorité du gouvernement et l'appui des « forces vitales » de la nation.

Malgré leur discrétion, les planificateurs ne purent échapper aux interférences administratives. Dès le début, les « ministères de tutelle » tentèrent de coloniser les commissions de modernisation, mais Monnet réussit à repousser cette tentative de mainmise administrative sur l'appareil de planification³. Une question particulièrement délicate fut celle des relations entre le commissariat et le service de planification qui existait déjà au M.E.N. Très diplomatiquement, Monnet le rattacha à son propre organisme et promut généreusement le personnel à de hautes situations. Cependant, le M.E.N., les ministères de tutelle et le ministère des Finances réservèrent leurs droits sur la mise en œuvre du plan après que le C.G.P. l'aurait préparé. Cela correspondait à l'intention originelle des

1. Monnet à Philip, 23 janv. 1947 (P.M. 33).

2. Brouillon d'une lettre à Gouin, 12 fév. 1946 (P.M. 1, 1).

3. Les ministères voulaient que les commissions fussent présidées par des fonctionnaires. Monnet leur accorda des vice-présidences, mais réserva les présidences à des personnalités non administratives.

planificateurs, qui désiraient rester à l'écart de l'application pratique et ne voulaient pas devenir un grand service administratif. Mais le problème de l'exécution du P.M.E. était loin d'être résolu.

Il serait injuste envers l'équipe de Monnet de prétendre que sa conception du fonctionnement d'un organisme de planification n'était qu'un article d'importation; mais l'influence américaine n'en fut pas moins substantielle. Non seulement la première génération du plan avait connu directement la planification de guerre américaine, mais aussi son principal conseiller extérieur fut Robert Nathan, ancien président du comité de planification du Bureau de la production de guerre à Washington, et ancien directeur délégué de l'Office de mobilisation de guerre. Au cours de l'année 1946, Nathan vint deux fois à Paris à l'appel du C.G.P. Ses apports s'étendirent du détail des évaluations de données et des prévisions jusqu'aux recommandations stratégiques. Dans un de ses longs mémorandums, l'économiste américain préconisait de former un petit groupe de planificateurs hautement compétents et apolitiques, rattaché au chef du gouvernement¹. Il recommandait aussi que l'unité de planification restât en dehors de l'exécution, mais s'assurât la coopération des ministères chargés de mettre en œuvre le P.M.E. en les associant étroitement au processus de son élaboration. De même, les syndicats, l'industrie, les consommateurs devaient y prendre une part active. Il est clair que le C.G.P. suivit les conseils de Nathan.

La rédaction du premier plan d'investissement du pays fut accélérée pour servir d'instrument à une mission diplomatique aux États-Unis dirigée par Léon Blum. Les commissions de modernisation n'étaient pas encore constituées que le C.G.P. soumettait une esquisse préliminaire à l'approbation du Conseil du plan. En mars 1946, Monnet exposa à grands traits devant le Conseil la nature et l'ampleur du problème de l'investissement, et insista sur la nécessité de l'aide américaine². Comme objectif général du P.M.E., il suggéra un dépassement de 25% des niveaux de production de 1929, à réaliser en quatre ans. Le président du Conseil Félix Gouin et le Conseil du plan adoptèrent ses recommandations, bien que les dirigeants syndicaux eussent exprimé leurs

1 Robert Nathan, *Organization for Planning*, 23 août 1946 (P.M. 43).

2 Minutes de la première session du Conseil du plan, 16-19 mars 1946 (P.M. 1, 2; 2,

4). Voir aussi « La Première Session du Conseil du plan », *Notes documentaires et études*, 291, 27 avril 1946.

craintes quant à la limitation de la consommation. Quelques heures après la séance du Conseil, Monnet s'envolait pour Washington, où il se joignit à la délégation de Blum.

Le but de cette mission était de régler la question des dettes de guerre françaises, de définir le cadre des échanges commerciaux, et d'obtenir des crédits pour la renaissance économique¹. Dans la délégation, Blum était le chef et le porte-parole; Monnet et Emmanuel Monick, gouverneur de la Banque de France, les principaux négociateurs. L'obstacle psychologique à vaincre était la difficulté de persuader les Américains, qui au même moment examinaient une demande d'aide de la Grande-Bretagne, que les Français allaient faire un effort sérieux pour reconstruire leur économie. Certains Américains soupçonnaient la France — et le souvenir de la mauvaise utilisation du prêt-bail les y poussait — d'attendre passivement son salut des États-Unis². Afin de dissiper ces doutes, le C.G.P. avait préparé une analyse quantitative de l'état de l'économie française. Ce rapport démontrait que les difficultés du pays étaient dues à l'insuffisance des investissements à long terme, et aux destructions des deux guerres. Il mettait en valeur les progrès accomplis par la reconstruction depuis la Libération — par exemple, le dépassement des niveaux d'avant-guerre dans l'extraction houillère — et la possibilité pour le pays de surmonter par ses propres efforts la plupart des obstacles, entre autres la pénurie de main-d'œuvre. Cependant, disait le rapport, les Français ne pouvaient ni dégager les investissements nécessaires ni régler les vastes déficits de leur commerce extérieur: « La France est dans ce dilemme: elle doit investir pour augmenter son rendement actuel insuffisant, mais ce rendement insuffisant ne laisse actuellement aucune marge pour investir³. » La modernisation était une charge que le pays ne pouvait porter, du moins à lui seul. Outre un accroissement des importations de charbon et une plus grande liberté d'accès au marché américain, la France demandait des crédits qui lui permettraient de se procurer des matières premières

1. La source de l'étude est ici le « Rapport de M. Léon Blum et de la délégation française sur les négociations franco-américaines de Washington, mars-mai 1946 » (AN F⁶⁰ 923).

2. *New York Times*, 31 mars 1946.

3. C.G.P., *Données statistiques sur la situation de la France au début de 1946*, Paris, 1946, p. 27. Une version en anglais fut préparée en vue des négociations: *Statistical Review of the Economic and Financial Situation of France at the Beginning of 1946* (1946).

et des équipements en vue de sa reconstruction et de sa rénovation. Afin d'exercer une pression sur leurs interlocuteurs, les négociateurs affirmaient que la France ne pourrait stabiliser sa balance des paiements, mettre fin à sa dépendance envers les États-Unis et lever les contrôles sur son commerce extérieur qu'à condition de pouvoir se moderniser.

Pendant six semaines, les experts américains étudièrent les statistiques présentées et la version préliminaire du P.M.E.¹. Cette première rédaction énumérait quelques objectifs de production et montrait comment, en 1950, l'économie devait se trouver transformée de façon à pouvoir éliminer les déficits commerciaux et à être compétitive sur les marchés mondiaux. Après avoir apporté aux calculs quelques rectifications mineures, les responsables américains jugèrent le P.M.E. raisonnable et cohérent; le texte les convainquit de la volonté des Français de relever leur économie. Mais, avant de consentir un prêt, ils avaient des contreparties à demander à la mission Blum. Washington voulait que la France relâchât immédiatement le contrôle des importations, et liquidât rapidement ses missions d'achat gouvernementales, de façon que les échanges pussent à nouveau emprunter les canaux privés. Le gouvernement des États-Unis exprimait aussi son inquiétude à propos de la vague de nationalisations qui déferlait alors en France, alléguant que celles-ci étaient susceptibles de décourager les activités commerciales et les investissements américains. Après avoir assuré qu'il n'y avait aucun lien entre une économie intérieure dirigée ou partiellement nationalisée et le retour au libre-échange, la délégation française refusa de discuter la question, et les Américains y renoncèrent². Les Français acceptèrent de relâcher progressivement les contrôles et de réduire l'importance de leurs missions d'achat, et firent encore quelques concessions mineures.

La bonne volonté que les États-Unis mirent à aider la France avait des motifs politiques aussi bien qu'économiques. Pendant les négociations de Washington, la crainte s'accrut de voir les communistes gagner des voix aux élections qui approchaient; le péril

1. « Avant-projet du premier plan français de modernisation et d'équipement », 13-14 avril 1946 (P.M. 3, 1).

2. « Rapport de M. Léon Blum..., annexe n° 6 ». Blum fit un exposé sur la nationalisation devant le National Advisory Council le 25 mars 1946 (*L'Œuvre de Léon Blum*, Paris, 1958, vol. VI, pp. 189-196).

supposé d'un coup d'État communiste amena à mettre les troupes américaines d'Allemagne en état d'alerte, prêtes à faire mouvement vers la France¹. Des fonctionnaires du Département d'État, tels William Clayton et Jefferson Caffery, ambassadeur à Paris, se faisaient les champions du prêt américain, en tant que moyen d'appuyer en France les éléments anticomunistes. Caffery écrivait au secrétaire d'État que, « même si aux yeux d'un banquier la France ne [pouvait] être considérée comme un risque A-1 », refuser le prêt ou en réduire fortement le montant « enlèvera un des derniers états qui soutiennent la substance et l'espoir de ceux des Français qui veulent voir la France demeurer un pays indépendant et démocratique »². Le Département d'État ne désirait pas que des dirigeants pro-américains comme Blum puissent se sentir abandonnés. Clayton déclara aux responsables de la décision sur l'emprunt que, pour des raisons politiques, « le refus d'un prêt substantiel serait une catastrophe »³. Certains hauts fonctionnaires s'opposèrent à l'argumentation de Clayton, qui leur apparaissait comme une tentative pour acheter les électeurs dans un pays étranger, mais appuyèrent cependant le prêt pour des motifs économiques⁴.

Le 28 mai, les deux gouvernements conclurent leurs longues négociations par un accord en bonne forme, qui comportait le règlement de la dette de guerre et un crédit de six cent cinquante millions de dollars ouvert par l'Export-Import Bank et étalé sur les années 1946-1949, « afin de faciliter la restauration, la reconstruction et la modernisation de l'économie française »⁵. D'autres assurances étaient données, qui allaient un peu plus tard aboutir à un nouveau prêt de deux cent cinquante millions de dollars, consenti par la World Bank. Les États-Unis allaient donc fournir les moyens financiers du lancement du P.M.E. Rendant compte à son gouvernement, Monnet écrivait : « Non seulement le plan s'est ainsi trouvé constituer de façon générale la matière essentielle des conversations [...] mais [...] c'est en fonction de l'apport extérieur nécessaire à sa réalisation qu'a été calculé le montant même de

1. War Department to the Commanding General, U. S. Forces, European Theater, 3 mai 1946, *F.R.U.S. 1946*, vol. IV, pp. 435-436.

2. Caffery à Byrnes, 9 fév. 1946, *ibid.*, p. 413.

3. Minutes du National Advisory Council, 25 avril 1946, *ibid.*, p. 432.

4. Minutes du National Advisory Council, 6 mai 1946, *ibid.*, p. 441.

5. Memorandum of Agreements, 28 mai 1946, *ibid.*, p. 463.

l'aide américaine¹. » Et il n'attendit pas longtemps pour faire remarquer que le prêt américain était moralement, sinon juridiquement, lié au P.M.E. Monnet agissait en fait comme s'il s'était nommé lui-même représentant de la politique économique américaine; il mettait les Français en garde contre le risque de perdre la confiance des États-Unis au cas où le gouvernement emploierait les crédits à d'autres usages, par exemple au financement des dépenses courantes. Plus tard, il utilisa ses relations outre-Atlantique pour garantir le P.M.E. des atteintes de ceux qui auraient pu le dévoyer.

Les commissions de modernisation se réunirent tout au long de l'été et de l'automne 1946, et leurs délibérations transformèrent en participants des centaines d'hommes d'affaires, de syndicalistes, d'agriculteurs et autres. Mais elles travaillaient lentement, et ce ne fut qu'en novembre, avec des mois de retard sur la date prévue, que le commissariat présenta le texte complet du P.M.E. sous forme de rapports au Conseil du plan². Comme pour prouver l'urgence du plan d'équipement, des coupures d'électricité retardèrent l'impression des rapports, si bien que les membres du Conseil eurent à peine le temps de les lire avant de se réunir.

Le rapport général, c'est-à-dire le P.M.E. proprement dit, mettait l'accent sur la manière originale dont il avait été préparé; méthode, était-il dit, qui mobilisait les forces créatives de la nation. Le travail des commissions de modernisation était censé mener à une « économie concertée » plutôt qu'à un ordre bureaucratique ou corporatiste. En outre, le P.M.E., qui devait couvrir les années 1947 à 1950, était flexible; il représentait plus un « processus de création continue » qu'un programme immuable³. Mais les planificateurs n'en avaient pas moins certains choix.

Ils donnaient priorité à six « secteurs de base », où la probabilité de goulots d'étranglement paraissait la plus grande: le charbon, l'électricité, l'acier, les transports, le ciment et le machinisme agricole. Le plan assignait à chaque secteur de base des objectifs de production annuels et finaux, dont la plupart étaient très

1. MONNET, « Notes pour le rapport au gouvernement français sur les négociations conduites par M. Léon Blum... » (P.M. 38, 3).

2. Chaque commission publia son propre rapport: par exemple, C.G.P., *Premier Rapport de la commission de modernisation de la sidérurgie* (nov. 1946). Le P.M.E. proprement dit est: C.G.P., *Rapport général sur le premier plan de modernisation et d'équipement, novembre 1946-janvier 1947*, Paris, 1947.

3. C.G.P., *Rapport général...*, op. cit., p. 22.

ambitieux¹. Bien que l'agriculture fût proclamée « l'activité française de loin la plus importante », la modernisation de la production agricole ne venait qu'au second rang des priorités; et, en prévoyant une diminution rapide de la population active agricole, le P.M.E. montrait qu'il n'avait plus foi en l'équilibre traditionnel entre agriculture et industrie². L'accélération de la reconstruction et la réorganisation de l'industrie du bâtiment venaient plus bas encore dans l'échelle. En fait, le P.M.E. voulait remettre à plus tard l'achèvement de la reconstruction; la réédification des bâtiments entièrement détruits et la construction de nouveaux logements étaient renvoyées aux années d'après 1950. Enfin, la priorité la plus basse allait aux biens de consommation « essentiels ». De plus, le C.G.P., avec l'appui du syndicalisme, recommandait de porter la semaine de travail à quarante-huit heures, entre autres propositions destinées à accroître la productivité du travail³. Ainsi, les planificateurs demandaient au peuple de consentir des sacrifices tant que durerait la reconstruction des capacités de production de base.

D'après le plan, la part de l'investissement dans le revenu national devait atteindre de 23 à 25%, ce qui dépassait de beaucoup les indices d'avant-guerre⁴. Mais le financement du P.M.E. ne recevait qu'une attention distraite⁵. La théorie keynésienne n'avait joué qu'un faible rôle dans la réflexion de fond sur le problème de l'investissement⁶. Plus que les capitaux à investir,

1. Par exemple, la production de charbon devait atteindre 65 millions de tonnes en 1950; l'énergie hydro-électrique devait s'élever en 1951 à 24 milliards de kwh, et la production totale d'électricité à 39,5 milliards; en 1950, on devrait fabriquer 200 000 tracteurs. Les objectifs pour les autres industries étaient moins nettement définis, et devaient seulement servir à « guider » l'activité.

2. C.G.P., *Rapport général...*, op. cit., p. 22.

3. C.G.P., *Premier rapport de la commission de la main-d'œuvre* (oct. 1946).

4. En 1929, le pourcentage correspondant était de 20 %, en 1938, de 16 %; en 1946, de 19 %. Voir Wallace C. PETERSON, *Economic Reconstruction in France, 1946-1952*, thèse, University of Nebraska, 1953, pp. 64-65.

5. C.G.P., *Rapport général...*, op. cit., pp. 87, 90-91; « Note sur le financement intérior du plan français » (P.M. 38, 2). Voir aussi Pierre SOUDET, « Le plan Monnet », op. cit., p. 21.

6. Marjolin, l'économiste du commissariat, était lui-même keynésien, mais considère que l'influence keynésienne joua très peu (entretien avec Robert Marjolin). Il rendit cependant visite à Keynes en 1946 pour lui demander conseil sur la planification (Monnet à Keynes, 20 mars 1946 [P.M. 32]). Peterson (« Economic Reconstruction... », op. cit., pp. 47-50) détecte des idées keynésiennes dans l'analyse du revenu global selon le plan: c'est-à-dire que, l'épargne provenant des revenus courants étant insuffisante pour financer

c'étaient les éléments matériels qui étaient considérés comme les facteurs limitatifs de la production. Les ressources financières, soutenait le plan, se trouveraient disponibles à condition de contrôler la consommation par des moyens tels que le rationnement. Alors l'épargne personnelle s'accumulerait et viendrait alimenter les investissements nécessaires. Bien que le rapport manquât de précision quant au financement des secteurs de base, les planificateurs comptaient sur l'aide étrangère et sur des fonds publics. Tous les autres secteurs devraient utiliser l'épargne individuelle, les fonds propres des entreprises, les sommes détenues en or ou en devises étrangères, le crédit bancaire. La stabilité des prix était posée comme condition préalable à la renaissance de l'épargne personnelle, mais l'idée fut démentie par les faits. De plus, le caractère inflationniste du programme d'investissement avait été sérieusement sous-estimé¹. On avait prêté trop peu d'attention au problème de la mobilisation des investissements et à l'impact du P.M.E. sur l'équilibre économique du pays. Les planificateurs assuraient que la situation inflationniste était due à une pénurie de biens, et que par conséquent, en développant l'offre, un programme d'investissement pouvait y remédier. Quant aux pressions inflationnistes conjoncturelles, elles pouvaient être combattues par le contrôle direct des prix et des salaires. Comme nous le verrons, cette stratégie n'était pas sans défauts.

Pour réaliser le plan, le C.G.P. proposait d'obliger les industries nationalisées à respecter strictement les objectifs fixés. Pour les industries du secteur privé fortement concentrées, comme la sidérurgie, il recommandait (mais n'utilisa jamais) des contrats entre l'État et des associations professionnelles, des groupements de grandes sociétés, ou, exceptionnellement, des entreprises isolées. Le préjugé favorable du P.M.E. envers l'organisation collective des

le P.M.E., le C.G.P. avait besoin de créer du crédit, lequel, par l'effet du « multiplicateur », entraînerait la hausse du niveau de vie et de l'épargne, jusqu'au moment où l'épargne serait en mesure de soutenir un taux d'investissement élevé; ou bien, dans les termes utilisés par Monnet en 1949, jusqu'au moment où le plan se financerait lui-même. À mon avis, cette analyse était beaucoup plus implicite qu'explicite dans la version originale du P.M.E.

1. Le P.M.E. admettait pour ses projets un financement par le déficit public, mais voulait aussi que l'État fonctionnât avec un budget équilibré, pour empêcher l'inflation (C.G.P., *Rapport général...*, op. cit., p. 93). Nathan fit remarquer que le P.M.E. était inflationniste de par sa nature même, et avertit le commissariat que, si les prix n'étaient pas maîtrisés, l'exécution du plan serait entravée (NATHAN, « Inflation and Fiscal Policy », 17 août 1946 [P.M. 43]).

entreprises apparaissait clairement. Marjolin avait proposé de faire jouer aux associations professionnelles le rôle d'intermédiaires avec le secteur privé, et suggéré d'accorder aux patrons qui se montreraient coopératifs un label inspiré de l'Aigle bleu du New Deal¹. Pour les secteurs dispersés comme le bâtiment ou l'agriculture, le P.M.E. envisageait des programmes mis en œuvre conjointement par des organismes professionnels locaux et des fonctionnaires. Mais il s'avéra par la suite qu'à l'égard du secteur privé, la véritable force coercitive du plan résidait dans les contrôles du commerce extérieur, des crédits, et plus encore des produits bruts qui demeuraient rares, le charbon et l'acier par exemple.

En novembre 1946, sous la présidence de Georges Bidault, le Conseil du plan discuta les rapports du C.G.P., et le P.M.E. recueillit l'adhésion unanime des groupements d'intérêts représentés au Conseil. Philippe Lamour, secrétaire général de la Confédération nationale de l'agriculture et « planiste » d'avant-guerre, proclama l'adhésion sans réserve de son organisation. Il fit remarquer que les agriculteurs préféraient une « économie concertée » et ses procédures consultatives à une « économie dirigée »; et, avec d'autres orateurs, suggéra de maintenir les commissions de modernisation pour veiller à l'exécution du plan². Pierre Le Brun, dirigeant cégétiste, insista sur le fait que le mouvement syndical s'était engagé à fond dans les délibérations des commissions. Il approuvait le P.M.E., mais exprimait sa crainte que, peut-être, le patronat ne prendrait pas toute sa part dans l'effort commun³. Étant donné que le syndicalisme acceptait la charge du relèvement de la productivité et du rationnement des biens de consommation, Le Brun affirmait vigoureusement que le patronat devait tenir la bride serrée aux prix. Contre les capitalistes qui refuseraient de respecter le plan, il demandait des mesures sévères, par exemple un contrôle des bénéfices. Pierre Ricard, qui occupait un poste élevé au C.N.P.F., dut parler à titre « non officiel », à cause d'une négligence du C.G.P. qui n'avait pas laissé le temps à la fédération patronale d'étudier les rapports. Ricard qualifia le travail des planificateurs de « remarquable », de « cons-

1. « Note sur l'élaboration et l'exécution du plan », 23 avril 1946 (P.M. 1, 4). Marjolin n'en était pas moins partisan de la rigueur envers les entreprises qui refuseraient de coopérer, et proposait leur confiscation par l'État.

2. « Intervention de Ph. Lamour au Conseil du plan », 27 nov. 1946 (P.M. 3, 2).

3. « Déclaration de P. Le Brun au Conseil du plan », 27 nov. 1946 (P.M. 3, 2).

ciencieux » et d'« intelligent »¹. Il sélectionna dans le rapport général, pour en faire l'éloge, des déclarations favorables à l'initiative privée, au profit légitime et aux accords contractuels. Il rendit hommage au P.M.E. pour avoir voulu rendre l'action de l'État cohérente et prévisible, mais utilisa l'occasion qu'il avait de sermonner les ministres présents au Conseil sur les effets déplorable des contrôles économiques — jusqu'au moment où Bidault dut interrompre sa diatribe. Quelques jours plus tard, s'adressant au C.N.P.F. lui-même, Ricard insista sur l'idée qu'en un temps où certains contrôles étaient inévitables, mieux valait un plan cohérent que le chaos du système en vigueur². Comme Lamour, Ricard voyait dans le plan un pas accompli dans la direction qui s'écartait de la coercition étatique, et c'est pourquoi il l'approuvait. Craignant pourtant que le P.M.E. ne risquât de devenir un prétexte à l'extension du dirigisme, il marquait des limites à son soutien.

Ce ne fut qu'en janvier 1947, un an après la création du C.G.P., que le Conseil du plan adopta définitivement le P.M.E. Léon Blum, alors président du Conseil, recommanda chaudement le texte, qu'il appelait la « pièce essentielle » de la renaissance économique. Il demanda aussi la prolongation du mandat du C.G.P., pour permettre à celui-ci de surveiller l'exécution du plan et de garder son rôle de coordinateur à l'égard de l'administration. La seule opinion discordante s'exprima surtout par la voix de Georges Boris, qui jugeait trop optimistes les objectifs de la tranche de 1947. Mais, parlant au nom de la C.G.T., le communiste Benoît Frachon réaffirma le soutien du syndicalisme au P.M.E., et demanda qu'on trouvât immédiatement les ressources nécessaires au lancement des secteurs de base. Le Conseil, et par son intermédiaire les groupements organisés d'intérêts économiques, votèrent en même temps le plan et la prolongation du C.G.P.³. Les membres du Conseil estimaient finalement que le succès des planificateurs était celui de leur méthode de travail, et que ce qui s'était révélé bon pour l'élaboration du plan serait également utile pour son exécution. Réaliser le P.M.E., cela supposait qu'un organisme stable et non politique pût coordonner les actions des ministères et

1. *Bulletin du C.N.P.F.*, 15 déc. 1946, p. 11

2. *Ibid.*, fév. 1947, pp. 12-14.

3. « Procès-verbal de la session du 7 janvier 1947, Conseil du plan » (P.M. 3, 3). Le P.M.E. fut soutenu par les organisations fédérales suivantes : C.G.T., C.F.T.C., C.G.A., C.N.P.F., C.G.P.M.E.

modifier le plan selon les circonstances. De leur côté, pleins de confiance après ce résultat initial, les planificateurs n'avaient aucune envie de dissoudre leur organisme et de laisser à la seule administration le soin d'appliquer le P.M.E. La question s'était posée dès le début; et, bien que certains membres de l'équipe eussent voulu voir le commissariat rester à l'écart de la réalisation pratique, Monnet et d'autres étaient tentés, de veiller sur le destin de leur créature.

Le 14 janvier 1947, le gouvernement Blum adoptait le P.M.E. et définissait les responsabilités respectives du C.G.P. et du Conseil dans sa mise en œuvre¹. En qualité de délégué du président du Conseil, le commissaire devait « surveiller » l'exécution au nom du gouvernement. Les ministères techniques étaient chargés de mener à bien les tranches annuelles, mais devaient le faire en accord avec le commissariat. Le décret prolongeait la vie du C.G.P., mais aussi définissait de façon assez ambiguë les responsabilités de la réalisation.

Si la planification réussit à s'imposer en 1946-1947, une des raisons essentielles en fut qu'il existait un consensus pour approuver le genre de plan d'investissement préparé par le C.G.P. Bien que le P.M.E. ne fût en général connu que superficiellement, l'opinion publique l'acclamait². Les industriels, les syndicats, les agriculteurs lui apportaient leur adhésion. Pour le succès du P.M.E., le soutien syndical était une question cruciale. Hirsch, par exemple, se rappelait que la pénurie de main-d'œuvre avait pu représenter une contrainte économique sévère, et qu'en 1946 les syndicats l'avaient alléguée en acceptant de bon gré que la semaine de travail dépassât les quarante heures légales³. Tout en se réservant le droit de critiquer les contrôles d'État, la presse des milieux d'affaires et les grandes associations patronales étaient presque unanimes à

1. « Décret du 16 janvier 1947 relatif aux modalités d'exécution du P.M.E. », reproduit dans *L'Année politique 1949*, *op. cit.*, pp. 414-415. Le C.G.P. absorbait les services de planification du M.E.N.

2. En 1948, deux Français sur trois avaient entendu parler du P.M.E., mais 22 % seulement de ceux qui en connaissaient l'existence savaient qu'il était entré en application, 44 % pensant qu'il avait été abandonné, ou jamais mis en œuvre — ou bien encore ignorant où en était son déroulement. Les industriels, les hommes des professions libérales, les fonctionnaires étaient beaucoup plus au courant que les agriculteurs ou les ouvriers (Institut français d'opinion publique, « L'Opinion et les problèmes économiques : plan Monnet-plan Marshall », juin 1948 [P.M. 44, 3]).

3. *Planification et société : actes du colloque tenu à Grenoble du 9 au 12 octobre 1973*, Grenoble, 1974, p. 644.

admettre en principe le P.M.E.¹. Pourtant, le consensus était fragile. Ce qui l'avait permis, c'est que dans l'immédiate après-guerre, le pays dans son ensemble avait conscience de se trouver en état de crise économique et, tout en grognant, se pliait aux nécessités. Mais il fallait qu'il existât entre les partenaires une confiance mutuelle. Le soutien du patronat et du syndicalisme ne se maintiendrait que si chacun des deux pensait que l'autre prenait sa part des sacrifices. Sur le plan politique, le P.M.E. bénéficiait de l'enthousiasme de la coalition de gauche qui détint le pouvoir après 1944. Les socialistes, à la suite de Blum, Gouin et Philip, en étaient résolument partisans, et les communistes donnaient leur accord par l'intermédiaire de la C.G.T. Mais cette coalition était aussi fragile que le consensus social. Ni l'un ni l'autre ne survécurent intacts à l'année 1947.

À ce moment, en effet, l'expulsion des communistes de la coalition gouvernementale amena la C.G.T. à se retirer du processus de planification, où cependant les autres fédérations syndicales restèrent présentes. Les représentants cégétistes cessèrent simplement d'assister aux séances des commissions de modernisation, et, sans faire acte d'opposition, la centrale cessa de plaider pour un style de planification rigoureux. Le patronat maintint sa participation, mais son attitude n'était guère celle d'un partenaire coopératif. Hirsch, celui des planificateurs qui connaissait le mieux le monde des affaires, se montrait généreux quand il estimait les patrons simplement « sceptiques »². En 1947, le C.N.P.F. acceptait officiellement le P.M.E., mais seulement sous réserve que celui-ci remplît certaines conditions, dont la plupart allaient à l'encontre des intentions du C.G.P.³. La fédération patronale nationale voyait dans le plan un expédient temporaire, qui devait disparaître dès que la situation « normale » pourrait être rétablie. Pour lui, la planification devait mener à la suppression de tous les contrôles, et ne devait pas mettre les secteurs de base en position privilégiée. La seule question sur laquelle le C.N.P.F. était nettement en accord avec les planificateurs était la collaboration

1. « Direction des renseignements généraux, Sécurité nationale », 30 nov. 1946 (AN F¹a 3361). Au cours d'une réunion d'hommes d'affaires tenue en décembre 1946, des responsables du C.N.P.F., de l'A.N.E.E., de la F.I.C.I.F. et des chambres de commerce jugeaient le P.M.E. acceptable (AN F¹a 3361).

2. Entretien avec Étienne Hirsch.

3. *Bulletin du C.N.P.F.*, juil. 1947, p. 4.

des associations professionnelles à l'exécution des programmes. Les attitudes des patrons laissaient apparaître leur jalousie envers les entreprises nationalisées, leur crainte que les avantages accordés à celles-ci ne le fussent à leurs dépens. Après avoir donné formellement son approbation, le C.N.P.F. s'abstint le plus souvent, du moins jusqu'en 1949-1950, de prendre position sur le P.M.E., laissant ce soin aux associations professionnelles, dont certaines coopéraient tandis que d'autres attaquaient violemment l'ensemble du système. Après avoir au début approuvé elle aussi le P.M.E., la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (C.G.P.M.E.) en vint à accuser les planificateurs d'être des « technocrates »; tantôt elle demandait que les petites entreprises eussent leur part des investissements du plan, tantôt elle condamnait toute forme de dirigisme¹. La « concertation » idéale ne se réalisait pas non plus entre l'organisme de planification et les ministères. Quelle que fût la politique du ministre responsable, les ministères techniques considéraient le commissariat comme un concurrent plutôt que comme un partenaire; et une rivalité violente s'éleva entre planificateurs et grands commis des Finances, due pour une grande part aux fonctions différentes que les uns et les autres devaient remplir dans la direction de l'économie.

L'exécution du P.M.E., 1947-1949.

Les premiers pas du P.M.E., en 1947, ne furent guère prometteurs. Les pénuries de charbon et de main-d'œuvre qui réduisirent la production donnaient raison aux pessimistes. Cependant, les difficultés qui préoccupèrent bientôt les planificateurs et empêchèrent d'engager la réalisation du plan pour l'année suivante étaient l'inflation intérieure, le manque de devises étrangères, l'incertitude du financement. Ces problèmes allaient obliger le commissariat à élargir le champ de la planification pour y inclure les prix, les salaires et les dépenses publiques; en même temps, ces difficultés faisaient entrer Monnet dans le cercle restreint du centre de décision gouvernemental. Elles forcèrent aussi les Français à demander une aide américaine supplémentaire, et amenèrent à réviser en profondeur le P.M.E.

1. Henry W. EHRMANN, *Organized Business in France*, Princeton, 1957, pp. 181, 288-289.

En 1947, des récoltes désastreuses entraînent un accroissement énorme des importations alimentaires et une chute verticale des réserves de devises. Avec la hausse des prix due à l'inflation, les produits français devenaient plus chers à l'exportation, et la pénurie de dollars s'aggravait. La plupart des pays d'Europe occidentale connaissaient au milieu de 1947 la même situation critique de leur balance des paiements — fait qui, entre autres raisons, amena en juin le secrétaire d'État George Marshall à annoncer le nouveau programme d'aide américaine. Au même moment, la IV^e République se montrait singulièrement incapable de faire face à l'inflation. Entre août 1946 et mai 1947, les prix des produits alimentaires doublèrent; ceux des produits industriels suivirent à peu près au même rythme. Pour la stabilisation des prix et des salaires, les planificateurs avaient trop fait confiance aux capacités du gouvernement. D'autre part, ils avaient surestimé le rendement des exportations et sous-estimé les difficultés du financement d'ensemble du P.M.E. Ils comprirent bientôt qu'il leur fallait recourir à un surcroît d'assistance américaine, et obtenir de la IV^e République un programme de stabilisation efficace.

À la consternation du commissariat, les hommes politiques et l'opinion rendirent le budget d'investissement de l'État responsable de la spirale inflationniste¹. Pis encore, l'inflation paralysait l'investissement privé. Au début, les planificateurs recommandèrent de comprimer les dépenses publiques et d'adopter une ligne dure sur les salaires et sur les prix, afin de préserver le programme d'investissement pour 1947. L'aggravation de la situation obligea Monnet à intervenir directement. Il bombardait le gouvernement Ramadier (janvier-novembre 1947), puis le gouvernement Schuman-Mayer (novembre 1947-juillet 1948), de conseils pour combattre l'inflation. Il abordait le problème du programme de stabilisation comme il l'avait fait pour celui du plan d'équipement: le but ne pourrait être atteint que par un effort collectif et non partisan à long terme, dont les raisons objectives entraîneraient l'adhésion générale². Ramadier se rallia aux idées du commissaire. En octobre, il ordonna au C.G.P. de créer une commission du bilan national composée de fonctionnaires placés à des postes clés, comme le

directeur du Trésor François Bloch-Lainé, et de dirigeants d'organisations professionnelles comme le cégétiste Pierre Le Brun. Pierre Uri, brillant économiste formé à Princeton, membre du personnel du commissariat et inspirateur du projet, reçut mission de superviser les travaux de la commission et d'élaborer un « bilan », c'est-à-dire une balance comptable. Mais, avant que celle-ci ne fût mise au point, la montée des prix avait mis la classe ouvrière à bout de patience. Des grèves massives éclatèrent à l'automne 1947; Monnet conseilla au gouvernement d'accorder des hausses de salaires, et invita la C.G.T. et le C.N.P.F. à examiner la situation d'ensemble à partir des données rassemblées par la commission¹. Rendue publique en décembre, la balance d'Uri calculait l'importance du « trou inflationniste » pour le début de l'année suivante². Aux yeux de Monnet, il en résultait indiscutablement que, pour l'année 1948, la différence entre les ressources disponibles et la demande globale devrait dépasser trois cent soixante-cinq milliards de francs. Mais la façon de combler le trou était chose moins évidente.

La conclusion de Monnet fut que le gouvernement devait effectuer un « prélèvement » sur les bénéficiaires de l'inflation, sous forme d'impôts nouveaux et d'un emprunt forcé. Faute d'absorber l'excès des revenus disponibles par des moyens aussi énergiques, Monnet prédisait au gouvernement que les augmentations de salaires qui avaient suivi les grèves allaient creuser encore le trou et entraîner le pays dans « un chaos dont nous ne pouvons prévoir l'issue »³. Une partie du prélèvement serait mise à part pour la reconstruction et pour être investie dans les secteurs de base du P.M.E.

Le désir de sauver le programme d'investissement avait amené les planificateurs à participer aux décisions politiques et à élargir le champ du plan lui-même. Dans les faits, le gouvernement Schuman-Mayer (Mayer y détenait les Finances) incorpora leur projet de prélèvement à son programme de stabilisation⁴. Celui-ci

1. Monnet à Ramadier, 25 oct. 1947 (P.M. 33). Le C.G.P. voulait protéger la classe ouvrière en serrant les prix et aussi par d'autres mesures (document de travail de la commission du bilan, 15 sept. 1947 [P.M. 33]).

2. Pour une analyse de la balance comptable, voir Harold LUBELL, *The French Investment Program: A Defense of the Monnet Plan*, thèse, Harvard University, 1951, pp. 72-76.

3. Monnet à Schuman et Mayer, 6 déc. 1947 (P.M. 28).

4. Un jugement positif sur ce programme est donné par Paul DELOUVRIER et Roger

1. Delouvrier à Schuman, 5 fév. 1947 (P.M. 33); « Communication aux membres du Conseil du plan au sujet des programmes de 1947 », 15 avril 1947 (P.M. 3, 4).

2. Monnet à Ramadier, 8 sept. 1947 (P.M. 33).

réussit, au début de 1948, à ralentir légèrement l'inflation. Mais la lutte contre l'inflation avait fait prendre du retard au P.M.E. ; pour aider à la stabilisation, le C.G.P. accepta de marquer une pause dans ses investissements. Ce ne fut pas avant le milieu de 1948 que les planificateurs purent s'estimer certains d'avoir fait démarrer le P.M.E.

Une des conditions du plan Marshall était que les pays d'Europe occidentale devraient coordonner leurs programmes de redressement économique dans le cadre d'un nouvel organisme international, l'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.). Cela entraînait à revoir le P.M.E. pour l'adapter à un programme commun. À la fin de 1948, une nouvelle version du plan pouvait être présentée à l'O.E.C.E. La date d'achèvement du P.M.E. était reportée à 1952, et le programme agricole refondu. Au lieu de rechercher l'autosuffisance et de reprendre ses exportations traditionnelles de produits de qualité, la France devait, dans le cadre d'un effort pour faire renaître le commerce intra-européen, devenir un pays exportateur de produits alimentaires de base. Le C.G.P. envisageait, entre 1948 et 1952, une « véritable révolution agricole », qui impliquerait tout un ensemble de mesures destinées à élever la productivité de l'agriculture et à fournir des surplus de récoltes¹. La nouvelle rédaction du plan déplaçait aussi l'accent : il s'agissait moins de surmonter les goulots d'étranglement de la production, davantage d'encourager les activités industrielles à potentiel exportateur, ce qui montrait un souci plus grand de la balance des paiements. En outre, d'assez nombreux objectifs, tels le charbon et le trafic ferroviaire, pour lesquels le P.M.E. avait largement surestimé la demande, descendaient dans l'échelle des priorités, tandis que d'autres montaient, comme l'électricité et l'acier. Les secteurs de base continuaient à bénéficier de la grande

NATHAN, *Politique économique de la France*, cours de droit, Institut d'études politiques, 1953-1954, fascicule 5, pp. 93-99.

1. C.G.P., « Plan 1952 révisé : agriculture », déc. 1948 (P.M. 20). En vue de surmonter chez les agriculteurs la crainte de la surproduction, les planificateurs, dans le P.M.E. révisé, garantissaient des marchés extérieurs et prévoient un soutien des prix. Les agriculteurs devaient payer 75 % du coût d'améliorations telles que la mécanisation et le remembrement. Le P.M.E. demandait maintenant le maintien de la population active agricole à son niveau du moment, avec une productivité accrue. Sur le plan pour 1948 révisé, voir C.G.P., *Deux Ans d'exécution du plan de modernisation et d'équipement* (avril 1949). Pour les effets du plan Marshall sur le P.M.E., voir Jean TEISSEBRE, « Le plan Monnet », *op. cit.*, pp. 40-45.

masse des investissements, et le logement restait toujours ignoré. Les idées-forces du nouveau P.M.E. étaient de stimuler la productivité, de restaurer l'équilibre de la balance des paiements, et d'élargir le commerce européen. Mais, pour les planificateurs, le nœud de la question était l'aide américaine et la façon de l'utiliser.

Le financement du plan fut peut-être le problème central entre ceux que les responsables du plan durent affronter de 1947 à 1949. Il leur fallait s'assurer d'une source substantielle de fonds d'investissement, et obtenir que le C.G.P. eût son mot à dire dans la répartition. La question se posa du fait que les planificateurs répugnaient à laisser l'exécution entièrement aux mains de l'administration. À la même époque, les aspects financiers revêtaient eux aussi une importance critique, en raison du grand changement intervenu vers 1948, qui avait abouti à faire de la répartition des crédits, et non plus des produits de base, le facteur déterminant de l'équipement industriel¹. Le nouvel état de choses tourna à une lutte pour l'utilisation de la contrepartie en francs de l'aide Marshall et pour le contrôle d'un nouveau fonds d'équipement. La « contrepartie » correspondait aux sommes reçues en francs par le gouvernement français chaque fois qu'il vendait des produits fournis et payés par le gouvernement américain dans le cadre du plan Marshall ou de l'accord précédent, dit intérimaire.

Dès le départ, le financement du P.M.E. fut précaire. D'abord, en raison de l'inflation, le marché des capitaux privés ne répondit pas à la montée des besoins en investissement², ce qui entraîna une dépendance accrue envers les ressources publiques. Mais, dans la pratique, les finances de l'État se réglèrent mois par mois ; elles étaient tributaires d'ajustements constants opérés par les ministères, et vulnérables aux interférences politiques et même journalistiques³. À l'automne 1947, par exemple, le budget des secteurs de base se trouva brusquement amputé de 20%. Du fait que le Parlement votait des crédits annuels globaux pour la modernisation et l'équipement comme pour les entreprises nationalisées, il exerçait sur le P.M.E. une sorte de surveillance. Mais la procrastination coutumière à l'Assemblée dans le vote du budget annuel obligeait le

1. M. GARRIGUE, « Le plan Monnet », *op. cit.*, p. 32.

2. Sur le paradoxe inflation-investissement, voir LUBELL, *The French Investment Program...*, *op. cit.*, pp. 82-85.

3. Monnet à Schuman, 12 mai 1947 (P.M. 28), Monnet à Schuman, Mayer et Bidault, 25 juin 1948 (P.M. 28).

P.M.E., pour la plus grande partie de l'année, à fonctionner sur la base d'allocations provisionnelles. Cette situation faisait intervenir la politique dans les décisions d'investissement : ainsi les subventions aux Charbonnages furent-elles maintenues à un niveau élevé afin de maintenir l'emploi chez les mineurs, facilement explosifs. Pourtant, s'ils voulaient inciter les industries d'équipement à se développer et à se rénover, les planificateurs devaient pouvoir leur garantir des commandes à long terme. Pour ne rien arranger, les banques nationalisées montraient peu d'empressement à consentir des prêts aux industries nationalisées comprises dans les secteurs de base¹. Elles justifiaient leurs réticences en arguant que cette façon de créer du crédit à moyen terme était inflationniste. En réalité, la nationalisation n'avait nullement modifié les directions du Crédit lyonnais, de la Société générale ni du Comptoir d'escompte, et les vieux banquiers ne demandaient qu'à prendre leur revanche sur les nationalisateurs. À leurs yeux, Monnet, et Delouvrier, qui dirigeait la section financière du commissariat, étaient un peu téméraires en matière d'investissements ; c'étaient pourtant des hommes « de bonne compagnie »², en même temps que des « cousins indésirables », au service de ces entreprises nationalisées qui n'inspiraient pas confiance.

À la fin de 1947, Monnet commença à faire campagne pour la création d'un fonds autonome à la disposition du P.M.E. Les questions de la stabilisation, de l'aide américaine et du lancement du P.M.E. se trouvant de plus en plus liées, il était presque à l'apogée de son influence sur le centre de décision gouvernemental. Plus tard, il a évoqué le « petit comité » qui, de 1947 à 1949, avait réuni à chaque début d'année le président du Conseil, le ministre de l'Économie nationale et des Finances, le gouverneur de la Banque de France et lui-même, en vue de définir les grandes lignes de la politique en matière de production, de commerce extérieur et d'investissement³. Ainsi, en janvier 1948, Monnet persuada-t-il le gouvernement Schuman-Mayer de créer le Fonds de modernisation et d'équipement (F.M.E.), qui devait recevoir une part des recettes

du prélèvement exceptionnel¹. Pour la première fois, le financement des secteurs de base reposait au moins partiellement sur un budget propre. Mais le F.M.E. avait besoin d'un afflux constant de capitaux, que le prélèvement ne pouvait fournir : ce qui entraîna Monnet dans un débat sur l'utilisation de la contrepartie. Le gouvernement des États-Unis préférait « stériliser » ces francs pour ne pas nourrir l'inflation, et ensuite contrôler leur mise en circulation de manière à imposer à la France une politique de stabilisation². Le gouvernement français espérait comptabiliser ces mêmes francs comme recettes budgétaires. Monnet s'engagea dans une bataille triangulaire, qu'il finit par gagner en obtenant que la contrepartie fût réservée au financement des secteurs de base. Avec l'aide d'intermédiaires comme l'ambassadeur américain David Bruce, et de ministres comme Maurice Petsche, il réussit à convaincre Washington qu'investir les francs de la contrepartie dans le P.M.E. n'était pas une opération inflationniste. En même temps, il répétait aux gouvernements français qu'ils ne devaient pas gâcher la dernière chance du pays : ou bien la France utiliserait la valeur de la contrepartie pour faire face à l'échéance de 1952, ou bien elle glisserait à une situation permanente d'arriération économique et de dépendance. « Si nous ne faisons pas face à cette échéance, écrivait-il à René Mayer, nous deviendrons inévitablement l'Espagne³. » Les Américains, ajoutait-il, voulaient voir la France « marcher toute seule », ce qui ne pouvait se faire qu'en menant le plan à son terme. Monnet persuada le gouvernement français de consacrer toute la contrepartie de l'aide au P.M.E. et fit échec aux tentatives des Américains, qui auraient voulu contrôler l'utilisation des fonds projet par projet. La victoire était de grande importance pour le plan, car elle corrigeait une erreur initiale et garantissait le financement des secteurs de base pour toute l'année 1952⁴.

1. Monnet à Mayer, 13 janv. 1948 (P.M. 28).

2. Paul Hoffman, administrateur de la coopération économique, à l'Economic Cooperation Administration (E.C.A.) Mission in France, 22 avril 1949, *F.R.U.S. 1949*, vol. IV (1974), pp. 640-641 ; Barry Bingham, chef de la mission de l'E.C.A. en France, à Hoffman, 21 nov. 1949, *ibid.*, pp. 678-680. Voir aussi E.C.A., *European Recovery Program in France, 1948*, Paris, 1948, pp. 105-107.

3. Monnet à Mayer, 13 janv. 1948 (P.M. 28).

4. Le débat sur la contrepartie est décrit par MONNET, *Mémoires*, *op. cit.*, pp. 318-320 ; BLOCH-LAINÉ, *Profession...*, *op. cit.*, pp. 111-112. Sur les détails de l'utilisation de la plus grande part des fonds de la contrepartie pour des investissements dans les secteurs de base

1. François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, Paris, 1976, pp. 104-105 ; entretien avec Étienne Hirsch.

2. BLOCH-LAINÉ, *op. cit.*, p. 105.

3. Auditions des commissions de l'économie et des finances du Conseil économique et social, séance du 18 janv. 1950 (P.M. 29, 2).

Mais, sur ces mêmes investissements, Monnet perdit une autre bataille tout aussi importante; cette défaite révéla la faiblesse de toute sa méthode d'insertion des organismes planificateurs dans les institutions existantes, et en même temps rabaissa définitivement le rôle des planificateurs. Pendant deux ans, le C.G.P. et le ministère des Finances allaient se battre pour le contrôle du nouveau fonds d'équipement, le F.M.E.

Bien qu'en 1948 et 1949 celui-ci eût déjà distribué les crédits provenant de la contrepartie de l'aide Marshall et du Trésor, la question de savoir qui dirigerait le fonds n'avait pas été tranchée. Aux termes d'un arrangement provisoire, c'était le Trésor qui accordait les crédits, le C.G.P. n'ayant que le titre de conseiller. Cette situation amena les planificateurs à se plaindre de ne pouvoir, comme c'était leur tâche, veiller à l'exécution du P.M.E.; ils se trouvaient, disaient-ils, dans l'impossibilité de garantir que les avances étaient convenablement utilisées¹. Le commissaire voulait un fonds autonome, sous l'autorité d'un directeur indépendant et doté de larges pouvoirs — il aurait vraisemblablement été choisi parmi les planificateurs plutôt que parmi les administrateurs. Mais le ministère des Finances s'opposa à cette tentative de rendre le F.M.E. indépendant du Trésor. Assurant qu'un compte spécial du Trésor suffisait à l'accomplissement des opérations, il demandait la création d'un conseil d'administration composé d'un certain nombre de ministres, conseil qui bien évidemment tomberait sous sa coupe². Il y a quelque ironie à constater que le principal adversaire de Monnet dans cette querelle fut le directeur du Trésor Bloch-Lainé, par ailleurs partisan convaincu du plan et de l'économie concertée — ce qui ne l'empêcha pas de combattre ses amis du commissariat quand ils tentèrent de se rendre autonomes et de disposer eux-mêmes des crédits. Il déclara au gouvernement que l'affaire mettait en jeu l'unité du Trésor; il demanda avec force que, dans la répartition des fonds, le C.G.P. n'eût qu'une position de conseiller³. Monnet ne se tint pas pour battu. Il se décida à jouer

en 1949, voir Bingham à Hoffman, 20 déc. 1949, *F.R.U.S. 1949*, vol. IV, pp. 688-689. D'après LUBELL (*The French Investment Program...*, *op. cit.*, p. 174), 95 % des francs de la contrepartie allèrent, entre 1948 et 1950, à l'investissement et à la reconstruction, les entreprises nationalisées recevant le plus gros de cette aide.

1. « Mémoire sur les mesures à prendre pour assurer la réalisation du P.M.E. », 29 nov. 1949 (P.M. 37).

2. Monnet à Mayer, 21 déc. 1947 (P.M. 28).

3. Bloch-Lainé et Tixier, chef du cabinet du ministre des Finances, « Note sur les

son atout américain, en assurant que les États-Unis ne voulaient pas voir le montant de la contrepartie confondu avec l'ensemble des comptes du Trésor. Mais, les Américains n'ayant eux-mêmes rien avancé de tel, l'argument ne convainquit personne. Au plus fort de la polémique, Monnet prit le risque d'essayer de porter l'affaire devant l'Assemblée nationale, en la reliant à la présentation longtemps retardée du texte définitif du plan. Il était même prêt, si nécessaire, à affronter le Parlement sans le soutien du gouvernement.

Le Conseil des ministres dut finalement résoudre le conflit. En novembre 1949, le gouvernement Bidault décida contre Monnet, donnant pour raison que la Constitution interdisait aux ministres d'abandonner au C.G.P. leurs responsabilités en matière de fonds publics¹. Il paraît probable que cet argument de droit constitutionnel n'ait été qu'une façade, derrière laquelle il n'y avait rien de plus que l'acharnement des ministères à défendre leurs prérogatives et à empêcher le C.G.P. d'étendre son autorité planificatrice. Quoi qu'il en ait été, Monnet paya cher pour avoir choisi de se tenir en marge de l'administration. Pour l'emporter sur les planificateurs, les ministères n'avaient eu qu'à se montrer pointilleux sur leurs pouvoirs traditionnels. Tout en déversant sur Monnet un flot de remerciements pour ses services, le gouvernement relégua le C.G.P. à la fonction de conseiller pour l'exécution du plan, confirma l'autorité du Trésor, et laissa le contrôle de l'utilisation des crédits aux ministères de tutelle. Après la décision gouvernementale, Christian Pineau, ministre des Travaux publics et ami de Monnet, offrit de donner ordre à ses services d'entrer en contact avec les planificateurs et de partager avec eux les informations sur l'avancement des projets. Mais Pineau précisait qu'il s'agissait là d'un geste personnel, qui deviendrait caduc au cas où le commissariat changerait de titulaire. L'attitude de Pineau ne peut que témoigner de l'isolement des planificateurs et de leur impuissance à contrôler l'exécution de ce qu'ils avaient conçu.

opérations du F.M.E. », 28 sept. 1948 (P.M. 34). Également BLOCH-LAINÉ, *Profession...*, *op. cit.*, pp. 108-111. Mayer, ministre des Finances et ancien collègue de Monnet, prit le parti de Bloch-Lainé.

1. F. SURLEAU, « Mémoire sur la conférence tenue au cabinet de M. Petsche le 30 novembre 1949... » (P.M. 37).

L'adaptation du P.M.E., 1949-1952.

Le P.M.E. avait été dessiné pour une économie de caractère largement privé; avant d'avoir atteint son terme, il se trouva plus étroitement encore adapté aux principes de l'économie de marché. En 1949-1950, la situation était si différente de celle de l'immédiate après-guerre qu'il s'ensuivit une vaste réorientation de la planification. La stabilisation générale de l'économie et la nécessité de la préparer à subir le choc de la fin de l'aide Marshall posaient des problèmes de choix des investissements, de rentabilité, de compétitivité. Au même moment, le patronat et le Parlement saisissaient l'occasion pour réaffirmer leur présence. Le C.G.P. répondit en redéfinissant les objectifs du P.M.E.

Ce fut à partir du budget proposé par le gouvernement pour l'année 1950, qui incluait le programme d'investissement dans les secteurs de base, que le P.M.E. devint l'objet d'un débat public et que sa réorientation s'imposa. Malheureusement pour le C.G.P., le budget du gouvernement Bidault était présenté de façon à évoquer la possibilité de taxes additionnelles destinées à financer ces investissements mêmes. Les impôts nouveaux ne trouvaient jamais bon accueil auprès de l'Assemblée nationale; dans ce cas précis, leur éventualité ralluma un ressentiment déjà ancien envers le commissaire, qui avait promis de soumettre le texte définitif du plan au Parlement, mais n'en avait rien fait. De fait, le commissariat avait volontairement éludé les débats parlementaires dans la préparation du plan comme dans son exécution, de crainte surtout qu'il ne se révélât vulnérable aux caprices et à la démagogie des partis¹.

Avec l'appui des économistes libéraux, les milieux d'affaires montèrent une campagne de presse contre le budget d'investissement. Charles Rist d'abord, puis Georges Villiers, président du C.N.P.F., et Léon Gingembre, animateur de la C.G.P.M.E., puis bientôt les représentants d'autres groupements, chambres de commerce comprises, prirent part à l'offensive. Il leur arriva souvent d'établir des parallèles entre les deux périodes d'après-guerre. Certains rappelèrent l'« hymne à la production » du discours de Loucheur en 1919, pour y voir un exemple du genre d'exhortations qu'il aurait mieux valu ne pas écouter. Rist faisait

1 H. Bonnet, ambassadeur de France, à Monnet, avril 1948 (P.M. 28, 3).

remarquer qu'avec la stabilisation des prix et le retour de la production à des niveaux « normaux », le pays allait connaître une situation nouvelle : ce qui devenait dangereux, c'était de continuer à multiplier les investissements, de créer des capacités de production excédentaires, et d'accroître les déficits budgétaires¹. Rist recommandait donc de tailler dans le programme d'investissement, afin de rétablir l'équilibre du budget et de préserver la stabilité monétaire. Pour Villiers et d'autres dirigeants patronaux, le trait le plus irritant du P.M.E. était de favoriser les entreprises nationalisées aux dépens de l'industrie privée². Ils estimaient qu'on avait négligé les industries de transformation, qui devaient depuis 1952 assumer la tâche des exportations. Villiers conseillait plus de prudence en matière d'investissements; d'autres chefs d'entreprise et membres du Parlement disaient qu'il était temps pour le secteur nationalisé de se suffire à lui-même. En brandissant le péril du « suréquipement » et en demandant le retour à la « normale », c'est-à-dire au financement privé des investissements, toute cette offensive rendait un son fortement malthusien³. Les pénuries et les goulots d'étranglement des années 1944-1947 paraissaient oubliés; les réflexes conservateurs des hommes d'affaires jouaient de nouveau.

La campagne de presse et la crainte de voir le Parlement porter la hache dans le budget d'investissement décidèrent les planificateurs à défendre leur programme devant les commissions parlementaires. Dans leur argumentation, Monnet et Hirsch rappelèrent que le pays devait faire face à l'échéance de 1952. À ce moment, il faudrait que l'économie fût capable de dégager ses propres investissements et d'exporter à des prix compétitifs⁴. Ils prédirent que, si la France n'était pas prête au moment où l'aide Marshall prendrait fin, seul le rétablissement des contrôles d'État pourrait sauver l'économie. Mais les parlementaires déclarèrent douter qu'on eût

1. Charles RIST, « Le plan Monnet contre l'équilibre budgétaire », *La Vie française*, 24 nov. 1949.

2. Les vues de Villiers sont exprimées dans le *Bulletin du C.N.P.F.*, 40, 1^{er} déc. 1949; 42, janv. 1950; et 44, 5 fév. 1950. La campagne contre les investissements est résumée dans C.G.P., « Les investissements dans la presse et au Parlement », fév. 1950 (P.M. 30, 3).

3. Dans un article non publié, écrit en 1980 (« Limites et aléas de l'investissement, 1947-1952 »), Jean BOUVIER étudie le déclin de l'investissement total en 1950-1952, et s'interroge sur ses raisons.

4. Audition de la commission des affaires économiques du Conseil de la République, séance du 30 déc. 1949 (P.M. 29, 2).

porté assez d'attention à la « rentabilité » ; et le fait qu'on eût récemment réorienté les investissements dans l'électricité vers la construction de centrales thermiques leur paraissait prouver que le premier programme d'urgence, axé sur l'hydro-électricité, avait été une erreur. Pour défendre le P.M.E., les planificateurs imaginèrent une nouvelle stratégie ; tournant le dos à leurs objectifs originels d'accroissement de la production et d'élimination des goulots d'étranglement, ils mirent l'accent sur la productivité et sur la compétitivité : les critères du choix des investissements se déplaçaient. Monnet désarma aussi ses critiques par une vision économique nouvelle : « Nous sommes, dit-il, dans un monde en transformation totale. Vous ne pouvez pas penser à l'avenir sous la forme de passé. Nous sommes encore hantés par les notions du passé qui, en Europe, étaient la sécurité et la stabilité. Aujourd'hui la notion principale est celle de l'expansion. C'est celle qui est en vigueur aux États-Unis. Ceux-ci sont toujours prêts à évoluer et recherchent le progrès¹. » Le Français, assurait Monnet, devait adopter la « psychologie américaine », c'est-à-dire « une disposition de l'esprit à changer constamment »². Il reprocha au paysan qui cultivait une parcelle minuscule et au cheminot endormi dans sa sécurité d'être des fardeaux pour l'économie. « Expansion et productivité, voilà donc le cœur du problème. » Les thèmes de la productivité, de la rentabilité, de la compétitivité et de la mobilité des travailleurs étaient déjà présents en 1946 ; mais maintenant ils dominaient la réflexion des planificateurs.

Avec Maurice Petsche aux Finances et Edgar Faure au ministère du Budget, le gouvernement Bidault soutint le C.G.P. de toutes ses forces. Dans une réponse acerbe aux malthusiens, Bidault déclarait : « Qu'il y ait, à travers le monde, une possibilité ou un péril de suréquipement, peut-être. S'ils existent, ce n'est pas en France³. » Et, à ceux des députés qui voulaient voir le texte entier du plan d'équipement débattu à l'Assemblée, Edgar Faure fit caustiquement remarquer qu'il leur était parfaitement loisible de le faire, s'ils jugeaient utile de se demander quelle gare de chemin de fer ou quel barrage il fallait ou non construire. Répondant aux critiques sur les industries nationalisées, Lacoste, ministre de la Production

1. *Ibid.*

2. Audition des commissions des affaires économiques et de la production industrielle du Conseil de la République, séance du 3 mai 1950 (P.M. 29, 2).

3. *J.O., Assemblée nationale, Débats*, 30 déc. 1949, p. 7611.

industrielle, observa que toutes les commandes de ces sociétés allaient au secteur privé. Finalement, Petsche réussit à parer le coup de sabre qui menaçait le budget du plan.

Si grave qu'elle fût, cette contestation ne mit jamais en danger le P.M.E. lui-même. Ce que voulaient les milieux d'affaires, c'était voir appliquer désormais aux investissements publics les critères de l'économie de marché et recevoir leur part des crédits — et non pas mettre fin à l'ensemble de l'action. De son côté, l'Assemblée nationale désirait plus avoir vraiment son mot à dire sur la planification que la saborder. Mais cette ambition même ne se réalisa pas ; le Parlement ne réussit jamais à examiner sérieusement le P.M.E.¹.

Le débat sur le budget de 1950 correspondait au début d'une ère nouvelle pour l'économie française, ère qu'allait marquer la renaissance de la concurrence à l'intérieur comme sur les marchés mondiaux, la disparition des contrôles de guerre et des pénuries, la croissance des investissements financés par les capitaux privés. En accord avec l'évolution de l'économie, la planification fut adaptée à l'économie de marché et prit la forme qu'elle devait garder au cours de la décennie suivante. En 1950, un stagiaire du commissariat écrivait que les buts du plan consistaient à « réaliser une planification souple dans ses méthodes et limitée dans ses objectifs, en modifiant le moins possible les structures sociales existantes et en s'accommodant d'un retour accéléré à une économie libérée »².

Rétrospectivement, les erreurs et les coûts inutiles du plan Monnet apparaissent clairement. Ses défauts principaux furent peut-être de présumer que les capitaux d'investissement se trouvaient tout disponibles, et de négliger l'impact du programme sur l'équilibre économique. Au lendemain de la guerre, le marché des capitaux demeurait languissant, et le P.M.E. en vint à recourir beaucoup plus que prévu au financement public, à savoir aux prêts du F.M.E., aux avances du Trésor et au budget de l'État³.

1. Pierre CORBEL, *Le Parlement français et la planification*, Cahiers de l'Institut d'études politiques de l'Université de Grenoble, Grenoble, 1969, pp. 103-130.

2. SOUDET, « Le plan Monnet », *op. cit.*, p. 19.

3. BOUVIER (« Limites et aléas... », *op. cit.*) a calculé que sur la période 1947-1951 (à l'exclusion de la reconstruction), environ 50 % de l'investissement sont provenus de sources publiques (crédits budgétaires, avances du Trésor, et fonds du F.M.E.), 41 % de l'autofinancement et d'emprunts sur le marché financier. Les 9 % restants venaient de crédits bancaires et d'organismes de prêt spécialisés. LUBELL (*The French Investment Program...*, *op. cit.*) situe encore plus haut la part du financement public (67 %), et conclut que 80 % des investissements dans les entreprises nationalisées ont été faits à partir de fonds publics.

Certains de ceux qui ont étudié le P.M.E. ont conclu que celui-ci contribua fortement à l'inflation, du fait que les dépenses sur fonds publics ne furent pas entièrement couvertes par l'impôt ou par l'épargne courante; d'autres en sont moins sûrs¹. Quoi qu'il en ait été, l'inflation d'après-guerre avait d'autres causes, et beaucoup plus agissantes, que la pression du plan d'investissement. De plus, attendre pour mettre en œuvre un programme de modernisation le moment où la situation monétaire serait stabilisée aurait été donner raison aux avertissements de Monnet sur la nécessité de saisir l'occasion de l'aide américaine pour hâter le relèvement. Les planificateurs commirent des erreurs dans la prévision de certains volumes de demande — pour le charbon et les transports ferroviaires par exemple — ce qui les amena à se tromper dans le choix de certains investissements. Ils s'aperçurent aussi que, pour moderniser l'agriculture française, il ne suffisait pas d'accélérer la mécanisation. En dernier lieu, l'option pour un programme d'investissement de grande envergure obligea la population française à attendre plus longtemps la reconstruction et de nouveaux logements; mais, même à court terme, elle n'entraîna sans doute guère de recul dans la production des biens de consommation.

Les résultats positifs du premier plan paraissent bien, et de loin, l'emporter sur son coût. Il lança de vastes programmes d'investissement dans les industries de base, en particulier dans les entreprises nationalisées. Le commissariat sut manœuvrer habilement pour amener des secteurs privés au moins hésitants, comme la sidé-

1. PETERSON (« Economic Reconstruction... », *op. cit.*, p. 206) a estimé qu'environ la moitié des fonds utilisés pour la réalisation du P.M.E. étaient de nature inflationniste. Certains spécialistes français et américains jugent que le P.M.E. a aggravé l'inflation: André VÈNE, « Remarques sur l'évolution économique et financière de la France depuis la Libération », *Journal de la Société de statistique de Paris*, 7-8, juil.-août 1949, pp. 267-276; R. V. ROSA, « The Problem of French Recovery », *Economic Journal*, 59, juin 1949, pp. 154-170. Mais LUBELL (*The French Investment Program...*, *op. cit.*, p. 190) est d'accord avec le C.G.P. quand celui-ci déclare que « le processus inflationniste a eu pour cause la pénurie de marchandises », et qu'un « programme d'investissement [était] essentiel pour accroître le flux de marchandises ». Il affirme aussi (p. 69) que certaines ressources ne pouvaient pas être transférées directement de la production des biens d'équipement à celle des biens de consommation: ainsi un programme d'investissement plus réduit n'aurait-il pas limité l'inflation en permettant une reprise plus rapide de la production des biens de consommation. De façon comparable, un porte-parole du C.G.P. affirmait que le P.M.E. créait rapidement les ressources matérielles qui permettaient de faire face à tout accroissement des revenus monétaires qu'il pouvait lui-même provoquer, et que la contrepartie de l'aide ou autres fonds publics ne pouvaient être utilement investis ailleurs (Jean-Paul DELCOURT, « Le plan Monnet », *op. cit.*, pp. 23-28).

urgie, à se moderniser¹. Dans l'ensemble, le P.M.E. réussit assez bien à défendre ses programmes et à contre-attaquer, là où d'autres auraient ralenti ou arrêté les investissements. Sans le P.M.E., des ressources déjà insuffisantes auraient été dispersées entre les programmes concurrentiels, sinon contradictoires, avancés par les différents ministères techniques, ou bien seraient allées à la reconstruction de bâtiments anciens, à l'extension d'installations démodées. Les buts du P.M.E. furent-ils atteints? La réponse n'est pas facile. Rappelons par exemple qu'en considération de l'échéance de 1952 beaucoup d'objectifs de production furent révisés en 1948, les uns en hausse, les autres en baisse. Ensuite, reprocher aux planificateurs d'avoir visé trop haut serait oublier l'aspect psychologique du P.M.E. Selon le commissariat: « Le plan, en effet, ne servirait à rien s'il n'était qu'une prévision passive du cours naturel des choses; c'est une ligne d'efforts pour tous, qui se commandent et s'entraînent mutuellement². » Ce qui est clair, c'est que, dans les secteurs de base, les objectifs pour 1952 se trouvaient soit pleinement réalisés, soit presque atteints.

Le P.M.E. favorisa aussi l'obtention de l'aide américaine, d'abord à l'occasion de la négociation par Blum et Monnet du prêt de 1946, et ensuite dans le cadre du plan Marshall. Le commissariat aimait à penser que, dans la course à l'aide américaine, la qualité de sa planification avait avantaagé la France. Le P.M.E. sut engager les syndicats dans son action programmée, les convaincre d'allonger la semaine de travail et d'assumer une grande part du fardeau. Le patronat coopéra, mais sans être encore gagné à la vision expansionniste et américanisante de l'économie prêchée par Monnet. De ce côté, les commissions de modernisation purent au moins neutraliser les oppositions potentielles, et conquérir quelques nouveaux adeptes. Le plus important, du point de vue qui est le nôtre, est que le C.G.P. donna à la planification une base institutionnelle; le succès fit que le principe ne fut plus remis en cause. Le commissariat fit naître entre les grands agents économiques, privés aussi bien que publics, un courant d'échanges d'informations et un état d'esprit tourné vers la prévision et la coordination des activités. Et l'État commença à harmoniser son action économique,

1. Entretien avec Étienne Hirsch.

2. « Communication aux membres du Conseil du plan au sujet des programmes de 1947 », 15 avril 1947 (P.M. 3, 4).

réalisant ainsi le vœu des réformateurs depuis le temps de Clémentel, et apportant un élément qui est essentiel à toute forme d'économie dirigée. Cependant, en tant qu'instrument de direction de l'économie, le type de planification mis en place par l'équipe de Monnet présentait à la fois des forces et des faiblesses.

Le P.M.E. fut un tournant dans l'histoire de l'économie française parce qu'il constitua un prototype. Les plans qui l'ont suivi n'ont fait que modifier, et non effacer, le dessin tracé par les experts de Monnet en 1946¹. En tout premier lieu, la planification devenait un facteur de croissance économique plutôt qu'une avancée vers le socialisme; elle menait au développement économique et au progrès technologique, non au changement social ou politique. La planification française prit un caractère néo-libéral plutôt que socialisant ou syndicaliste. D'autre part, le P.M.E. manifestait un préjugé favorable envers les industries concentrées et de grande dimension: dès le départ, les planificateurs avaient trouvé plus aisé de travailler avec des secteurs oligopolistiques, publics ou privés, dirigés par des responsables dynamiques. Puis, même la courte durée du premier plan suffit pour qu'apparût une évolution vers une planification plus largement conçue; ce qui n'était au début qu'un programme d'investissement dans quelques secteurs s'éleva bientôt à une forme d'orientation de l'économie aux aspects beaucoup plus variés. En même temps, la planification se donnait une image d'impartialité qui la situait au-dessus de la politique partisane et des curiosités des parlementaires. Enfin, la génération de Monnet apportait à la planification française ses caractéristiques particulières: elle était « démocratique », « flexible », « indicative ». La planification devenait le symbole de l'économie concertée.

Monnet préféra ne donner, dans la machinerie de l'économie dirigée, qu'un rôle relativement petit à l'organisme de planification. Celle-ci devint non pas une méthode de commandement, mais un moyen de faciliter la décision collective et d'encourager la commu-

1. Parmi les travaux récents et les plus riches de réflexion sur l'état actuel de la planification française, qui peuvent aider à comprendre son évolution d'ensemble, on notera: les articles d'Yves ULLMO, Michael WATSON et Stephen YOUNG dans *Planning, Politics and Public Policy: The British, French, and Italian Experience*, éd. par Jack HAYWARD et Michael WATSON, Londres et New York, 1975; les contributions de Jean-Jacques BONNAUD, Ehrhard FRIEDBERG, Jack HAYWARD et Lucien NIZARD dans *Planification et société...*, *op. cit.*; et Yves ULLMO, *La Planification en France*, Paris, 1975.

nication, la prévision, la réflexion, la coordination. Monnet avait choisi de rester à l'écart des méthodes et des processus administratifs. Il était fier de pouvoir affirmer que les pouvoirs du commissaire n'avaient jamais été définis « en termes administratifs ». « Je ne suis pas, disait-il encore, capable de donner un ordre à qui que ce soit¹. » La véritable autorité, pour lui, consistait plutôt à aider les autres à résoudre des problèmes dont leur connaissance limitée de la situation les empêchait de trouver la solution. Mais en réalité, devant les administrations d'État bien établies, l'attitude de Monnet révélait ses faiblesses. En décidant de faire de l'organisme planificateur un centre de coordination et en se tenant volontairement à l'écart des hiérarchies ministérielles, il avait contribué à surmonter un des obstacles majeurs à la mise en place de la planification, mais du même coup il avait échoué à asseoir solidement l'autorité du C.G.P. sur le plan et à le mettre en position de force dans l'élaboration de la politique nationale. Quand les ministères, Finances en tête, décidèrent d'exclure le C.G.P. de l'action réelle, Monnet ne put résister à la pression. Le succès des planificateurs dépendait pour beaucoup de leurs capacités de persuasion, de leur connaissance des données économiques, de leur persévérance et de leur tact. Ils pensaient qu'en continuant à jouer les courtiers auprès des ministères ou des groupements d'intérêts, ou en marchandant avec eux, ils parviendraient toujours à rallier à leurs points de vue les détenteurs du pouvoir. Cette méthode avait donné de bons résultats dans les années d'après-guerre, en un temps où tous croyaient à la nécessité de bien répartir des ressources insuffisantes et d'utiliser l'aide américaine pour entreprendre un programme de rénovation. Mais, sur une plus longue période, les planificateurs se retrouvèrent réduits, dans les décisions de stratégie économique, à un rôle très restreint et très menacé. L'effacement des urgences d'après-guerre, l'arrêt de l'aide américaine, la fin des contrôles avaient affaibli leur position. Dans les années soixante, la planification allait encore perdre du terrain, et la libéralisation allait atteindre un point tel que l'on pouvait parler de « déplanification ». Malgré tous ses mérites, la planification indicative telle que l'avait conçue Monnet ne gardait dans la structure organisationnelle de l'économie française qu'une place modeste et pas tout à fait assurée.

1. Auditions du Conseil économique et social, 18 janv. 1950.

CHAPITRE IX

L'ordre néo-libéral : l'économie dirigée au début des années cinquante

L'évolution des pays capitalistes occidentaux, à partir de l'ordre libéral, vers une économie dirigée, a obéi à une tendance structurelle d'ampleur séculaire. L'économie libérale du XIX^e siècle était en théorie, et pour une large part en pratique, régie par les forces du marché, les lois économiques naturelles, et des mécanismes de régulation automatique. Le rôle de l'État y consistait essentiellement à garantir la liberté et la sécurité du marché. Cependant, dès le début du XX^e siècle, quelques observateurs commençaient à parler d'un phénomène nouveau, que Rudolf Hilferding nommait le « capitalisme organisé »¹. Entre les deux guerres, certains prévoaient l'apparition d'un « néo-capitalisme », d'un « nouveau corporatisme », d'une « économie planifiée ». En 1930, John Maynard Keynes pouvait écrire : « Il n'y a de volonté que la nôtre, et au lieu d'une main invisible, il n'y a que nos pieds ensanglantés qui, à travers les souffrances et les échecs, s'avancent vers un avenir incertain². » Après la Seconde Guerre mondiale, il devint évident pour presque tout le monde que la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Alle-

1. Ce fut pendant la Première Guerre mondiale que ce théoricien social-démocrate allemand énonça cette idée. Hilferding envisageait un nouveau stade du capitalisme, caractérisé par la concentration industrielle, une production planifiée scientifiquement, la formation de groupements d'intérêt de patrons et de salariés, et par un État interventionniste, le tout menant à une économie planifiée et à une transition vers le socialisme. Sur Hilferding et sur la façon dont sa conception du développement du capitalisme a été utilisée en Allemagne dans des recherches historiques récentes, voir Kenneth D. BARKIN, « Organized Capitalism », *Journal of Modern History*, 47, 1, mars 1975, pp. 125-129.

2. *Nation and Athenaeum*, 13 déc. 1930. Cité par Robert SKIDELSKY, « The Political Significance of the Keynesian Revolution », 1974.

magne occidentale, les États-Unis, comme la France, s'étaient tous engagés dans une forme ou une autre de capitalisme dirigé¹.

En se dotant d'un arsenal d'institutions destinées à agir sur l'économie, la France ne se comportait pas autrement que les autres pays capitalistes. Comme eux, elle reconnaissait la nécessité de satisfaire certains besoins vitaux, par exemple de modérer les violences du cycle économique, de faciliter les ajustements en cas de désorganisation de l'économie, de rechercher la croissance et le plein-emploi, de mieux assurer la cohérence de la politique nationale. Mais, pour accomplir ces tâches, la France trouva sa propre méthode. Elle confia les responsabilités à des institutions publiques nouvelles et plaça à leur tête des modernisateurs. Elle fit

1. On trouvera quelques analyses comparatives du phénomène dans: Malcolm MACLENNAN, Murray FORSYTH et Geoffrey DENTON, *Economic Planning and Policies in Britain, France, and Germany*, New York, 1968; Andrew SHONFIELD, *Modern Capitalism*, New York et Londres, 1965; *Planning, Politics, and Public Policy: The British, French, and Italian Experience*, éd. par Jack HAYWARD et Michael WATSON, Londres et New York, 1975; *Organisierter Kapitalismus: Voraussetzungen und Anfänge*, éd. par Heinrich WINKLER, Göttingen, 1974. Les Allemands de l'Ouest ont adopté le néo-libéralisme sous la forme de l'« économie sociale de marché ». Ils comptaient sur les associations professionnelles, les banques et les grandes entreprises, aussi bien que sur un État actif, pour discipliner le marché. L'Italie a assuré un minimum de coordination au moyen d'organismes publics ou semi-publics. Les Britanniques ont progressé par à-coups vers un capitalisme dirigé. Ils ont formé un large secteur public et adopté pour le court terme le type de direction keynésien. Dans les années soixante, le mécontentement engendré par des mesures isolées, destinées à contrôler la demande globale et la balance des paiements, les a amenés à tenter quelques pas dans la direction de la planification. Voir: J. C. R. DOW, *The Management of the British Economy, 1945-1960*, Cambridge, 1965; Nigel HARRIS, *Competition and the British Society: British Conservatives, the State, and Industry, 1945-1964*, Londres, 1972. Aux États-Unis, les initiatives tendant à une direction de l'économie furent largement le fait du secteur privé. Un historien dépeint certains hommes d'affaires et ingénieurs progressistes comme ouvrant la voie vers un assemblage de formules libérales et technocorporatistes (Ellis W. HAWLEY, *The Techno-Corporatist Formulas in the Liberal State, 1920-1960*, 1974). Ce sont des Américains qui ont créé la planification dans le secteur privé, et la « technostucture », ou « pouvoir privé », a tendu à imposer sa volonté à l'autorité publique (John K. GALBRAITH, *Economics and the Public Purpose*, Boston, 1973; Grant MCCONNELL, *Private Power and American Democracy*, New York, 1966. Une étude récente présente la montée de la grande société intégrée comme la « main visible » du capitalisme américain (Alfred C. CHANDLER, junior, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass., et Londres, 1977). Bien que le gouvernement des États-Unis se soit rallié à des politiques keynésiennes, celles-ci n'ont pas évolué vers une planification publique, et les Américains ont conservé la rhétorique de la libre entreprise. Une tentative provocante a été faite pour rendre vie au concept du corporatisme et l'appliquer en termes comparatifs à la description de la représentation contemporaine des intérêts: Philippe C. SCHMITTER, « Still the Century of Corporatism », *Review of Politics*, 36, janv. 1974, pp. 85-128. En Europe, assure Schmitter, le « corporatisme sociétal » a fait son apparition comme développement naturel du capitalisme avancé et de la décadence du pluralisme libéral.

largement fond sur l'intervention de l'État et sur la planification; afin d'intensifier la participation des intérêts privés aux décisions nationales, elle développa tout un réseau corporatiste. Le marché et le credo libéral n'en survécurent pas moins et purent agir avec vigueur aux côtés des nouveaux organismes publics. Le résultat fut un style de *management* économique bien gaulois, où se mêlaient direction par l'État, organisations corporatistes et forces du marché.

Ce qui se dégagait en France au début des années cinquante fut une synthèse nouvelle de ces éléments, qu'il faudrait définir comme une économie politique néo-libérale. Malgré la vague socialisante de la Libération, la plus grande partie du secteur privé était demeurée intacte. Après son éclipse temporaire au cours des années quarante, le marché reprit vie, bien que l'action dirigiste de l'État et le renforcement de l'auto-organisation des intérêts privés en tempérassent le jeu. L'État, pour sa part, modifia son comportement et ses priorités; il se mit à agir, vis-à-vis des intérêts en concurrence, plus comme un guide que comme un arbitre. En même temps, il encourageait l'expansion de certaines activités au moyen d'incitations et de contrôles sélectifs, et en favorisant une concurrence plus active. Le réseau corporatiste s'étoffa et permit d'opposer aux pratiques traditionnelles un nouveau type de relations entre l'État et les intérêts organisés. Bien que certains ministères aient continué à pratiquer la « tutelle », et les groupes de pression à agir en coulisse, on vit apparaître une forme d'interaction nouvelle et hautement structurée. Le symbole de la nouvelle économie politique française était le plan, et son mot d'ordre l'« économie concertée ».

Le néo-libéralisme renouvela les objectifs de la politique nationale. Quand il y avait à choisir entre la croissance et la stabilité, ce fut désormais la croissance qui eut priorité. Dans cette perspective, l'État prit la responsabilité de mesures contracycliques et se fixa pour but une économie capable de rivaliser avec celles des pays les plus avancés. Cela nécessitait des unités de production plus efficaces, qui devaient utiliser la technologie et les techniques de production ou de vente les plus récentes. Il fallait combler l'écart entre les prix de revient français et ceux des États-Unis, de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne, écart qui avait atteint des proportions alarmantes dans les années quarante. L'expansion exigeait en outre la suppression de certains obstacles structurels.

Parmi ces entraves, figuraient les « situations acquises » privilégiées qui fleurissaient dans le tissu économique, un réseau de distribution archaïque, une agriculture rétrograde, un système fiscal qui décourageait l'investissement, un marché des capitaux fort étroit, une concurrence étriquée, la timidité des chefs d'entreprise, des cartels restrictifs, et un entrelacement de subventions d'État qui protégeaient les inefficaces. Aux yeux des néo-libéraux, les années cinquante se présentaient comme un duel entre la modernisation et le malthusianisme, entre l'expansion et les situations acquises parasitaires. Cette lutte mena à une « ouverture » de l'économie, sur l'extérieur comme à l'intérieur. Le modèle économique du passé, à savoir un laissez-faire mâtiné de protectionnisme, devint le bouc émissaire des néo-libéraux. L'un de leurs chefs de file déclarait :

Le libéralisme économique qui a prévalu en France jusqu'à une époque récente a été mis à profit par les classes possédantes. Celles-ci se sont efforcées de limiter les conséquences sévères du régime libéral : le risque et la concurrence. Elles ont au contraire exploité les possibilités que leur donnait l'absence de contrôle et de direction de l'État sur la vie économique. Ainsi s'est développé le goût du gain sans risque. Ainsi a été perdue de vue la nécessité de préserver, et même d'améliorer, dans l'économie moderne, les relations humaines entre les patrons et les ouvriers. Ainsi notre industrie n'a-t-elle pris qu'un développement lent et médiocre à l'abri des protections douanières qu'elle a su faire établir¹.

Bien que la IV^e République se soit souvent laissé attendrir par les lamentations de ceux qui devaient être sacrifiés sur l'autel de l'expansion, elle ne s'opposa pas à la disparition des entreprises archaïques dans l'industrie, le commerce et l'agriculture. Le régime néo-libéral acceptait les coûts et les risques qui étaient auparavant apparus excessifs, par exemple de forts taux d'inflation et la disparition du « ballast social ».

La surrection de cette synthèse nouvelle entre économie dirigée et forces du marché signifiait aussi la défaite des solutions plus radicales. Les institutions et la politique néo-libérales furent édifiées sur les ruines des rêves et des audacieux desseins des socialistes, des syndicalistes et des doctrinaires du corporatisme. Les programmes socialistes proposés par Albert Thomas, Léon Jouhaux, André Philip et d'autres se révélèrent irréalisables. Il en fut de même pour des idées davantage inspirées par le corporatisme, comme la

1. Maurice LAURÉ, *Révolution : dernière chance de la France*, Paris, 1954, p. 108.

création d'un parlement professionnel, le double syndicalisme de Detœuf, ou les systèmes échafaudés par Bichelonne pendant la guerre. Ce furent les réformes plus modestes, plus pragmatiques et moins sectaires suggérées par les néo-libéraux qui connurent le succès. Au lieu d'une hiérarchie corporatiste bien ordonnée, la France se décida pour les commissions de modernisation du plan Monnet. Les vrais architectes de la nouvelle économie politique furent des réformateurs venus des cercles administratifs, universitaires et patronaux, tels Courtin, Monnet et Bloch-Lainé, et des hommes politiques centristes comme Pleven ou Edgar Faure. Les partisans de mesures plus radicales contribuèrent à entraîner la France vers la synthèse néo-libérale, mais leurs conceptions se trouvèrent tronquées, déformées ou absorbées. Le développement de l'ordre néo-libéral fut une défaite pour ceux qui auraient voulu remplacer l'économie de marché par une autre plutôt que la réformer.

L'idéal de l'économie concertée trouva sa première expression chez les planificateurs de la fin des années quarante, mais d'autres se rallièrent bientôt à la cause. Ce fut un haut fonctionnaire de carrière, François Bloch-Lainé, qui définit le mieux la conception de l'ordre néo-libéral. Inspecteur des finances en 1936, il avait pendant la guerre été pour la Résistance une sorte de trésorier clandestin. En 1947, il devint directeur du Trésor au ministère des Finances, et, à ce titre, joua un rôle important dans l'histoire qui nous occupe. Plus tard, il dirigea la Caisse des dépôts et consignations, principal organisme d'investissement de l'État.

Dans une conférence qui connut un large écho, intitulée « À la recherche d'une économie concertée », Bloch-Lainé n'évoqua pas comme Proust la mémoire du passé, mais les espoirs d'un haut fonctionnaire pour l'avenir¹. À ses yeux, la France était à la recherche d'une formule économique qui correspondrait aux réalités de la seconde moitié du xx^e siècle; cette formule ne pouvait se découvrir dans les théories libérales ni non plus socialistes, mais dans l'expérience récente. La clé du problème était de parvenir à dépasser le débat stérile sur les mérites respectifs de la libre entreprise et du « dirigisme », et de concilier le marché avec l'intervention de l'État. Bloch-Lainé définit sa solution, l'économie concertée, comme un système de collaboration permanente entre

1. Cette conférence, publiée pour la première fois en 1959, a connu plusieurs rééditions.

l'administration, le patronat et le mouvement syndical. Tous trois devaient délibérer ensemble, prendre des décisions, et conseiller le gouvernement sur l'investissement, la production et la politique commerciale. Bloch-Lainé voulait établir un cadre institutionnel où se rencontreraient autorités publiques et intérêts privés, où pourraient s'échanger les informations et s'ajuster les relations. Pourquoi cela était-il nécessaire? D'après lui, les entreprises privées avaient besoin de connaître les intentions de l'État et ses prévisions économiques, afin de mieux s'adapter aux rapides changements des technologies et des marchés. La plupart des entreprises privées ne pouvaient non plus se permettre d'ignorer le fait que l'État était devenu un fournisseur et un client de première grandeur. De plus, une administration bien informée et portée à la confiance se montrerait moins « dirigiste ». Un dialogue continu entre les intérêts privés et l'État écarterait en outre la « politique » de ces relations. L'échange d'informations utiles entre secteur public et secteur privé permettrait un type flexible de planification, qui laisserait à ses exécutants une large liberté de choix. Il voyait dans l'avenir se développer une « économie contractuelle » dans laquelle, en échange de l'aide de l'État, les entreprises s'engageaient à accomplir des tâches définies. Il donnait pour modèle les commissions de modernisation du plan, qui, affirmait-il, avaient déjà lancé une « révolution silencieuse ». Dans les années cinquante, les idées de Bloch-Lainé trouvèrent une large audience auprès des hauts fonctionnaires et du patronat¹.

Si Bloch-Lainé fut le plus célèbre des apologistes de l'économie concertée, d'autres aussi exprimèrent des vues proches des siennes. Parmi les plus remarquables figuraient un certain nombre de fonctionnaires de haut rang, tous inspecteurs des finances : Gabriel Ardant, Claude Gruson, Paul Delouvrier, Maurice Lauré, Simon Nora, Guy de Carmoy². Il faut aussi, bien que sa carrière ait été

1. Par la suite, BLOCH-LAINÉ a étendu sa conception de l'« économie concertée » jusqu'à y inclure la création d'un ministère de la Planification doté de larges pouvoirs, un réseau uniformisé et mieux articulé de commissions corporatistes représentant les intérêts privés, et une structure interne des entreprises plus démocratique (« Pour une réforme de l'administration économique », *Revue économique*, 6, nov. 1962, pp. 861-885; *Pour une réforme de l'entreprise*, Paris, 1963).

2. Ardant dirigea une enquête officielle sur la productivité des services publics avant de devenir commissaire général à la Productivité en 1953. Gruson, à partir de 1949, se trouva à la tête d'un petit groupe de travail du Trésor, qui étudiait les moyens de doter la France d'une comptabilité nationale; c'est ce qui mena à la création du S.E.E.F. Dans les

différente, inclure Mendès France dans ce groupe. Tous critiquaient l'orthodoxie libérale et lui substituaient une conception néo-libérale imprégnée d'interventionnisme d'État et d'analyse économique keynésienne¹. Ainsi, ils admettaient l'interdépendance des finances publiques et de l'économie, et voyaient dans les problèmes budgétaires des conséquences du sous-emploi, du volume de la main-d'œuvre, des capacités de production. Dans le même ordre d'idées, le déficit budgétaire pouvait devenir un moyen entre d'autres de stimuler la demande globale. Ce raisonnement ne s'inspirait pas seulement de la théorie keynésienne, qui ne fut largement connue en France qu'assez longtemps après la guerre, mais aussi de la logique interne d'un État qui était devenu dans l'économie le premier consommateur, producteur, employeur et chercheur.

Dans une sorte de manuel rédigé en commun pour présenter l'économie nouvelle, Ardant et Mendès France rendaient aux vertus du marché et de l'initiative privée un hommage de bon aloi. Dans les services publics, ils recommandaient d'adopter des méthodes imitant celles du marché, de façon à les pousser à rechercher un fonctionnement optimal. Mais ils soulignaient aussi les limites, à la fois pratiques et théoriques, de l'efficacité du

années soixante, Gruson dirigea à la fois le S.E.E.F. et l'I.N.S.E.E. Avant de travailler au ministère des Finances, Delouvrier avait été avec Monnet au C.G.P.; en 1953, il devint membre du cabinet de René Mayer. Lauré, directeur adjoint des impôts, dirigea un groupe d'experts fiscaux envoyé aux États-Unis dans le cadre de la campagne pour la productivité; on lui attribue l'élaboration de la taxe sur la valeur ajoutée. Nora, sorti de l'E.N.A., fut secrétaire général de la commission des comptes nationaux du ministère des Finances, puis conseiller auprès des gouvernements Faure et Mendès France. Guy de Carmoy était fonctionnaire de l'O.E.C.E. Mon interprétation de la pensée économique de l'inspection s'appuie sur Pierre LALUMIÈRE, *L'Inspection des Finances*, Paris, 1959, pp. 179-200.

1. Ce fut un inspecteur des Finances, Jean ROUST DE LARGENTAYE, qui fut le premier à traduire Keynes, en 1942 (*Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*). L'enseignement de l'économie politique avait toujours été profondément influencé par l'exemple britannique: on peut ainsi, pour une part, interpréter la faveur de Keynes auprès de l'inspection des Finances comme manifestant la tendance des Français à suivre les orientations les plus récentes de la pensée libérale anglaise (LALUMIÈRE, *L'Inspection des Finances*, op. cit., p. 181). Claude GRUSON fut l'auteur d'une des premières études sur Keynes: *Esquisse d'une théorie de l'équilibre économique, réflexions sur la Théorie générale de lord Keynes*, Paris, 1949. André MARCHAL donne un résumé des grandes tendances de la théorie économique en France après la guerre (*La Pensée économique en France depuis 1945*, Paris, 1953). Marchal montre la rupture avec le libéralisme classique; l'assimilation de Keynes; l'intérêt pour la psychologie de l'économie et pour la sociologie, les structures économiques, la statistique et l'économétrie; et l'effort accompli pour relier la théorie et l'action de l'État.

marché. Sur le problème des investissements, par exemple, ils affirmaient avec Keynes que ce qui pouvait être le plus utile pour la communauté n'était pas forcément le plus profitable pour l'investisseur. Ainsi affirmaient-ils que « la solution libérale — néolibérale, pourrait-on dire — consiste à essayer de faire coïncider la recherche du profit et celle de l'utilité ». Et encore : « En principe, la gestion de l'entreprise reste libre, mais par une série d'actions, l'État modifie les conditions d'exploitation. Ces actions sont fondées sur le critérium d'utilité substitué — en partie — au critérium du profit¹. » Ainsi l'État devait-il décider des importations à encourager ou non, ou de l'attribution à tel ou tel de devises étrangères, et calculer soigneusement l'utilité et les coûts des dépenses publiques correspondant à une formation de capital.

Les néo-libéraux estimaient l'intervention de l'État indispensable pour abattre les structures archaïques de l'économie française. « L'intervention de l'État, disait Delouvrier, apparaît nécessaire dans le capitalisme du xx^e siècle pour lutter contre les forces de restriction ou de conservatisme². » Tout le groupe s'irritait de l'arriération relative du pays, et reprochait à l'État de subventionner des entreprises marginales. En tant que défenseurs de l'intérêt public, ils voyaient d'un mauvais œil les intérêts à mentalité protectionniste qui entravaient les mécanismes du marché, maintenaient des prix trop élevés et une productivité trop basse, obstruaient le système de distribution. Selon de Carmoy, les Français devaient « supprimer les rigidités qui émanent de l'État, des entreprises ou des individus, qui empêchent le libre fonctionnement du marché et élèvent les coûts de production »³. Dans son

1. Pierre MENDÈS FRANCE et Gabriel ARDANT, *La Science économique et l'action*, Paris, 1954, pp. 208-209. Une traduction anglaise, dédiée au traducteur de Keynes en français, a été publiée par l'U.N.E.S.C.O. : *Economics and Action*, Paris, 1955. ARDANT a également exposé ses idées sur l'économie dans *Le Monde* (14 et 21 juil. 1955), et son programme pour l'élévation de la productivité dans le secteur public dans *Technique de l'État*, Paris, 1953. MENDÈS FRANCE a précisé sa pensée dans *La République moderne*, Paris, 1962. Reconnaisant que l'économie mixte allait probablement durer, Mendès France envisageait de la contrôler au moyen d'une planification démocratique, c'est-à-dire par une participation accrue de tous les intérêts, en particulier des syndicats, et par la visée de buts égalitaires. Comme Bloch-Lainé, Mendès France recommandait d'associer les intérêts économiques à un gouvernement démocratique; il suggérait de transformer la chambre haute du Parlement — le Sénat — en un conseil économique de style corporatiste doté de pouvoirs législatifs.

2. Paul DELOUVRIER et Robert NATHAN, *Politique économique de la France*, cours de droit, Institut d'études politiques, 1953-1954, fascicule 4, p. 69.

3. Guy DE CARMOY, *Fortune de l'Europe*, Paris, 1957, p. 83.

livre *Révolution : la dernière chance de la France*, Maurice Lauré faisait appel à l'orgueil national et aux craintes nées de la guerre froide; les États-Unis et l'U.R.S.S., affirmait-il, menaçaient tous deux l'indépendance du pays. Avertissant les Français qu'en 1960 le niveau de vie soviétique pourrait dépasser le leur, il écrivait qu'alors « notre protection la plus efficace contre le communisme disparaîtra »¹. Il demandait donc à ses concitoyens de s'engager dans un effort d'efficacité productive, et insistait sur l'idée que l'État devait prendre en main la rénovation économique, qui supposait en particulier la suppression du protectionnisme sous toutes ses formes.

Évolution des structures de direction économique.

Au début des années cinquante, les principaux organismes officiels de direction de l'économie française étaient en place. Certains étaient tout neufs; d'autres avaient été renouvelés ou développés. Les entreprises nationalisées étaient, du moins en théorie, directement soumises à l'État, et pouvaient servir sa politique. Pour la coordination de la politique publique et des actions privées, la planification économique nationale constituait un élément majeur. Le C.G.P. jouait un rôle de courtier entre organismes publics, et prêchait partout la modernisation. Un second plan économique, qu'il est préférable d'étudier séparément, couvrit les années 1954 à 1957. Mettant en contact les fonctionnaires et les intérêts privés, un réseau corporatiste très élaboré devait les amener à organiser ensemble la vie économique du pays. L'État jouissait de pouvoirs de réglementation impressionnants : entre autres domaines, l'investissement, le crédit, les prix, les salaires et le commerce extérieur tombaient plus ou moins sous son contrôle. Il pouvait, par exemple, agir sur les salaires en fixant d'une part un minimum général, d'autre part l'échelle des traitements dans la fonction publique. Les nouveaux services de statistique ou de prévision s'avaient extrêmement utiles, tout en symbolisant l'attitude d'un État disposé maintenant à prévoir l'avenir pour mieux l'organiser.

Une des évolutions importantes qui marquèrent la période fut que le ministère des Finances s'imposa comme superministère et

1. LAURÉ, *Révolution...*, op. cit., p. 48.

centre dirigeant de l'économie¹. Alors que les ministères verticaux, dits techniques, avaient tendance à limiter leurs responsabilités, celui des Finances étendait son rôle et son influence. Il avait toujours été l'administration la plus puissante en matière économique; tenant les cordons de la bourse, il était à même de « coloniser » d'autres ministères. En 1947, les services de l'ex-M.E.N. passèrent sous sa coupe: il y eut désormais officiellement un ministère des Finances et des Affaires économiques. La Rue de Rivoli ne cessait d'élargir son horizon au-delà des questions de fiscalité ou de budget; elle s'intéressait maintenant à l'économie dans son ensemble. Au début des années cinquante, elle avait conquis dans la direction de l'économie une prééminence indiscutable, qui ne le cédait qu'à celle du Conseil des ministres lui-même². Reconnaisant la supériorité qualitative du haut état-major des Finances, les autres ministères se plaignaient de perdre presque toujours la partie devant lui. Comme l'écrit un ministre de grande notoriété: « Le Président du Conseil [...] tremble lui-même en face de son ministre des Finances qui lui répète sans cesse et sous tous les régimes: "Attention, l'inflation nous menace; si vous cédez cette fois encore à notre collègue, je ne répons plus de rien"³. » La persistance de l'inflation, l'intérêt que l'État portait aux décisions de crédits et d'investissements, les programmes publics de prêts et de subventions, tous ces éléments jouaient en faveur des grands commis de la Rue de Rivoli.

Les « Directions » les plus importantes du ministère des Finances et des Affaires économiques étaient celle du budget et celle du Trésor, qui toutes deux avaient étendu leur autorité au cours de l'après-guerre. La première, débordant de beaucoup le domaine de la préparation du budget, s'était attribué un contrôle de fait sur les crédits de tous les ministères « dépensiers ». De son côté, le Trésor s'arrogeait de nouveaux pouvoirs. Agissant de concert avec les organismes affiliés, comme la Caisse des dépôts et consignations, le Conseil national du crédit, la Banque de France et autres, il

1. Francis-Louis CLOSON et Jean FILIPPI, *L'Économie et les finances*, Paris, 1968; F. RIDLEY et J. BLONDEL, *Public Administration in France*, Londres, 1964, pp. 174-192; John C. McARTHUR et Bruce R. SCOTT, *Industrial Planning in France*, Boston, 1969, pp. 317-327.

2. Jacques DONNEDIEU DE VABRES, « The Formation of Economic and Financial Policy », *International Social Science Journal*, 8, 1956, p. 235.

3. Robert BURON, *Le Plus Beau des Métiers*, Paris, 1963, p. 217.

contrôlait la politique monétaire ainsi que les marchés des capitaux et du crédit. En vertu d'une sorte de *gentlemen's agreement*, la gestion du crédit bancaire revenait à la Banque de France, la supervision des investissements au Trésor. C'étaient donc les hauts fonctionnaires du Trésor qui autorisaient subventions, prêts et émissions de titres; qui drainaient l'épargne des particuliers vers les emprunts d'État; et qui déterminaient les programmes d'investissement du secteur public. En 1955, on créa au sein du Trésor le Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.), chargé du financement des programmes nationaux d'équipement, et en particulier des projets inscrits au plan. Comme le F.M.E. son prédécesseur, le nouveau fonds spécial était la chose du ministère des Finances plutôt que celle des planificateurs (bien que le C.G.P. participât à sa gestion). En outre, la plus grande part des investissements privés étaient indirectement soumis au contrôle de l'État¹. Dans l'héritage du M.E.N., recueilli par les Finances, figurait aussi le service du contrôle des prix; celui-ci pesait encore sur des catégories importantes de biens de consommation courante et de services, comme sur certains produits industriels essentiels. En 1950, le ministère créa pour la statistique et la prévision le Service des études économiques et financières (S.E.E.F.). À l'instigation de Claude Gruson et à l'exemple des réalisations anglo-américaines, cet organisme élaborait un système de comptabilité nationale; bientôt, il se mit à établir des prévisions pour le budget et pour le plan. Bref, que ce fût par lui-même ou par l'intermédiaire d'autres organismes, le ministère des Finances et des Affaires économiques de la IV^e République contrôlait la masse monétaire, le crédit, les prix, le marché des capitaux et la plupart des investissements publics ou privés.

Dans le même temps, les ministères techniques battaient en retraite. Certains, par exemple le Travail ou l'Agriculture, revenaient à leur fonction de tutelle traditionnelle: ils n'étaient plus que des arbitres ou des avocats au service de leur clientèle. Le ministère de la Production industrielle, autrefois si puissant, ayant perdu la plus grande partie de ses pouvoirs du temps de guerre, puis son autorité sur l'ensemble du secteur nationalisé, se confina aux aspects techniques de la production industrielle. Il restait cependant léga-

1. Il en était ainsi du fait qu'après la guerre le secteur privé dépendait fortement du financement public, et à cause de l'influence du gouvernement sur le marché des capitaux et le marché monétaire. D'autre part, les impôts et les prix contribuaient à déterminer les marges bénéficiaires et par conséquent la capacité de réinvestissement des entreprises.

lement maître de la répartition des produits de base, mais n'agit à ce titre que pour une brève période, lors de la crise de Suez en 1956.

Sous la IV^e République, la politique économique échappa progressivement au Parlement et à ses commissions pour passer aux mains du gouvernement et de l'administration. Encore dispersés, les centres de décision étaient le Conseil des ministres, le ministère des Finances, le C.G.P., les ministères techniques, et tout de même, malgré le déclin de son influence, le Parlement. Les entreprises nationalisées et la planification n'étaient plus guère soumises au contrôle parlementaire; en outre, les nouveaux règlements de 1956 en matière de législation réduisirent l'autorité du Parlement sur le budget¹. « Sans enlever ses pouvoirs au Parlement, écrit un spécialiste de la question, la nouvelle procédure donnait à l'administration plus de chances de pouvoir administrer, et au gouvernement plus de chances de pouvoir gouverner². » Il se trouva qu'au début des années cinquante les questions économiques furent traitées par des présidents du Conseil ou des ministres des Finances capables d'imposer leur volonté, dont Antoine Pinay, René Mayer, Joseph Laniel, Edgar Faure et Pierre Mendès France; de plus, entre 1953 et 1955, les gouvernements purent librement régir l'économie par décrets. Le déclin du pouvoir parlementaire ne pouvait faire de doute.

Si l'État manifesta au cours des années cinquante un comportement dynamique, ce fut pour une part parce que les hauts fonctionnaires chargés des questions économiques se convertirent à l'idée d'organiser la croissance. À l'époque de la Libération, les grands personnages de l'administration n'avaient dans leur majorité ni inspiré ni soutenu les grandes réformes³. Ce fut l'élargissement des responsabilités économiques de l'État qui imposa à ses plus hauts serviteurs la pratique de l'intervention, et les obligea à modifier leurs conceptions. Un certain sentiment du déclin national, la nomination à des postes importants de personnalités nouvelles, la formation des hauts fonctionnaires par des institutions

1. Edward G. LEWIS, « Parliamentary Control of Nationalized Industry in France », *American Political Science Review*, 51, sept. 1957, p. 669.

2. Philip M. WILLIAMS, *Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic*, Hamden, Conn., 1964, p. 269.

3. Bernard GOURNAY, « Un groupe dirigeant de la société française: les grands fonctionnaires », *Revue française de science politique*, 14, avril 1964, p. 234.

neuves ou renouvelées, le succès des théories keynésiennes eurent aussi leur part dans le changement. Bien certainement, l'administration des années cinquante ne formait pas plus que celles qui l'avaient précédée un ensemble unifié et cohérent. Elle demeurait divisée par les querelles entre ministères, services et grands corps, par des rivalités et des jalousies traditionnelles, par des conceptions différentes de l'intérêt national. Mais nombreux étaient ceux dont les perspectives se renouvelaient.

L'E.N.A., nouveau centre de la formation administrative, apporta sa contribution au changement¹. Elle fut certes bien loin de répondre aux espoirs de ses fondateurs, qui attendaient d'elle un rajeunissement de toute l'administration. Elle ne changea pas non plus grand-chose à la composition sociale de l'élite administrative. En fait, la haute bourgeoisie parisienne envahit l'E.N.A. comme elle l'avait fait autrefois pour Sciences po. Dans ce cas, il y eut changement fondamental de l'orientation d'une élite sans modification correspondante de sa base sociale. Quelques-uns des élèves de l'École adoptèrent des conceptions plus traditionnelles, mais d'autres portèrent avec eux dans l'administration le message pragmatiste et volontariste de l'E.N.A. Ils eurent tôt fait de peupler les « grands corps »; leur goût pour les questions économiques les amena nombreux aux Finances, qui devinrent leur forteresse. Pour la génération précédente de hauts fonctionnaires, l'arrivée des anciens élèves de l'E.N.A. fut comme l'avant-garde d'une invasion des Barbares.

Il faut cependant remarquer que beaucoup de hauts fonctionnaires partageaient le dynamisme de l'E.N.A. Nous avons déjà évoqué les inspecteurs des finances; mais les polytechniciens, très nombreux dans les ministères techniques, par exemple à l'Industrie et aux Travaux publics, et dans beaucoup d'entreprises nationa-

1. Marie-Christine KESSLER, *L'École nationale d'administration*, vol. I: *La Politique de la haute fonction publique*, Paris, 1978, pp. 67-146; Jean-François KESLER, « Les anciens élèves de l'École nationale d'administration », *Revue française de science politique*, 14, avril 1964, pp. 243-267; KESLER, « L'influence de l'École nationale d'administration sur la rénovation de l'administration et ses limites », *Tendances et volontés de la société française*, éd. par Jean-Daniel REYNAUD, Paris, 1966, pp. 257-267; Philippe BAUCHARD, *La Mystique du plan*, Paris, 1963, pp. 67-97; CLOSON et FILIPPI, *L'Économie...*, *op. cit.*, pp. 126-130; Thomas BOTTOMORE, « La mobilité sociale dans la haute administration française », *Cahiers internationaux de sociologie*, 13, 1952, pp. 167-178; John A. ARMSTRONG, *The European Administrative Elite*, Princeton, 1973, pp. 194-199. Armstrong tente une analyse comparative historique et sociologique de la manière dont les administrateurs assumèrent un rôle interventionniste dans le développement économique.

lisées, avaient toujours manifesté un esprit saint-simonien. Et il est possible que, dans sa majorité, la jeune génération des hauts fonctionnaires ait penché du même côté.

Dès 1953, un observateur bien placé de par ses fonctions notait l'avènement d'une nouvelle race d'administrateurs¹. Les hauts fonctionnaires, remarquait-il, avaient tourné le dos au libéralisme économique et s'étaient mis à critiquer le patronat pour son manque de dynamisme, ses constantes demandes de protection, sa politique sociale rétrograde. La nouvelle génération lui paraissait s'être convertie à l'analyse macro-économique, à la planification, à un interventionnisme orienté vers la croissance et visant spécialement à assurer un courant permanent d'investissements. D'autres commentateurs concluaient qu'au cours des années cinquante l'idée d'économie concertée gagnait une large audience auprès de tous les administrateurs de haut niveau². À y regarder de près, on pouvait discerner chez eux deux conceptions fondamentales, ou plus exactement deux définitions différentes de l'intérêt général³. La génération précédente, avec dans leur ensemble les membres, même jeunes, des corps judiciaire, diplomatique et préfectoral, continuait à concevoir le bien public selon la vision traditionnelle : l'État avait pour seul devoir d'arbitrer entre les intérêts opposés, de manière à maintenir un ordre harmonieux. Les grands administrateurs avaient pour tâche de veiller à ce que ni l'élan du progrès technique et économique ni la concurrence entre partis politiques et groupes sociaux n'engendrassent des conflits et ne missent en péril la suprême

1. Charles BRINDILLAC, « Les hauts fonctionnaires », *Esprit*, juin 1953, pp. 862-876. « Charles Brindillac » était le pseudonyme d'Olivier Chevillon, ancien élève de l'E.N.A. et membre du Conseil d'État.

2. Albert LANZA, *Les Projets de réforme administrative en France, de 1919 à nos jours*, Paris, 1968, p. 133 ; Henry EHRMANN, « French Bureaucracy and Organized Interests », *Administrative Science Quarterly*, 5, 1961, p. 554 ; BAUCHARD, *La Mystique du plan*, *op. cit.*, pp. 73-74.

3. GOURNAY, « Un groupe... », *op. cit.*, pp. 229-231. Une étude des années soixante indique que tout le haut personnel du ministère des Travaux publics avait basculé vers les conceptions nouvelles, tandis que le ministère du Travail demeurait divisé (Jacques LAUTMAN et Jean-Claude THOENIG, *Planification et administrations centrales*, Paris, 1966). Dans le deuxième cas, les fonctionnaires les plus anciens conservaient de leur rôle une conception sociojuridique, leur mission étant d'apporter aux syndicats une orientation et une protection légale ; alors que les hauts fonctionnaires plus jeunes pensaient que la meilleure solution aux problèmes du travail était l'expansion économique. Le premier groupe s'intéressait peu à la planification ou à une collaboration plus approfondie avec les syndicats ; le second agissait en faveur du plan et voulait faire du syndicalisme un « partenaire social » dans le fonctionnement du ministère.

matie de l'État. À l'inverse, les fonctionnaires plus jeunes, les ex-élèves de l'E.N.A., les techniciens, les ingénieurs et certains responsables des services financiers ou économiques nationaux concevaient l'État comme un porteur de progrès. Il devait à leurs yeux encourager les forces d'expansion économique, se faire l'agent du progrès matériel et culturel, et, si besoin était, avoir le droit d'arracher les citoyens à leurs vieilles habitudes. Les deux attitudes n'étaient pas nécessairement contradictoires ; elles pouvaient par certains côtés se trouver complémentaires ; mais la montée de l'esprit nouveau était le signe d'une évolution fondamentale dans le monde de l'administration.

Voulant de plus en plus activement mener le pays à la prospérité, ces serviteurs de l'État opérèrent un renversement d'alliances. Ils préférèrent maintenant travailler avec ceux des groupements privés qui partageaient leurs conceptions expansionnistes. Les planificateurs par exemple se sentaient plus en sympathie avec les grandes sociétés ou les industries oligopolistiques, mieux capables d'exécuter le plan¹. D'ailleurs, les grosses entreprises et les associations professionnelles puissantes étaient plus à même de fournir les informations désirées, et se montraient davantage prêtes à adopter des vues plus larges. Cessant de vouloir plaire à tout le monde, l'État manifestait un intérêt croissant envers les secteurs les plus dynamiques. Les administrateurs tendaient à ne plus vouloir traiter qu'avec les intérêts considérés comme représentatifs ou progressistes, et à se comporter dédaigneusement envers les autres, dits « intérêts spéciaux ».

C'est peut-être le ralliement à leurs vues du ministère des Finances et de l'Économie nationale qui fut le plus grand succès des modernisateurs. À partir de 1950, les grands commis de la Rue de Rivoli se forgèrent une réputation nouvelle. Quand par exemple, en 1952, Pinay voulut réduire les crédits d'investissement, ce furent les hauts fonctionnaires du ministère qui se mirent à la tête de l'opposition et l'obligèrent à rétablir ces prévisions budgétaires². Le

1. SHONFIELD (*Modern Capitalism*, *op. cit.*, pp. 128-129, 138) parle d'une « conspiration » entre les hauts fonctionnaires les plus âgés et les directeurs des grandes entreprises au sujet de la planification des années cinquante, et dit que les planificateurs croyaient en la « loi de fer » de l'oligarchie. EHRMANN (« French Bureaucracy... », *op. cit.*, p. 547) note que les fonctionnaires dans leur ensemble « préfèrent traiter avec des intérêts ou des organisations de grande envergure ».

2. DELOUVRIER et NATHAN, *Politique économique...*, *op. cit.*, 1957-1958, fascicule 3, pp. 358-359.

Trésor fut, avec l'aide de Directions clés comme celle du budget, le premier à s'engager dans la voie du changement. En fait, la pratique précédait la théorie : les responsabilités élargies qui leur incombaient menèrent les hommes à adopter une attitude plus interventionniste et plus dynamique. « Le comportement du ministère des Finances, écrit Gruson, fut radicalement transformé du jour où il dut jouer le double rôle de banquier et d'industriel¹. » Sa rivalité avec le C.G.P. et avec le secrétariat aux Affaires économiques, vestige du M.E.N. absorbé par les Finances au cours des années cinquante, aiguillonna aussi la Rue de Rivoli à vouloir se donner une allure tout aussi moderne que ses concurrents.

Bloch-Lainé, qui dirigea le Trésor de 1947 à 1953 et fut le mentor des inspecteurs des finances de la génération d'après-guerre, Didier Gregh, directeur du Budget à la même époque, Guillaume Guindey, directeur des Affaires financières extérieures, Gruson et d'autres encore agirent de toutes leurs forces pour changer l'esprit du ministère.

Je souhaitais, écrit Bloch-Lainé, que le ministère des Finances sortit de son attitude traditionnelle à l'égard de l'économie, attitude consistant à agir *contre* ce qui paraît inopportun ou nocif, plutôt qu'à agir *pour* ce qui peut être bénéfique. Je souhaitais qu'il jouât un rôle délibérément positif dans la modernisation et l'équipement du pays².

Pour Bloch-Lainé, sa propre tâche consistait à poursuivre l'évolution qui « faisait du Trésor, banquier du Budget, un banquier de l'économie »³. Il sut aussi aider les planificateurs à saisir l'occasion de rompre avec les pratiques anciennes. « Si on avait attendu d'avoir en poche des ressources saines et certaines, on ne serait jamais sorti des habitudes antérieures de la vie française⁴. » Bloch-Lainé préférait prendre le risque de trop dépenser plutôt que de laisser l'économie stagner à son niveau de sous-

développement. Pour la nouvelle génération de la Rue de Rivoli, le ministère n'était plus le chien de garde chargé de défendre le trésor public¹. Cessant de croire à la neutralité de la politique fiscale, les jeunes concevaient plutôt les finances publiques comme un moyen d'action et d'orientation économique et sociale. La pensée nouvelle du ministère acceptait l'interventionnisme — le tout étant de savoir comment intervenir efficacement.

Les grands commis des Finances persistaient pourtant à refuser aux planificateurs une entière collaboration. Tandis que le C.G.P. avait pour principal souci le développement à long terme, la régularité du courant d'investissements, la cohérence macro-économique, les responsables des Finances avaient charge de maintenir la solidité du Trésor, d'adapter leur gestion à des dépenses accrues, d'assurer l'équilibre économique au jour le jour. Ce ne fut qu'avec la préparation du quatrième plan, dans les années soixante, que les Finances entreprirent de coordonner leurs décisions à long terme avec les objectifs à long terme du plan. À ce moment, la V^e République et les gaullistes ayant à leur tour adopté la planification, le C.G.P. put s'affirmer entièrement convaincu que la Rue de Rivoli s'était enfin convertie à celle-ci. Même alors, il n'était pas tellement sûr que les deux organismes eussent pleinement aligné leur action².

Dans le même temps que l'État étendait ses prérogatives économiques et renonçait à ses méthodes traditionnelles, les intérêts organisés affirmaient leur présence et recevaient auprès de l'administration publique une représentation mieux définie et un meilleur accueil. Sous la IV^e République, les organisations réunissant des intérêts privés proliférèrent et adoptèrent des attitudes plus agressives³. Certains observateurs pouvaient craindre que le régime ne fût devenu la proie de groupes tels que les planteurs de betteraves, les sidérurgistes, les transporteurs routiers, les bouilleurs de cru. Les gouvernements étaient vulnérables devant eux ; les commissions parlementaires spécialisées étaient parfois « colonisées » ; et on

1. Claude GRUSON, *Origine et espoirs de la planification française*, Paris, 1968, p. 43. Voir aussi Alain CHEVALIER, « Le ministère des Finances », *Revue économique*, nov. 1962, pp. 934-935. Le changement de conception ne résultait pas d'une purge administrative à la Libération ; celle-ci n'eut que peu ou pas d'effets sur le ministère des Finances ou les ministères techniques (Peter NOVICK, *The Resistance versus Vichy: The Purge of Collaborators in Liberated France*, New York, 1968, pp. 90-91).

2. François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, Paris, 1976, p. 103.

3. ID., *ibid.*, p. 104.

4. *Ibid.*, p. 106.

1. Dominique LECA, *Du ministre des Finances*, Paris, 1966, pp. 37-48 ; Maurice DUVERGER, *Institutions financières*, Paris, 1957, 2^e éd., pp. 1-33.

2. Hirsch se réjouit de voir finir cette rivalité. « Je dois dire, déclarait-il, que le succès du plan a été dû dans une très grande mesure à la conversion du ministère des Finances, conversion qui est très profonde » (« Colloque pour une planification démocratique », *Les Cahiers de la République*, 45, juin 1962, p. 465). Voir aussi Bernard GOURNAY et Pierre VIOT, « Les planificateurs et les décisions du plan », in *La Planification comme processus de décision*, Paris, 1965, p. 70.

3. Jean MEYNAUD, *Les Groupes de pression en France*, Paris, 1958.

allait quelquefois jusqu'à soupçonner l'administration elle-même de ne pas défendre l'intérêt public avec assez de fermeté. Les groupes de pression agissaient en coulisse jusqu'au moment où, exaspérés de ne pas tout obtenir, ils tentaient de faire plier les autorités par des actions directes, grève de l'impôt par exemple. Mais, parallèlement, les groupements d'intérêts en venaient à fonctionner plus ouvertement et plus largement en tant qu'organismes liés à l'administration publique. Vers la fin des années cinquante, ils étaient représentés dans plus de cinq mille comités consultatifs, conseils ou commissions tripartites. Le seul ministère des Finances avait affaire à cent trente groupes de ce genre¹. Cette participation donnait un statut semi-officiel à des intérêts organisés comme l'association professionnelle des banquiers. La prétendue « consultation » était souvent formelle et vide de sens, mais dans beaucoup de cas les représentants des intérêts assumaient des fonctions étatiques en participant à l'élaboration des règlements, en appliquant les mesures de crédit, en recouvrant des taxes parafiscales. Beaucoup de fonctionnaires étaient favorables à ces pratiques corporatistes, où ils voyaient un des rouages de l'économie concertée.

Les chefs d'entreprise manipulaient souvent ces organismes corporatifs à leur avantage ou bien se contentaient de les ignorer. Un historien du mouvement patronal pouvait résumer ainsi la situation :

Les attitudes du mouvement patronal envers les organismes officiels qui coexistaient ou qui se succédaient l'un à l'autre étaient, comme en d'autres domaines, dictées par le désir d'être associé de près aux processus de décision, de s'assurer que ses membres eussent part à la distribution des fonds disponibles, et d'empêcher le gouvernement de renforcer les contrôles économiques².

Une fois que le patronat eut jugé qu'en exprimant ses vues au Conseil économique et social il ne parviendrait à rien d'autre qu'à leur donner une publicité excessive, il choisit de s'en remettre à des interventions non officielles et plus discrètes. Quand, par exemple, au moment de la négociation sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier — qui touchait la sidérurgie, les constructions mécaniques et la chimie — le gouvernement prit de « mauvaises

1. Yves WEBER, *L'Administration consultative*, Paris, 1968, pp. 3-6.

2. Henry W. EHRMANN, *Organized Business in France*, Princeton, 1957, pp. 340-341. Ce paragraphe doit beaucoup à EHRMANN, *op. cit.*, pp. 207-276.

décisions » à l'égard de l'industrie, les associations professionnelles bombardèrent le Parlement de littérature hostile au traité. Mais, dans le même temps, les associations patronales se conduisaient de manière plus corporatiste en collectant des données statistiques et des taxes parafiscales, ou en faisant respecter des réglementations — tâches imposées à l'origine par les C.O. de Vichy¹. Finalement, tant les fonctionnaires que les responsables du mouvement patronal estimaient d'un commun accord que le renforcement des associations professionnelles permettait de mieux assurer la communication et le contrôle. Ainsi un noyau corporatiste grandit-il dans le cadre structurel de la démocratie française, au point que ces relations bilatérales parurent représenter un danger virtuel aux yeux de ceux qui craignaient que la IV^e République n'eût pas assez de force pour résister à de telles pressions de la part des intérêts organisés.

Au contraire, avec leurs effectifs relativement anémiés, leurs rivalités aiguës, leurs idéologies anticapitalistes, les syndicats ne participèrent à ce jeu corporatiste qu'avec méfiance et en gardant leurs distances. La C.G.T., quant à elle, se retira de l'appareil de planification en 1947 ; les confédérations syndicales qui préférèrent rester adoptèrent une position plus critique. Parallèlement, dans les années cinquante, les syndicats perdirent le contrôle des conseils d'administration des sociétés nationalisées, et même s'éloignèrent de leur « ministère de tutelle », celui du Travail. L'économie concertée paraissait mieux convenir à l'administration et au patronat qu'au syndicalisme.

Les agriculteurs, que mécontentait l'orientation de la politique économique des années cinquante, ou bien utilisèrent à leur profit le réseau corporatiste, ou bien le traitèrent totalement par le mépris. Les organisations paysannes s'annexèrent pratiquement les commissions parlementaires spécialisées et tout aussi bien le ministère de l'Agriculture ; elles exploitèrent sans vergogne les faiblesses de la IV^e République. La principale fédération syndicale agricole inspira la formation au Parlement d'un groupe paysan, et alterna la collaboration avec les hommes politiques ou les fonctionnaires du ministère, et l'organisation de grèves rurales et de manifestations².

1. La manière dont les associations professionnelles prirent en charge la collecte des données statistiques industrielles est étudiée par Michel VOLLE, « L'organisation des statistiques industrielles françaises dans l'après-Deuxième Guerre mondiale », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 116, oct. 1979, pp. 1-25.

2. Gordon WRIGHT, *Rural Revolution in France*, Stanford, 1964, pp. 114-142.

Ces tactiques lui permirent d'obtenir tout un flot de concessions. Dans la mesure où, érudant la négociation avec les représentants de l'État, les groupes de pression de toute espèce préféraient recourir à l'action directe, l'idéal corporatiste de l'économie concertée devenait pour une large part une fiction. Le lieu où cet idéal se réalisait le mieux était celui où il avait pris naissance, c'est-à-dire les commissions de modernisation du plan; mais, comme nous l'avons montré, la consultation n'y était pas de même nature que celle qu'on pratiquait dans les opérations administratives de routine.

Le réseau corporatif des années cinquante ne ressemblait que de loin au système dont Bloch-Lainé avait rêvé; et il se peut qu'il n'ait pas représenté beaucoup plus qu'une forme de pluralisme renforcé. Reste cependant qu'il contribua à une évolution à long terme des relations entre intérêts privés et autorités publiques. Et ces relations plus étroites purent donner lieu de craindre que la neutralité de l'État n'en fût mise en péril. Certains spécialistes se demandaient avec inquiétude si, en se montrant aussi déférente envers de puissants groupes d'intérêts comme les syndicats agricoles ou autres associations professionnelles, en laissant les organisations privées assumer des fonctions officielles, en se montrant si avide de collaboration, en admettant des pratiques telles que le passage de hauts fonctionnaires au service de l'entreprise privée, l'administration n'était pas en train de semer le doute sur l'autonomie de l'État¹. Bien que l'accusation n'ait pas été confirmée par les faits, elle reflétait la gravité que certains esprits attribuaient aux progrès du corporatisme.

La planification et ses effets sur les performances économiques.

Sous la IV^e République, le rôle des planificateurs fut moindre que du temps de Monnet. Quand, en 1950, celui-ci devint

1. Georges E. LAVAL, « Political Pressures by Interest Groups in France », in *Interest Groups on Four Continents*, éd. par Henry W. EHRMANN, Pittsburgh, 1958, p. 93. Selon Ehrmann, les fonctionnaires responsables étaient de plus en plus sceptiques sur la capacité de l'administration de la IV^e République à maintenir la neutralité des décisions devant la pression des groupes d'intérêts (« French Bureaucracy... », *op. cit.*, p. 545). Il exprime encore son souci de la menace du corporatisme, représenté par les organisations des milieux d'affaires et redoutable de par sa collusion avec l'administration, envers la démocratie française : EHRMANN, *Organized Business...*, *op. cit.*, pp. 475-494.

président de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, il laissa le commissariat à son adjoint Étienne Hirsch. Monnet ayant emmené avec lui une grande part du groupe originel des planificateurs, l'équipe de Hirsch réunit désormais Jean Vergeot, Pierre Uri, Jean-Paul Delcourt et Jean Ripert¹. Rappelons ici qu'avant la guerre, Hirsch avait été l'un des dirigeants de la société chimique Kuhlmann. C'était un expert de bonne compagnie, qui connaissait le monde des affaires de l'intérieur. Bien que le commissariat fût tombé en 1954 sous l'autorité du ministère des Finances, rien ne fut changé à son fonctionnement autonome ni à son mode d'action. Il continua à conseiller le gouvernement sur tous les aspects de la planification, et à jouer son rôle d'intermédiaire au sein de l'administration. Les planificateurs étaient cependant un peu plus que des conseillers, car ils siégeaient à certains organismes de décision, par exemple à des conseils interministériels. Mais le C.G.P. par lui-même n'établissait aucun règlement, ne contrôlait aucune ressource, et au total laissait l'exécution aux ministères. Les rapports étaient bons avec les organismes de statistique et de prévision comme l'I.N.S.E.E. et le S.E.E.F., avec les services administratifs horizontaux et avec les unités de planification des différents ministères; finalement, tout se passait comme si les hommes du plan avaient été à la tête d'une sorte de groupe de pression à l'intérieur de l'administration.

Au cours des années cinquante, tout en perdant une part de son influence d'ensemble sur la stratégie industrielle, la planification acquit ses caractères plus durables. Son déclin relatif était lié au fait que les pénuries disparaissaient, que les contrôles se relâchaient, que la reconstruction se faisait moins urgente, que les entreprises nationalisées affirmaient leur autonomie, que l'aide américaine prenait désormais un caractère militaire. La planification devenait un instrument utile, mais limité, de coordination, de prévision, d'échange d'informations au sein d'une économie mixte. La planification était établie dans son principe; seul son contenu restait en question.

La préparation du deuxième plan, dit aussi plan Hirsch,

1. Vergeot et Uri figuraient déjà au chapitre précédent. Delcourt dirigea les services financiers du C.G.P. à partir de 1950, et fut ensuite attaché à des cabinets ministériels sous les gouvernements Gaillard et Pflimlin. Ripert, agronome à l'origine, après avoir travaillé au C.G.P., devint directeur de l'I.N.S.E.E., puis, en 1974, revint à la planification à titre de commissaire.

commença avant l'achèvement de l'exécution du plan Monnet¹. Mais, en 1953, il était encore en discussion dans les commissions de modernisation, si bien que, prévu pour quatre ans, il ne fut engagé qu'en 1954. Ses objectifs généraux comprenaient une augmentation de 25% du revenu national par rapport à 1952 : but qui devait être atteint grâce à un gain de 20% dans la production agricole, de 30% dans celle de l'industrie, et de 60% dans le bâtiment. Ces indices de production amèneraient une élévation du niveau de vie de 4% par an, et permettraient de réaliser l'équilibre de la balance des paiements — les exportations devant connaître une croissance marquée tandis que les importations resteraient stables. Comparé au plan Monnet, le plan Hirsch présentait une portée plus large et des idées-forces différentes. Alors que le premier plan avait voulu avant tout développer les capacités de quelques secteurs de base, et éliminer les goulots d'approvisionnement, le second visait à une croissance harmonieuse de l'économie dans son ensemble, à l'élévation du niveau de vie et tout particulièrement à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité, puisque la France se préparait à lever les restrictions sur l'importation et à amplifier le volume de son commerce extérieur. Le but central était la croissance dans la stabilité; aussi le plan mettait-il l'accent sur la cohérence économique. Par ailleurs, les progrès de la comptabilité nationale permirent aux planificateurs de mieux déterminer le taux et l'ampleur des investissements compatibles avec l'équilibre économique.

Le deuxième plan recourait à deux stratégies jumelles. Ses « programmes de base » tendaient à réorganiser le secteur des industries de transformation, le bâtiment et l'agriculture (celle-ci grâce au remembrement, à la mécanisation, à l'organisation des marchés, etc.). Aucun de ces éléments n'avait été considéré comme essentiel par le C.G.P. de 1946. Quant aux « opérations de base » du nouveau plan, elles visaient à refondre les méthodes de production et de commercialisation du pays, à réduire les prix de revient, à

1. C.G.P., *Projet de deuxième plan de modernisation et d'équipement, 1954-1957, exposé de la situation et exposé du plan*, Paris, 1954. Le deuxième plan, sous la forme où il fut adopté par le Parlement, s'intitule : *Deuxième Plan de modernisation et d'équipement, 1954-1957* : loi n° 56-342 du 27 mars 1956, J.O., 1956. Voir aussi : Pierre BAUCHET, *L'Expérience de planification*, Paris, 1958; Antonio VASCONCELLOS, *Toward the Systematization of Economic Policy: The French Experience in Economic Planning*, thèse, Tulane University, 1968, pp. 221-236.

améliorer la qualité des produits. Tout cela impliquait de développer la recherche scientifique et technique, de diffuser les méthodes de production avancées, d'accroître la taille des installations et de pousser la standardisation des produits, de moderniser les circuits commerciaux du détail et de l'agriculture, et ainsi de suite. Ce genre d'opérations rapprocherait la France d'une situation d'économie de marché compétitive. Le premier plan avait fixé des objectifs pour six secteurs seulement; le deuxième, pour dix-sept. Parmi ceux-ci figuraient les secteurs de base — charbon, électricité, gaz, pétrole, acier, produits chimiques —, avec des buts de production obligatoires; puis le textile, les machines-outils, l'équipement mécanique et électrique, pour lesquels les chiffres à atteindre n'étaient qu'indicatifs. Comme ceux de Monnet, les programmes de Hirsch concernaient des secteurs plutôt que des entreprises spécifiques, et l'intervention restait indirecte; c'est-à-dire qu'elle s'effectuait par l'intermédiaire des ministères de tutelle et des associations professionnelles.

Ces buts, comment les atteindre? À l'aide, disaient les planificateurs, de programmes d'investissement appropriés, de la réforme des « opérations de base », et de stimulants tels que des allègements fiscaux. Quand, plusieurs années plus tard, on demanda à Hirsch quels étaient les instruments principaux de la planification, il répartit que c'étaient « la salive [et] la fiscalité »¹. La meilleure arme du C.G.P. pour mener à bien l'exécution du plan consistait dans son influence sur le marché des capitaux, influence qu'il exerçait par le canal de sa représentation au F.D.E.S., au Conseil national du crédit, au Crédit national (lequel prêtait aux entreprises privées), et à d'autres organismes du même genre. Par rapport à celui de Monnet, l'état-major de Hirsch disposait de moins de contrôles directs; il ne pouvait plus guère utiliser que des contraintes financières. En déterminant les sources des dépenses d'investissement, les planificateurs avaient prévu qu'elles proviendraient pour 55% de l'autofinancement des entreprises privées et publiques, pour 30% de fonds publics, pour 15% enfin des banques et autres institutions de crédit. On s'éloignait donc considérablement de la prédominance des ressources publiques et de l'aide étrangère sur lesquelles avait compté le premier plan. Il reste

1. *Planification et société: actes du colloque tenu à Grenoble du 9 au 12 octobre 1973*, Grenoble, 1974, p. 644.

qu'en comparaison avec les pratiques d'avant-guerre la IV^e République consacrait à la formation de capital une part du budget fortement accrue — passant de 5% en 1938 à une moyenne de 20 à 30% pour la période 1947-1958¹. Cette attitude expansionniste en matière de dépenses publiques contrastait violemment avec la réserve de la Grande-Bretagne dans le même domaine au cours des années cinquante².

Les commissions de modernisation qui élaborèrent le deuxième plan réunirent encore plus de chefs d'entreprise, de fonctionnaires, d'agriculteurs et d'experts qu'en 1946; mais la représentation syndicale était plus faible³. La C.G.T. restait à l'écart; les autres confédérations ne participaient qu'en gardant leurs distances. Les agriculteurs continuaient à manifester un soutien actif. À travers d'après marchandages, le patronat luttait pour que le plan continuât d'être défini sous forme de masses globales, de peur de le voir se ramifier au niveau de l'entreprise individuelle, et ainsi devenir coercitif. Les industriels se réjouissaient de la priorité accordée cette fois aux branches de transformation, priorité qui avait été étrangère au plan Monnet. Le C.N.P.F. allait jusqu'à se poser en défenseur de l'intégrité du projet: la grande fédération patronale luttait contre les tentatives parlementaires qui visaient à donner, dans le plan, plus d'importance au plein-emploi au détriment de l'abaissement des prix de revient⁴. Cependant, les représentants patronaux au Conseil économique et social refusèrent de voter officiellement le plan, et le C.N.P.F., tout en faisant l'éloge de l'investissement public, exprimait de façon voilée sa crainte qu'il ne mît en danger la liberté d'entreprise⁵. En fait, les divergences d'intérêts et d'attitudes au sein du patronat interdisaient toute prise de position uniforme. Au cours des années cinquante, le C.N.P.F. et les autres associations professionnelles en vinrent

à combiner l'acceptation d'une certaine dose de planification et d'investissement étatiques avec leur hostilité traditionnelle envers ce qu'ils qualifiaient de dirigisme, le contrôle des prix par exemple.

En 1954, le gouvernement Laniel soumit le plan Hirsch aux législateurs afin de lui faire obtenir la sanction parlementaire et un engagement ferme sur les crédits¹. Le plan resta un an devant les commissions; enfin, après un débat que suivirent moins de cinquante députés, l'Assemblée nationale l'adopta en mai 1955. Le texte n'en avait pas pour autant force de loi au sens strict du terme, car l'Assemblée ne l'avait voté que « comme instrument d'orientation de l'économie et comme cadre des programmes d'investissements au cours des prochaines années »². Mais les gouvernements de l'époque le prirent au sérieux. Dès 1954, le gouvernement Laniel, avec Edgar Faure aux Finances, lança des programmes d'exécution; un an plus tard, Faure, devenu président du Conseil, utilisa ses pouvoirs décrets pour fixer le calendrier des investissements, ainsi que pour mettre en œuvre la réforme fiscale et autres mesures de soutien.

La campagne de productivité lancée par le gouvernement représenta une action moins directement liée à la planification³. La même conscience d'un relatif retard de productivité qui, juste après la guerre, avait poussé Monnet à agir, stimulait ce nouvel effort. Le mouvement trouva son inspiration auprès des Américains de la mission du plan Marshall en France. Ceux-ci, afin d'aider les Français à se mettre au niveau des meilleures méthodes de production, proposèrent d'envoyer en visite aux États-Unis des missions de chefs d'entreprise et de syndicalistes⁴. En 1950, un Comité national de la productivité fut créé par décret; trois ans plus tard, le Comité était renforcé et placé sous l'autorité d'un

1. Pierre CORBEL, *Le Parlement français et la planification*, Cahiers de l'Institut d'études politiques de l'Université de Grenoble, 1969, pp. 96-97, 150-165.

2. J.O., *Assemblée nationale, Documents parlementaires*, 1954, annexe n° 8555, *Projet de loi portant approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement*, p. 899.

3. Comité national de la productivité, *Actions et problèmes de productivité: premier rapport, 1950-1953*, Paris, 1954. L'ambassade de France à Washington a résumé les rapports annuels du Comité; voir par exemple *Recent Developments of the Productivity Drive in France: An Abstract of the Second Report of the French National Productivity Committee*, Washington, D.C., 1955. On trouvera un exemple de la propagande du Comité dans *Productivité d'une nation, productivité d'une industrie, conférences...*, 7-mai 7 juin 1951, Paris, 1952.

4. Economic Cooperation Administration, *European Recovery Program in France, 1948*, Paris, 1948, pp. 195-197.

1. G. TERNY, C. ANDRÉ, et R. DELORME, « Premiers éléments d'une théorie positive de l'évolution de longue période des dépenses publiques françaises », rapport (sans date), pp. 128, 158. En comparaison des niveaux d'avant 1914, voisins de 3%, la part des dépenses consacrées à l'industrie, au commerce et à l'agriculture dans les budgets des années cinquante s'éleva à 12-15% des totaux budgétaires (p. 141).

2. MACLENNAN, FORSYTHE et DENTON, *Economic Planning*, New York, 1968, p. 235.

3. Jean-Jacques BONNAUD, « Participation by Workers' and Employers' Organizations in Planning in France », *International Labour Review*, 93, avril 1966, p. 344. Voir aussi A. BOCKEL, *La Participation des syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'État*, Paris, 1965.

4. *Bulletin du C.N.P.F.*, fév. 1955, pp. 35-36, et août 1955, p. 29.

5. EHRMANN, *Organized Business...*, op. cit., pp. 292-293.

nouveau commissaire, rattaché lui-même au C.G.P. Le poste revint à Gabriel Ardant, inspecteur des Finances et keynésien affirmé. Le Comité avait pour rôle de conseiller le gouvernement sur les moyens d'améliorer la productivité. Avec des associations patronales, des syndicats non communistes participèrent à la direction du Comité aussi bien qu'aux missions. On subventionna une agence privée pour populariser l'idée de productivité auprès des milieux d'affaires et de l'ensemble de l'opinion. Au début, ce fut l'État français qui fournit la plus grande part des crédits; mais, à partir de 1952, les fonds américains prirent une importance croissante. Le Comité se rallia d'enthousiasme à l'économie de consommation américaine et à la conception américaine des rapports entre patronat et syndicats. Il lança une campagne pour modifier les habitudes d'achat des consommateurs français, pour informer les industriels, et pour apaiser les craintes des syndicats sur l'accroissement de la production. La France fut inondée de données sur l'efficacité américaine, disant par exemple combien peu d'heures de travail il fallait à un ouvrier d'outre-Atlantique pour se payer tel ou tel produit. La propagande fut poussée si loin que le C.N.P.F. put parler d'« hystérie collective »¹. Dès 1952, quelque deux mille six cents personnes s'étaient rendues aux États-Unis, et de nombreux experts américains étaient venus conseiller les Français. En 1956, près de deux cents prêts de productivité avaient été accordés, pour un total de trois milliards de francs fournis en grande partie par l'aide américaine. Toute industrie qui les acceptait devait garantir aux travailleurs des primes à la production, éviter les licenciements, et mettre sur pied des programmes de formation de la main-d'œuvre. Certains projets pilotes eurent des effets bénéfiques (dans le textile par exemple), tandis que d'autres se heurtaient à une forte résistance patronale et syndicale.

Quel qu'ait été l'effet réel de la campagne, il est sûr qu'au cours des années cinquante la productivité s'est rapidement élevée en France et que, de l'avis de tous les analystes, elle a été l'un des grands facteurs de la croissance. Le taux moyen de la productivité (production par heure de travail) a gagné 4,3 % par an de 1949 à 1959, soit à peu près deux fois plus qu'aux États-Unis ou en Grande-Bretagne². Dans une étude sur les taux de croissance

1. EHRMANN, *Organized Business...*, op. cit., p. 330.

2. François CARON, *Histoire économique de la France, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, 1981.

comparés entre 1950 et 1962, la Brookings Institution montre qu'en France, plus que dans tout autre pays, les succès de l'économie s'expliquent par l'amélioration du rapport entre production et unité de valeur introduite (*output* par unité d'*input*), et beaucoup moins par les accroissements de production dus aux facteurs travail, capital et matériaux¹. Cette étude attribue pour une grande part l'élévation de la productivité à des progrès dans la technologie, dans la gestion des entreprises et dans le niveau moyen des processus de production (bien que le transfert d'une partie de la force de travail rurale à des tâches de haute productivité ait aussi joué un rôle). Ces avancées résultaient elles-mêmes de deux efforts d'inspiration étatique : les commissions de modernisation et les programmes de productivité « les plus étendus et les plus variés d'Europe ».

À l'achèvement des quatre ans du plan Hirsch, il était évident que presque tous les objectifs avaient été dépassés. On était au-delà des buts fixés, et parfois de beaucoup, pour le produit national brut, le niveau de vie, les investissements, les exportations, les programmes de base des industries de transformation, du logement et de l'agriculture². Hirsch remarquait tout particulièrement qu'un des grands succès du deuxième plan avait été de commencer à transformer l'agriculture française, à réduire la population paysanne marginale, et à augmenter les exportations agricoles. Les planificateurs s'attribuaient aussi le mérite de toute une série de réformes spécifiques, comme l'introduction de la taxe à la valeur ajoutée, la création (malgré l'opposition de Michelin) d'une industrie du caoutchouc synthétique, le fait d'avoir persuadé l'E.D.F. d'investir moins dans l'hydro-électricité et davantage dans les centrales thermiques³. En 1957, le problème d'ensemble était que la trop grande rapidité de l'expansion avait compromis la stabilité. Le volume des investissements s'était avéré excessif, en particulier du

1. Edward F. DENISON et Jean-Pierre POUILLIER, *Why Growth Rates Differ: Postwar Experience in Nine Western Countries*, Washington, D.C., 1967, pp. 284, 305-306. Denison reconnaît que d'autres causes ont pu jouer, par exemple l'influence du plan sur la répartition des ressources, les économies d'échelle, et des pressions concurrentielles plus fortes qu'ailleurs.

2. VASCONCELLOS (*Toward the Systematization...*, op. cit., pp. 228-236) donne des tables détaillées sur les objectifs et les résultats. Il y eut quelques exceptions, telle la production des machines-outils, où les buts fixés ne furent pas atteints.

3. Entretien avec Étienne Hirsch, 29 oct. 1976. Voir aussi McARTHUR et SCOTT, *Industrial Planning...*, op. cit., p. 487.

côté de l'État où, en dépit du plan, certains ministères avaient trop accordé au logement, à l'éducation et à la santé publique. On continuait de plus à verser à l'agriculture de coûteuses subventions; et, depuis 1954, la guerre d'Algérie multipliait les dépenses militaires. Dans le même temps, la demande de produits de consommation comme de biens d'équipement dépassait aussi bien la production que les prévisions des planificateurs. Les forces du marché ne répondaient que lentement. Les pressions sur la production entraînaient des pénuries de main-d'œuvre, des hausses de salaires et de prix, et une demande de produits importés qui croissait plus vite que les exportations. Vers le milieu des années cinquante, l'espoir qu'avaient mis les planificateurs en un rétablissement de l'équilibre économique s'éteignait; la surchauffe économique entraînait un renouveau d'inflation et de sérieux déficits commerciaux. Bien qu'améliorées depuis 1948, les méthodes de prévision utilisées par le plan portaient quelque responsabilité dans la situation: on avait sous-estimé la demande, notamment la possibilité d'une demande par l'expansion, on avait surestimé les capacités de production de certains grands secteurs, et en même temps les débouchés ouverts aux exportations. Et puis, comme aux jours du plan Monnet, on avait donné la préférence à l'expansion sur la stabilité des prix, et peu agi pour résister aux pressions inflationnistes¹.

Les taux de croissance des années cinquante furent sans nul doute impressionnants. Sur une décennie, la moyenne annuelle atteignit 4,5%, alors que les années trente avaient présenté un taux négatif de 1,1%. Les résultats français pour la nouvelle époque avoisinaient ceux de l'Italie (4,8%), et dépassaient ceux de l'Allemagne occidentale (4,3%), du Royaume-Uni (2,4%), et des États-Unis (3,3%)². La croissance s'accompagnait d'un chômage pratiquement nul; par contre, la France était en tête des pays occidentaux pour l'inflation des salaires et des prix. En 1956, le niveau d'ensemble de la production intérieure dépassait de 25 à 30% le précédent record de 1929³.

En quoi la planification contribua-t-elle à ces résultats? La réponse pourrait se trouver dans l'étude la plus qualifiée sur

1. MACLENNAN, FORSYTH et DENTON, *Economic Planning*, op. cit., pp. 82-84.

2. O.N.U., *Étude sur la situation économique de l'Europe en 1964*, Genève, 1965, p. 11-3.

3. I.N.S.E.E., *Le Mouvement économique en France de 1944 à 1957*, Paris, 1958, p. 313.

l'expansion économique d'après-guerre, œuvre de Jean-Jacques Carré, Paul Dubois et Edmond Malinvaud. Mais, même en s'appuyant sur les techniques économétriques les plus avancées, ces économistes ont conclu à l'impossibilité d'isoler et de mesurer l'influence de la planification sur l'accélération de la croissance¹. De fait, la plupart des analystes du développement d'après-guerre tendent à reléguer cette action à un rang mineur, loin derrière les effets des gains de productivité, des taux d'investissement élevés, d'une demande en pleine vigueur. En tout cas, l'enquête de Carré et de ses collaborateurs, ainsi que les conclusions de la majorité des autres spécialistes, reconnaît aux deux premiers plans un rôle positif. Toutes ces études sont d'accord pour dire que les plans ont aidé à modifier les attitudes malthusiennes qui prévalaient jusque-là dans les milieux économiques dirigeants². Ils firent passer leur message expansionniste, ils aidèrent à surmonter cette peur d'une nouvelle stagnation qu'amena la récession de 1952-1953. Le processus planificateur réduisait la marge des incertitudes sur l'avenir, engendrait l'optimisme et la confiance, et créait un climat psychologique orienté vers l'expansion. Le net changement qui marque vers le milieu des années cinquante l'évolution de l'investissement privé montre bien que les entreprises concernées s'éloignaient de leur ancienne attitude conservatrice³. M. Hirsch pense que le grand résultat positif de son plan fut de convertir le monde des affaires, de faire abandonner à beaucoup de ses dirigeants leurs prudences isolationnistes et leur méfiance envers l'État, de leur faire accepter l'économie concertée et sa pratique d'information réciproque⁴. Il est certain qu'au cours des années cinquante l'entreprise privée assumait une grande part des investissements, rééquipa ses usines, et développa ses capacités productives. Le résultat revenait au moins en partie à la planification et à la campagne de productivité qui avaient poussé le patronat à l'optimisme, en même temps qu'à d'autres stimulants comme la réforme de la fiscalité, la

1. Jean-Jacques CARRÉ, Paul DUBOIS, Edmond MALINVAUD, *La Croissance française*, Paris, 1972, pp. 567-609. Cité dans la suite des notes sous la référence CARRÉ.

2. Par exemple, CARRÉ, *ibid.*, pp. 582-583, et McARTHUR et SCOTT, *Industrial Planning...*, op. cit., pp. 483-484.

3. L'accélération de l'investissement privé est attestée par CARRÉ, op. cit., p. 354. Jusqu'au milieu des années cinquante, les investissements de l'État dans les industries de base constituaient la plus grande part de l'investissement global; par la suite, ce fut le financement privé qui domina dans toutes les branches.

4. Entretien avec Étienne Hirsch.

libération des marchés, la forte demande de consommation et l'exemple des entreprises publiques¹.

Si l'on veut aller au-delà de l'influence morale qu'a pu exercer le prosélytisme des premiers planificateurs, le jugement d'efficacité devient plus difficile encore. Pour Carré, les plans n'ont pas dû apporter beaucoup à une répartition plus rationnelle et plus cohérente des ressources; leurs prévisions étaient souvent inexactes, leurs objectifs n'étaient pas établis à l'échelle de l'entreprise individuelle, l'utilisation des ressources, telle qu'elle était prévue, n'était pas toujours optimale². Mais les premiers plans ont eu le mérite important de diriger l'investissement public vers les entreprises nationalisées et, dans une moindre mesure, vers l'infrastructure économique. Le plan Hirsch sut aussi hâter les réformes de structure, faire progresser le rétablissement de l'économie de marché et de la concurrence, remplacer le dirigisme par la « concertation »³.

Quant à l'impact des plans sur la politique nationale, il apparaît qu'ils ont donné, dans les décisions, plus de poids aux vues à moyen et long terme; qu'ils ont amélioré la circulation de l'information, donné à la stratégie politique une base de référence et la possibilité de devenir un peu plus consistante. Cependant, beaucoup d'aspects de la politique économique des années cinquante ne furent pas conformes aux plans: les transports, l'éducation, certains programmes industriels même n'étaient pas coordonnés avec l'ensemble. Et le ministère des Finances maintenait hors de l'action des planificateurs des domaines aussi importants que la politique monétaire ou fiscale à l'échelle nationale⁴.

Le deuxième plan marquait un pas de plus vers l'adaptation à l'économie de marché, déjà perceptible dans le réajustement du plan Monnet en 1948. En étendant son horizon, la planification

1. CARRÉ (*op. cit.*, pp. 354-364) souligne l'importance des facteurs énumérés les premiers. Les autres stimulants, à savoir la demande et le rôle des entreprises publiques, sont mis en valeur par A. COTTA, « La croissance de l'économie française, 1945-1975 », *Analyse et prévision*, 2, juil.-août 1966, pp. 535-549.

2. CARRÉ, *op. cit.*, pp. 583-585.

3. *Id.*, *ibid.*, pp. 596-603.

4. La situation était encore la même dans les années soixante. Voir Jean-Jacques BONNAUD, « Planning and Industry in France », et Jean-Claude THOENIG et Nigel DESPICHT, « Transport Policy », in HAYWARD et WATSON, *Planning, Politics and Public Policy*, *op. cit.*, pp. 93-110, 290-423; Douglas H. KEARE, *Planning and French Economic Policy, 1958-1965*, thèse, Princeton University, 1966, p. 423.

perdait beaucoup de son caractère obligatoire, et abandonnait totalement son héritage socialiste. Se préoccupant comme son prédécesseur du développement économique et technologique, le plan Hirsch visait plus nettement à préparer l'économie à subir le jeu des forces du marché, tant intérieures qu'extérieures. Dix ans plus tard, des critiques de gauche allaient affirmer que la planification s'était trouvée « déviée »; son « idéologie économique unidimensionnelle » avait soutenu « le capitalisme moderne dans sa course frénétique à l'expansion, à la concertation, et par conséquent à l'inflation »¹. C'est là une interprétation un peu déformée des premiers plans, qui ne tient pas compte des circonstances auxquelles devaient faire face les équipes Monnet et Hirsch et qui simplifie par trop leurs intentions, mais qui pourtant met en lumière une tendance affirmée dès le début dans la planification française.

Comme pour la planification, on peut se demander quelle fut la part des entreprises publiques dans l'essor des années cinquante. Il paraît évident que les sociétés nationalisées furent expansionnistes, tant par leurs activités propres que par leur action sur l'ensemble de l'économie². L'E.D.F. et la S.N.C.F. montrèrent la voie dans l'application des techniques économétriques. Les procédures d'achat uniformisées des entreprises d'État favorisèrent la standardisation du matériel d'équipement. Parfois, comme dans le cas de Renault, la société nationale servit de modèle aux entreprises privées et aviva la concurrence. Les dirigeants des sociétés nationalisées poussèrent avec succès à l'élévation de la productivité, au renouvellement de la technologie, à des investissements plus massifs. Il en résulta un fort accroissement de la capacité de production (pour E.D.F. par exemple), et de la productivité (pour les mines de

1. Michael WATSON, « Planning in the Liberal Democratic State », in HAYWARD et WATSON, *Planning, Politics and Public Policy...*, *op. cit.*, p. 482.

2. John SHEAHAN, *Promotion and Control of Industry in Postwar France*, Cambridge, Mass., 1963, pp. 190-209; Warren C. BAUM, *The French Economy and the State*, Princeton, 1958, pp. 188-225; Bernard CHENOT, *Les Entreprises nationalisées*, 5^e éd., Paris, 1972, pp. 105-119; COTTA, « La croissance... », *op. cit.*, pp. 548-550; et Université de Grenoble, travaux du 3^e colloque des facultés de droit, *Le Fonctionnement des entreprises nationalisées en France*, 1956. Bien entendu, tout le monde n'était pas satisfait des nationalisations. Les entreprises publiques s'entendaient le plus souvent reprocher des décisions d'investissement par trop ambitieuses, leurs déficits d'exploitation et leur incapacité à améliorer leurs relations avec leur personnel. Parmi les critiques exprimées le plus tôt, voir : Daniel VILLEY, « Les étapes du capitalisme d'État », et André THIERS, « Le capitalisme d'État et la production industrielle », in *Vingt Ans de capitalisme d'État*, éd. par André THIERS, Paris, 1951, pp. 13-42, 69-116.

charbon et les chemins de fer). Un ancien dirigeant des Charbonnages présente les entreprises publiques, gérées par des ingénieurs, comme des « technocraties » où la recherche de la production maximale amenait à minimiser certains problèmes, comme celui des prix de revient¹. Au total, l'exemple de l'entreprise publique contribua à rallier l'industrie privée à une stratégie d'investissement et à lui faire rompre définitivement avec ses comportements d'avant-guerre. Étudiant la fabrication de machines-outils par Renault, la réalisation de l'avion Caravelle et le réseau à haute tension de l'E.D.F., un économiste concluait que c'était « pour une grande part l'industrie nationalisée qui [avait] stimulé le progrès technologique² ».

Les firmes nationalisées tendirent de plus en plus à se comporter en entreprises commerciales gérées par des dirigeants indépendants. Au début des années cinquante, les conseils d'administration tripartites laissaient aux directeurs le soin de la gestion quotidienne. La surabondance des contrôles d'État avait depuis longtemps prouvé son inefficacité, bien avant même que l'État eût mis fin à la dépendance directe de ses entreprises envers le budget. Les sociétés nationales s'adaptèrent à l'économie de marché; de leur côté, les associations patronales mirent fin à leur hostilité envers elles quand il devint clair qu'il n'y avait plus de nouvelles nationalisations à prévoir³.

Parallèlement aux résultats des sociétés nationalisées, nous avons déjà noté de nets changements d'attitude chez les entrepreneurs privés. Le stéréotype malthusien était en voie de s'effacer. Quand le C.N.P.F. déclarait encore craindre que l'industrie française ne pût affronter la suppression des barrières sans bénéficier de sauvegardes contre la concurrence étrangère, il était en opposition avec les comportements plus agressifs des entreprises en matière d'investissement. D'autre part, les années cinquante virent se produire certains changements dans la structure des entreprises capitalistes. Mûre aux États-Unis depuis des dizaines d'années, la société anonyme moderne fit son apparition en France⁴. Dans des secteurs

1 CHENOT, *Les Entreprises...*, op. cit., pp. 89, 110-111.

2 CHARLES KINDLEBERGER, *Economic Growth in France and Britain, 1851-1950*, Cambridge, Mass., 1964, p. 159.

3 EHRMANN (*Organized Business...*, op. cit., p. 348) fixe la date à 1951-1952.

4 Voir les études de MAURICE LÉVY-LEBOYER : « The Large Corporation in Modern France », in *Managerial Hierarchies. Comparative Perspectives on the Rise of the Modern Industrial Enterprise*, éd. par ALFRED D. CHANDLER, JUNIOR, et HERMAN DAEMS, Cambridge,

tels que l'automobile, la construction mécanique ou la chimie, les dirigeants adoptèrent les modes d'organisation, les stratégies de fabrication et de vente qui leur permettraient de produire pour des marchés de masse. L'industrie prenant un aspect plus moderne, le poids relatif des secteurs se modifia aussi au début des années cinquante. Entre 1913 et 1954, les industries du textile, de la confection et du cuir perdirent la moitié de leur main-d'œuvre (tombée de 42,4% à 20,8% du total de la population active employée dans l'industrie), tandis que s'épanouissaient la métallurgie lourde (passée de 1,8 à 3,6%), la chimie (de 1,6 à 4,5%) et l'électricité (de 0,4 à 1,3%), et que la construction mécanique acquérait la prédominance (de 12,8 à 22,6%)¹. Cependant, la croissance économique ne s'accompagna pas d'un progrès significatif dans la concentration de la production industrielle². En comparaison des autres pays avancés, les usines françaises restaient de petites dimensions.

La politique économique nationale sous la IV^e République.

La politique économique de la IV^e République visa à encourager la croissance, mais dans la stabilité des prix³. Que ce dernier but n'ait pas été atteint démontre seulement que c'est l'expansion qui reçut la priorité, et que, politiquement, la stabilité était plus difficile à réaliser. Un autre grand objectif du régime fut de mettre fin aux contrôles directs, au rationnement par exemple, pour les remplacer par des stimulations ou des mesures de dissuasion plus indirectes, d'ordre monétaire ou fiscal. Les gouvernements déclarèrent aussi la guerre au tissu d'intérêts protégés qui entravaient le libre jeu du

Mass., et Londres, 1980, pp. 117-160; « Le Patronat français, 1912-1973 », in *Le Patronat de la seconde industrialisation*, éd. par MAURICE LÉVY-LEBOYER, Paris, 1979, pp. 137-188.

1. CARON, *Histoire économique...*, op. cit., p. 287.

2. CARRÉ, op. cit., pp. 219-223.

3. BAUM (*The French Economy...*, op. cit., pp. 43-79) donne une vue d'ensemble de la politique économique. Voir aussi DELOUVRIER et NATHAN, *Politique économique...*, op. cit., cours 1957-1958, fascicule 3; JEAN LECERF, *La Percée de l'économie française*, Paris, 1963; ANDRÉ DE LATTRE, *La Politique économique française de 1945 à 1970*, cours de droit, Institut d'études politiques de Paris, 1971-1972. Le succès limité des gouvernements qui voulurent utiliser les contrôles sur le crédit pour à la fois encourager l'expansion et réduire l'inflation est étudié par J. S. G. WILSON, *French Banking Structure and Credit Policy*, Cambridge, Mass., 1957, pp. 325-342.

marché. Mais, en dépit de toutes ces bonnes intentions, la politique réelle fut erratique et inconsistante. Mêlant détermination et faiblesse, les gouvernements intervinrent pour une multitude de raisons, dont beaucoup allaient à l'encontre de la rénovation, de la libéralisation ou de la planification¹.

Bien que ses efforts n'aient pas toujours été couronnés de succès, la IV^e République tenta de surmonter les fluctuations économiques avec une résolution que n'avait pas manifestée la III^e. Mais il s'avéra plus facile de remédier à la récession que de combattre l'inflation. De tous les grands pays européens, la France avait été le dernier à maîtriser l'inflation d'après-guerre; en 1949, son indice des prix dépassait ceux de la plupart de ses voisins. En cette fin des années quarante, les gouvernements français disposaient encore de contrôles directs, mais préférèrent ne pas les utiliser; il est même possible que leurs politiques monétaires ou fiscales aient abouti à prolonger l'inflation. La poussée inflationniste provoquée en 1950-1952 par la guerre de Corée se fit plus fortement sentir et se maintint plus longtemps en France qu'ailleurs, et une fois encore les gouvernements manifestèrent leur laxisme en consentant des relèvements des prix et des salaires essentiels. Ils avaient tendance à céder aux exigences inflationnistes des groupes de pression. En même temps, ils pratiquaient le déficit budgétaire et ne se décidaient pas à restreindre les autorisations de crédit. Le régime était pourtant déterminé à prendre des mesures contracycliques: c'est ainsi qu'en 1952 le président du Conseil Pinay, libéral des plus orthodoxes, recourut pourtant à un blocage des prix, tout en essayant d'aiguillonner la concurrence dans l'espoir de les faire baisser.

Il est en général plus difficile de combattre l'inflation que de

1. Les actions de politique agricole reflétaient aussi l'opposition de deux tendances — l'une visant à tenter de sauver le petit paysan par des mesures telles que des prix assistés, et d'autres aidant parallèlement au maintien d'exploitations naïves; la seconde, représentée par d'autres programmes qui impliquaient au contraire la disparition de la petite exploitation (WRIGHT, *Rural Revolution...*, *op. cit.*, pp. 147-148). BAUM énumère quelque neuf grands objectifs de la politique économique nationale. Écrivant en 1953-1954, il reconnaissait que certains des programmes du régime avaient aidé à la modernisation, mais soulignait plutôt la manière dont l'État continuait à protéger des entreprises marginales en les subventionnant ou en fixant les prix sur la base des coûts de production des moins efficaces (*The French Economy...*, *op. cit.*, pp. 248-281). Baum reprochait à l'État d'aggraver la « sclérose » du marché français. Il n'avait pas tort; mais peut-être était-il trop proche des événements qu'il interprétait, à un moment où l'orientation générale de la politique et la croissance rapide qui a marqué les années cinquante n'étaient pas encore apparentes.

favoriser l'expansion, et ce simple fait explique déjà pour une grande part que le régime ait échoué à contenir le mal. Malgré la force de volonté de leurs chefs, les gouvernements étaient presque toujours politiquement assiégés et soumis à de formidables pressions. En adoptant une ligne dure, ils risquaient — comme l'avait montré l'expérience d'après-guerre — de provoquer une dangereuse agitation politique et sociale. Ou, à voir les choses d'un point de vue plus positif, les gouvernements des années cinquante, à l'exception du ministère Pinay, préférèrent l'inflation à la stagnation; décidés à obtenir la croissance, ils tolérèrent la hausse des prix. « Cette priorité accordée à l'expansion, estime un des meilleurs auteurs, est sans doute la caractéristique qui distingue le plus nettement la politique économique française retenue dans l'après-guerre de celle de l'entre-deux-guerres¹. »

Avec la récession qui suivit la guerre de Corée, il fallut adopter une politique nouvelle. À partir de 1952, les présidents du Conseil, dont beaucoup purent gouverner par décrets, prirent des mesures vigoureuses pour combattre la stagnation économique. René Mayer (1953), Joseph Laniel (1953-1954), Pierre Mendès France (1954-1955), Edgar Faure (1955) appliquèrent tous résolument des programmes contracycliques. Afin de stimuler la demande des consommateurs, ils bloquèrent les prix de 1952 à 1954 — mesure peu commune en Europe — tout en relevant substantiellement les salaires. Des modifications de la fiscalité et des mesures de crédit favorisèrent l'investissement, les fusions, la spécialisation des productions et autres types de processus expansionnistes. C'est peut-être Edgar Faure, responsable de l'économie pendant trente mois, de 1952 à 1954, à titre d'abord de ministre des Finances puis de président du Conseil, qui remporta les plus grands succès. Par une habile combinaison de stimulations économiques, de hausses de salaires et d'une certaine dose de contrôle des prix, il sut obtenir, et cela sans inflation, une expansion vivace en même temps qu'une élévation du pouvoir d'achat.

Mais la lutte menée par le régime contre la récession consécutive à la guerre de Corée représentait davantage qu'une simple action contracyclique; elle visait à stimuler une expansion à long terme, et à ouvrir l'économie française aux forces du marché. Le succès vint des encouragements donnés par l'État à des industries sélectionnées

1. CARRÉ, *op. cit.*, pp. 456-457.

(par exemple à la sidérurgie et à l'énergie électrique), de l'intensification de la concurrence dans d'autres branches, de la planification et de certains contrôles, enfin des excellents effets d'une demande florissante. Alors qu'aux époques précédentes la France accumulait du retard sur d'autres pays, dans les années cinquante son industrie progressa à grands pas, mais « seulement à partir du moment où le gouvernement se décida à soutenir l'économie par de nouvelles pratiques interventionnistes »¹. La fiscalité entre autres devint un instrument de réforme de l'industrie, et on a pu qualifier la mise en vigueur, en 1954, de la taxe à la valeur ajoutée, de « stimulant de premier ordre pour la modernisation et le rééquipement de l'industrie française »². Dans le même ordre d'idées, le gouvernement Mendès France créa des fonds spéciaux pour la reconversion des entreprises séniles, le recyclage des travailleurs obligés de changer d'activité, l'encouragement au développement industriel sur une base régionale.

Tout en pratiquant une promotion sélective, les gouvernements néo-libéraux s'attachèrent délibérément, à partir de 1952, à intensifier la concurrence. Leur politique visa à aligner plus précisément les prix sur les coûts de production, et en même temps à libérer le marché du travail comme celui des capitaux des restrictions et des privilèges. Sur le marché des produits, il subsistait bien des contrôles sur les prix et les importations; mais d'autres mesures venaient donner un cours plus libre au marché³. Des lois anticartel de 1952 et 1953 tentèrent, mais sans grand succès, d'éliminer les blocages dus aux ententes des producteurs. Bien que la IV^e République manquât par trop d'autorité pour pouvoir balayer la grande masse des privilèges, et bien qu'elle contiât d'abriter en son sein des groupes de pression malthusiens, elle lança cependant une offensive contre le protectionnisme sous toutes ses formes. René Mayer, président du Conseil, dénonçait le « système protectionniste » qui permettait la survie des producteurs marginaux et était, affirmait-il, la cause principale du haut niveau des prix⁴. Il demanda à pouvoir agir par décrets dans différents

domaines économiques, et notamment contre la plus fameuse des « situations acquises », celle que défendait le « lobby de l'alcool » : mais celui-ci sut exploiter une crise parlementaire pour le forcer à démissionner. Des fonctionnaires des Finances et de la Santé publique s'obstinèrent pourtant à vouloir extirper les privilèges du lobby¹. Bien qu'à la fin de la décennie des experts pussent encore montrer dans l'économie la persistance de rigidités, de blocages et d'un certain malthusianisme attardé, des progrès avaient néanmoins été accomplis². Le plus important est peut-être que l'économie se soit trouvée de plus en plus exposée à la concurrence extérieure. En 1954 encore, l'O.E.C.E. continuait à presser la France de supprimer ses contrôles sur le commerce international³. Cependant, la vieille politique commerciale d'abri et de sommeil cédait lentement du terrain. Vint d'abord, en 1951, la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Ce fut Jean Monnet qui incita Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, à proposer ce système qui plaçait des industries clés sous l'autorité d'un organisme supranational et leur ouvrait un énorme marché continental. Puis, en 1957, la France signa avec ses cinq nouveaux partenaires commerciaux les traités qui furent à l'origine du Marché commun. Au cours des dix ans qui suivirent, tous les produits industriels et agricoles français allaient bénéficier d'une large zone de libre-échange.

La controverse sur la croissance économique.

Les années cinquante virent paraître tout un flot de littérature qui célébrait la croissance économique et condamnait le malthusianisme. Mais, parallèlement, se manifesta une vague de technophobie. Un des plus féconds apologistes de l'expansion fut Jean Fourastié, économiste statisticien, qui avait aussi pris une part à la planification : il mit en évidence le bas niveau de vie et les faibles

1. Bernard BROWN, « Alcohol and Politics in France », *American Political Science Review*, 51, déc. 1957, p. 95.

2. Comité chargé d'examiner les situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion de l'économie, institué par le décret n° 59-1284 du 13 novembre 1959 (comité Rueff), *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, Paris, 1960.

3. O.E.C.E., *Progrès et problèmes de l'économie européenne*, Paris, 1954, p. 109.

1. SHEAHAN, *Promotion and Control...*, op. cit., p. 251.

2. Harvard University Law School, International Tax Program, *World Tax Series: Taxation in France*, Chicago, 1966. Sur les avantages de la T.V.A. pour la production, voir aussi LECERF, *La Percée...*, op. cit., pp. 81-82.

3. CARRÉ, op. cit., pp. 532-562.

4. J.O., *Assemblée nationale, débats*, 20 mai 1953, p. 2793.

indices de productivité de la France d'après-guerre par rapport aux États-Unis. Pour Fourastié, la technologie constituait la force motrice de notre époque; les États-Unis menaient la marche vers l'âge dernier, celui de l'automatisation, de l'économie tertiaire ou de l'économie de services¹. Alfred Sauvy rendait le malthusianisme responsable du retard de son pays. « Au moment, écrivait-il, où la machine, l'avion, la technique élargissent sans cesse les horizons et précipitent les rythmes, la France semble rétrécir ses vues et ralentir son action. » Le malthusianisme était pour lui un « état d'esprit » caractérisé par la satisfaction facile, par un respect excessif du statu quo, par un « éloignement de la vie »². Sauvy situait la source du malaise général dans le vieillissement rapide de la population française. Raymond Aron, éminent spécialiste de la sociologie politique, fut un des premiers et des plus écoutés de ceux qui développent l'idée d'une « société industrielle » capable d'éliminer la pauvreté et de donner à chacun des chances plus grandes³. En 1955, dans *À l'heure de son clocher, essai sur la France*, l'écrivain suisse Herbert Lüthy se livrait à une critique impitoyable des intérêts économiques retranchés dans leurs forteresses. Il décrivait la France comme une « économie corporative stagnante », mise en coupe réglée par les situations acquises parasitaires. « Toute une population, écrivait-il, s'occupe avec ardeur à "écrémer" une économie qui en même temps lutte pour se moderniser⁴. » Des autorités américaines se joignirent à l'attaque en dénonçant le penchant des chefs d'entreprise français pour la sécurité et la protection⁵. L'ampleur et l'âpreté des critiques qui s'élevaient contre la tradition montraient par elles-mêmes combien l'opinion y était devenue réceptive.

1. Parmi les ouvrages les plus connus publiés par Jean FOURASTIÉ à cette époque : *Le Grand Espoir du XX^e siècle : progrès technique, progrès économique, progrès social*, Paris, 1949; *Machinisme et bien-être*, Paris, 1951; et, en collaboration avec André LALEUF, *Révolution à l'Ouest*, Paris, 1957.

2. Alfred SAUVY, *Chances de l'économie française*, Paris, 1946, pp. 242-251. Voir aussi SAUVY, *L'Évolution économique : les faits et les opinions*, cours de droit, Institut d'études politiques, 1950-1951.

3. Raymond ARON, *Le Développement de la société industrielle et la stratification sociale*, cours de Sorbonne, 1955-1956. Ces cours ont été ensuite publiés sous le titre de *Dix-huit Leçons sur la société industrielle*, Paris, 1962.

4. Herbert LÜTHY, *À l'heure de son clocher, essai sur la France*, traduit de l'allemand, Paris, 1955, pp. 197, 204.

5. Par exemple, David S. LANDES, « French Business and the Businessman : A Social and Cultural Analysis », in *Modern France : Problems of the Third and Fourth Republics*, éd. par Edward Mead EARLE, Princeton, 1951, pp. 334-353.

Le ralliement de l'État à l'économie dirigée, le zèle missionnaire qui accompagna l'évolution, la réalité de l'expansion dans les années cinquante, la troupe toujours plus nombreuse des thuriféraires du « rattrapage » et le succès qu'ils rencontraient, provoquèrent une réaction sociopolitique et aussi une réaction intellectuelle. De la première, c'est la « révolte » poujadiste qui donna l'exemple le plus bruyant et le plus significatif¹. Le mouvement commença par une grève de l'impôt, dirigée contre l'effort croissant que faisait le régime pour mettre fin à la fraude fiscale. Quittant sa boutique pour la politique, Pierre Poujade, avec ceux qui le suivirent, déploya toute une rhétorique pour maudire le « système » maléfique des trusts internationaux et des agences financières de l'étranger, dirigées par des technocrates sans patrie, décidés à conquérir la France et à détruire ses traditions². Pour les poujadistes, les Français étaient en train de se laisser intoxiquer par une propagande « progressiste » qui prêchait l'efficacité, tandis que les planificateurs cherchaient subrepticement à éliminer la petite agriculture et le petit commerce. Les poujadistes se proclamaient modernes, mais, d'après eux, le progrès technique devait être mis au service de l'homme. Ils pensaient être, contre le « système », les défenseurs de la tradition française, et même de la civilisation occidentale. Ils voulaient sauver l'individualisme, la liberté et le mode de vie français, dont les vertus artisanales et le rôle personnel du petit commerçant étaient des éléments consubstantiels. Aux élections législatives de 1956, les poujadistes obtinrent deux millions et demi de voix, venant surtout des circonscriptions rurales. Mais la « révolte » perdit vite sa force. À la longue, le développement économique diminua l'influence des « petits » — des paysans polyculteurs et des commerçants détaillants — qu'avaient aidés à survivre d'abord la crise d'avant-guerre, ensuite l'inflation d'après-guerre. En provoquant le mécontentement des groupes sociaux qui avaient jadis assuré à la III^e République des réserves patientes et sûres, le progrès économique devait inévitablement affaiblir aussi la base sociale du libéralisme traditionnel. En sens contraire, le néolibéralisme des années cinquante faisait alliance avec des groupes dynamiques, la grande industrie entre autres.

1. Stanley HOFFMANN, *Le Mouvement Poujade*, Paris, 1956.

2. Sean E. FITZGERALD, « The Anti-Modern Rhetoric of Le Mouvement Poujade », *Review of Politics*, 32, avril 1970, pp. 167-190.

Devant le cours des événements, bien d'autres esprits exprimaient leur souci et même leur alarme. La technophobie qui s'affirmait chez certains intellectuels s'exprimait bien, par exemple, dans les sombres pressentiments du philosophe Jacques Ellul¹. Aux yeux de certains, la démocratie française était menacée par une nouvelle forme de dictature d'État, dénommée « technocratie » ou domination des experts. Des sociologues commençaient à essayer d'évaluer l'importance du phénomène technocratique². De son côté, l'opinion populaire assimilait volontiers les technocrates à de hauts fonctionnaires qui, d'après elle, voulaient, à coups de considérations techniques, exclure la politique du domaine des grandes décisions : on voyait en eux des faiseurs de systèmes étrangers à la réalité, et qui tendaient à former une caste³. Pour les poujadistes, pour les communistes, pour d'autres critiques encore, les technocrates étaient d'impitoyables maniaques de la productivité, qui imposaient leur volonté aux autres, prenaient leurs ordres auprès des trusts étrangers, admiraient aveuglément l'Amérique, ne connaissaient que Paris, enfin buvaient du whisky et du Coca-Cola⁴. Au cours des années soixante, la technocratie et la société technicienne allaient devenir des sujets d'intérêt et de discussion encore plus brûlants. Le débat s'intensifia au point que certains jugèrent nécessaire de proclamer une nouvelle liberté — la liberté de ne pas être efficaces⁵.

1. Jacques ELLUL, *La Technique ou l'enjeu du siècle*, Paris, 1954.

2. C'est peut-être le symposium organisé sous la direction de Georges Gurvitch et sous l'égide de l'École pratique des hautes études qui représenta la première marque de l'attention portée par les sciences humaines à la question de la technocratie; les travaux en ont été publiés sous le titre *Industrialisation et technocratie*, Paris, 1949. Ce groupe d'éminents spécialistes des sciences humaines avait eu son attention attirée par l'expansion des activités économiques de l'État; par les effets des progrès de la technologie, de l'industrie et de la bureaucratie; et par la thèse dite de Burnham (James BURNHAM, *The Managerial Revolution*, New York, 1941; trad. franç., *L'Ère des organisateurs*, Paris, 1947). Parmi les études plus récentes de spécialistes: Centre de sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice, *Politique et technique*, Paris, 1958; Jean MEYNAUD, *Technocratie et politique*. Le livre de MEYNAUD, *La Technocratie: mythe ou réalité*, est le meilleur ouvrage consacré à la technocratie en tant que problème politique.

3. Bernard GOURNAY, « Technocratie et administration », *Revue française de science politique*, 10, déc. 1960, pp. 884-885.

4. Jean TOUCHARD et Jacques SOLÉ, « Planification et technocratie », in *La planification comme processus de décision*, Paris, 1965, p. 29.

5. Paul A. GAGNON, « La Vie Future: Some French Responses to the Technological Society », *Journal of European Studies*, 6, 1976, pp. 172-189.

CHAPITRE X

Conclusion : réflexions sur la rénovation

Avant de conclure cette étude, il paraît utile de nous demander comment l'économie française a pu accomplir sa remontée du milieu du siècle. Peut-être ma thèse se présentera-t-elle avec plus de force à partir d'une confrontation avec les autres interprétations du passage d'une « France statique » à une « France dynamique ». Mes vues sur la question se rapprochent de celles qu'ont émises des analystes tels que Stanley Hoffmann, Charles Kindleberger, Andrew Shonfield, et l'équipe d'économistes réunie autour de Jean-Jacques Carré. Cependant il existe des différences importantes.

Entre les explications de la renaissance française au xx^e siècle, la plus ample et la plus généralement admise est celle de Stanley Hoffmann. Je ne peux en quelques lignes rendre justice à la richesse du contenu d'une conception qui embrasse bien davantage que la stricte économie politique. Brièvement résumée, la thèse est qu'entre 1934 et 1945 une « synthèse républicaine » s'est effondrée sous les coups de la crise et de la guerre. La synthèse en question avait eu pour base ce que Hoffmann appelle une société bloquée. Elle se caractérisait par un type d'équilibre économique qui s'opposait à une croissance rapide, et par l'existence d'une bourgeoisie puissante, appuyée sur des réserves paysannes, et qui, au nom de la stabilité et de l'harmonie, émasculait des valeurs capitalistes telles que la concurrence, tandis qu'un État assiégé de toutes parts maintenait le statu quo. Mais, à partir de 1934, des dissidents commencèrent à attaquer le « capitalisme libéral », le sacro-saint « individualisme » du régime, l'impuissance du régime parlementaire. Ensuite, chacun poussant et tirant, Vichy et la Résistance entraînèrent le pays vers un ordre économique nouveau. Entre

autres buts proposés, les mouvements du temps de guerre contribuèrent tous deux à faire que le pays se voulût puissant et prestigieux, ce qui l'amena à s'engager dans une refonte de son économie. Selon Hoffmann, l'« impulsion décisive » de la transformation économique et sociale d'après 1945 fut due à l'État¹. De Gaulle, Monnet, l'administration travaillèrent de concert à étendre les responsabilités et le champ d'action de l'État; en même temps, les hauts fonctionnaires exerçaient une pression vigoureuse sur le secteur privé pour lui faire abandonner ses attitudes conservatrices. Devant maintenant choisir entre l'expansion et l'extinction, et séduits par les stimulants gouvernementaux, les chefs d'entreprise changèrent de comportement. « La raison fondamentale, affirme Hoffmann, qui amena à sortir de la "société bloquée", ne fut pas l'élévation du niveau de vie qu'on pouvait espérer, mais l'idée qu'une transformation économique et sociale pouvait seule permettre à la France de sauver du récent naufrage de 1940 un peu de son prestige international et de sa puissance². »

Dans une large mesure, la présente étude ne fait qu'élaborer à un degré de détail plus poussé la thèse dont Hoffmann avait tracé les grandes lignes; mon interprétation s'éloigne pourtant de la sienne sur certains points. C'est, pour moi, avant 1934 que la « société bloquée » subit les premiers chocs — en particulier celui de la Première Guerre mondiale; et, vers 1934, les forces dissidentes grossissaient depuis une vingtaine d'années. Puis, le mérite de la rénovation me paraît revenir aux chefs d'entreprise et aux syndicalistes comme aux agents de l'État, bien que ces derniers aient vraisemblablement tenu la plus grande place. J'attribue le rôle décisif aux réformateurs néo-libéraux, mais n'estime pas négligeable celui des tenants du socialisme et du syndicalisme. Bien que le rang à redonner au pays ait constitué la motivation prédominante, il s'exprimait sous la forme de la conscience d'une arriération économique. De plus, les désirs de croissance, d'ordre et de justice sociale ont eux aussi contribué à la transformation. Enfin, alors que Hoffmann se montre déçu par la refonte du système politique après

1. Stanley HOFFMANN, « Paradoxes of the French Political Community », in *In Search of France*, Cambridge, Massachusetts, 1963, p. 62 (trad. franç. : *À la recherche de la France*, Paris, 1963). Voir aussi ses études publiées sous le titre *Decline or Renewal? France since the 1930s*, New York, 1974 (trad. franç. : *Essais sur la France. Déclin ou renouveau*, Paris, 1974).

2. HOFFMANN, « Paradoxes... », *op. cit.*, p. 75.

la guerre, je pense que les nouvelles formes institutionnelles de direction économique ont obtenu certains résultats. Mais ces divergences ne peuvent avoir pour effet que d'affiner ce qui reste, pour la transformation française du xx^e siècle, le schéma d'explication le plus fécond.

Écrivant, comme Hoffmann, au début des années soixante, Charles Kindleberger fut un des pionniers de l'étude du renouveau français. Économiste, mais refusant de se laisser enfermer dans les hypothèses économiques conventionnelles, il conclut que « le changement fondamental intervenu dans l'économie française est un changement d'hommes et d'attitudes »¹. Il s'est attaché à décrire les « hommes nouveaux » d'esprit expansionniste qui prirent l'économie en main, dans l'industrie privée comme dans le secteur public, et en même temps le nouveau consensus « universel » sur la valeur propre de la croissance qu'avaient engendré les frustrations des années trente, la guerre et l'occupation. Les gains démographiques d'après-guerre et les nouvelles attitudes consommatrices représentaient pour lui des manifestations de ce changement radical des valeurs. Kindleberger mettait aussi en lumière la virtuosité technologique française, mais pensait qu'elle avait plutôt accompagné que causé la renaissance d'après-guerre.

Ainsi, Kindleberger définissait les transformations essentielles comme étant advenues dans le personnel de l'économie et dans les attitudes; il situait la charnière de l'évolution dans la période 1930-1950. Pour ma part, je recherche plus haut encore les origines du changement, et aussi j'attribue plus d'importance à certains responsables publics et à la politique des gouvernements. Kindleberger, par exemple, bien qu'il fasse l'éloge de l'esprit d'entreprise des sociétés nationalisées, ne trouve rien de remarquable à la planification française. Je suis d'autre part amené à penser que le consensus sur la croissance n'était pas tellement solide, que les partisans du développement étaient divisés sur ses moyens, qu'il fallut vaincre chez les entrepreneurs privés certaines hésitations pour les pousser à adopter une position plus expansionniste.

Andrew Shonfield a inclus la France dans son étude générale sur le développement du capitalisme dirigé dans le monde occidental. Cependant, sa conception de l'économie dirigée française est

1. Charles KINDLEBERGER, « The Postwar Resurgence of the French Economy », in *In Search of France*, *op. cit.*, p. 157.

centrée de façon un peu étroite sur l'introduction de la planification. Le secteur nationalisé et le ministère des Finances méritent plus d'attention qu'il ne leur en a accordé; et, en soutenant l'idée d'une tradition d'intervention éclairée de l'État, plus ou moins continue et remontant à Colbert, il sous-estime la force des principes du marché, tant en 1900 qu'en 1950. Contrairement à Shonfield, je ne pense pas que les moyens du pouvoir économique de l'État se trouvaient tout prêts à fonctionner au lendemain de 1945 — mais plutôt qu'il fallut les inventer, et que leur adoption ne se fit pas sans résistance¹. Mais Shonfield a raison de montrer que le style de *management* néo-libéral, ou, dans ses termes, keynésien, a plus fortement influencé la forme prise par l'économie capitaliste dirigée d'après-guerre que les tentatives du mouvement socialiste pour se saisir des positions dominantes de l'économie.

Alors que Shonfield tentait d'expliquer le capitalisme dirigé, les économistes français Carré, Dubois et Malinvaud centraient leur intérêt sur la croissance économique d'après-guerre². Dans leur étude économétrique, ils tentent d'évaluer quantitativement les causes des progrès rapides de l'industrie et de l'agriculture françaises entre 1949 et 1969. Environ la moitié des gains en production et en productivité, estiment-ils, étaient dus à des facteurs physiques, c'est-à-dire à des variations de la main-d'œuvre et du capital. Une meilleure formation et une meilleure répartition de la force de travail signifiaient que les travailleurs se trouvaient employés de façon plus productive. Un taux d'investissement élevé avait accru et renouvelé le capital productif. La concentration des unités de production, beaucoup plus d'ailleurs dans l'agriculture que dans l'industrie, avait entraîné des économies d'échelle. Mais, après avoir calculé les effets de ces facteurs physiques, il restait aux analystes à expliquer la part restante de la croissance, et aussi ce qui à l'origine avait provoqué les modifications dans la main-d'œuvre et dans le capital.

Arrivée à ce point, l'équipe de Carré abandonnait à peu près toute précision mathématique. Elle rejetait toutes les théories sur la croissance d'après-guerre reposant sur une cause unique, comme le relèvement du taux de natalité, la planification, ou le choc de 1940.

1. Andrew SHONFIELD, *Modern Capitalism*, New York et Londres, 1965, pp. 85, 171.

2. Jean-Jacques CARRÉ, Paul DUBOIS, Edmond MALINVAUD, *La Croissance française*, Paris, 1972.

Toute causalité qui s'en tenait au seul cadre français, disaient Carré et ses collaborateurs, négligeait le fait que le cas de la France s'inscrivait dans une tendance générale des pays occidentaux à l'expansion dans la période d'après-guerre. Le développement était bien plutôt dû à des causes multiples, à une « conjoncture » de facteurs, dont certains de caractère international. La croissance rapide, raisonnaient-ils, s'était d'abord produite entre 1896 et 1929, puis s'était presque arrêtée — mais non totalement — pendant les quinze années suivantes, pour reprendre à partir de 1945-1949. Tout de suite après 1945, il y avait eu « rattrapage » : la demande accumulée, les dépenses publiques et des stimulants extérieurs tels que l'aide américaine avaient entraîné la reprise et la reconstruction. Une fois le retard entièrement comblé, trois facteurs nouveaux étaient venus soutenir, puis accélérer l'expansion. En premier lieu, les travailleurs étaient prêts à changer d'emploi et à accepter durablement de longs horaires de travail. Puis, les entreprises tant publiques que privées avaient adopté un point de vue plus expansionniste et plus concurrentiel. Les firmes nationalisées d'abord, les sociétés privées ensuite, avaient admis les règles du marché, y compris l'entrée dans le Marché commun, et rééquipé leurs installations. Enfin, le gouvernement avait agi. Carré, Dubois et Malinvaud marquent une haute estime pour la politique de l'État. À leurs yeux, planification, campagne de productivité, crédits publics, réforme fiscale et ouverture de l'économie sur la concurrence, tout cela avait contribué au renversement des comportements en matière d'investissement. Quant aux interventions contracycliques, elles avaient le plus souvent été bénéfiques. Bref, les trois économistes apportaient ouvertement leur soutien à l'hybride de l'économie néo-libérale.

Le changement dans les conduites que discernent ces analystes est en accord avec ma thèse. Cependant, le résidu de causalité que les économistes trouvent impossible à mesurer, et même à expliquer, correspond pour moi à une modification sur le long terme des attitudes des hommes à l'égard de leur économie et des institutions qu'ils ont imaginées afin de la diriger. Vus sous cet angle, des événements tels que les deux guerres mondiales deviennent des éléments d'explication essentiels. Tout en admettant que les circonstances, les institutions et les attitudes aient joué un rôle, Carré et son équipe se refusent à y reconnaître la « cause prédominante ». C'est ici que ma voie diverge de la leur. Ce qu'ils

jugent inexplicable, mon étude, de caractère plus historique, et insistant sur les changements dans la conscience nationale, devrait permettre de mieux le comprendre.

Comment, comparée à d'autres interprétations, la présente analyse rend-elle compte de l'émergence d'une économie dynamique et dirigée? Le lecteur doit ici se rappeler que j'envisage la croissance et le caractère dirigé de l'économie comme deux aspects jumeaux du même phénomène de rénovation.

Il faut noter dès le départ que la France n'a pas abordé le xx^e siècle avec le même type d'économie de marché que celui qui florissait alors en Grande-Bretagne ou aux États-Unis. Ni la vénération britannique pour le libre-échange ni l'adulation américaine de la libre entreprise ne caractérisaient l'économie politique française. Ici, la forme nationale du libéralisme combinait une certaine réserve à l'égard de la concurrence avec un protectionnisme d'État. Ainsi le passage à une économie dirigée était-il plus facile pour les Français que pour d'autres peuples.

Du point de vue le plus général, ce fut un petit nombre d'impératifs universels qui, au cours du xx^e siècle, amenèrent les pays capitalistes à l'économie dirigée. Ceux-ci avaient tous besoin de stabilité économique, de croissance et de justice sociale. La combinaison de ces exigences, de plus en plus sensibles à partir de 1900, poussa dans cette voie tous les peuples — y compris les Français.

En ce qui concerne la stabilité économique, ce fut l'évolution de l'industrie, avec sa capacité productive amplement élargie, sa situation d'interdépendance économique, son dynamisme interne, qui en intensifia la nécessité. Tant que les ressources et les marchés resteraient incertains, tant que l'offre et la demande seraient en déséquilibre, tant que la technologie et les produits ne cesseraient de se modifier, il y aurait fragilité et insécurité économiques. L'inflation, les récessions, les faillites d'entreprises, le chômage et autres maux étaient à l'état endémique. Les ajustements opérés par la voie du marché paraissaient lents, trop imparfaits, trop coûteux en termes humains; on ne pouvait plus s'en remettre à eux comme au seul moyen de répartition des ressources et d'harmonisation de l'économie. La stabilité requérait des organismes de prévision et de régulation, des mécanismes de coordination, et des politiques contracycliques permettant aux États de mieux contrôler les fluctuations économiques. Il fallait de plus porter assistance aux producteurs et aux travailleurs, afin de les aider à s'adapter aux

changements rapides et de faciliter les processus d'ajustement. Le xx^e siècle, tout particulièrement après la crise des années trente, n'acceptait plus de payer le développement économique au même prix que le xix^e siècle.

Le second impératif était celui du désir de croissance. « Modernisation », « efficacité », « productivité », « compétitivité », « niveau de vie », tous ces termes ne représentaient que des expressions différentes ou des variantes du même objectif. Là où le fonctionnement du marché avait pour résultat l'expansion, c'était souvent au prix d'un gaspillage de ressources considérable; ou bien, soit le taux, soit le type de la croissance n'était pas celui qu'on aurait désiré. Là où au contraire le marché fonctionnait mal pour cause de collusions, de protectionnisme ou autres limitations, il y avait généralement stagnation. Dans les deux cas, une forme ou une autre d'économie dirigée se trouvait à l'ordre du jour. L'intervention pouvait ou bien court-circuiter le marché pour encourager un développement sélectif, ou bien le libérer de façon que les forces concurrentielles pussent agir plus vigoureusement. La propension à la croissance prenait de plus en plus une dimension internationale. La concurrence entre les pays pour les marchés, pour les ressources et pour l'amélioration de leurs niveaux de vie aboutissait à provoquer l'avance des uns, le retard des autres. Quand s'affirmait la conscience d'une arriération relative, comme par exemple en Grande-Bretagne au tournant des siècles, apparaissaient des mouvements d'« efficacité nationale » qui tendaient à forcer l'allure du développement¹. Ces efforts de rattrapage impliquaient en général qu'on se rapprochât d'une économie dirigée. Quand l'efficacité prenait valeur de priorité nationale, comme dans les périodes de guerre ou de reconstruction d'après-guerre, la direction de l'économie par l'État remplaçait, fût-ce à titre temporaire, le libre fonctionnement du marché.

La justice sociale enfin poussait au dirigisme et à une économie mixte. Cette troisième motivation prenait sa source dans la reconnaissance des inégalités créées par le capitalisme et par le marché. Elle revêtait deux formes. D'une part, le système se montrait incapable de fournir tous les biens désirés par la société; il ne produisait que les plus profitables, laissant insatisfaits de vastes champs de

1. Geoffrey R. SEARLE, *The Quest for National Efficiency: A Study in British Politics and Political Thought, 1899-1914*, Berkeley, 1971.

besoins publics ou collectifs. Ces insuffisances étaient particulièrement aiguës dans des secteurs comme les transports ou l'énergie. Bien que beaucoup d'activités de ce genre eussent un caractère de services publics, elles étaient aux mains de grandes entreprises privées. Dans certains cas, les capitalistes, incapables de gérer l'entreprise de façon profitable, devaient faire appel aux secours de l'État. Dans d'autres, où au contraire les profits abondaient, l'entreprise privée paraissait exploiter soit une ressource nationale, soit une situation oligopolistique ou monopolistique. En conséquence, des voix s'élevaient pour demander l'appropriation collective ou au moins le contrôle de ces activités. D'autre part, le problème se posait des inégalités persistantes, et peut-être grandissantes, des revenus et des fortunes dans le régime capitaliste. Pour les uns, la solution consistait à régulariser celui-ci de manière à le faire fonctionner plus équitablement. Pour d'autres, de conceptions plus radicales, il fallait collectiviser l'économie : le capitalisme était pour eux fondamentalement et irrémédiablement injuste. Quel que fût le remède proposé, l'aspiration à la justice sociale menait vers le dirigisme économique.

En France, toutes ces incitations à l'économie dirigée agissaient à la fois, mais elles formaient une combinaison nationale originale. Sans être absent, le besoin de stabilité ne se situait pas au premier plan. L'hyperinflation des années vingt ne suscita qu'une intervention peu vigoureuse et peu suivie. L'instabilité économique ne devint chronique — et les mesures contracycliques ne passèrent à l'état de pratique courante — qu'avec les débuts de la crise. Au cours des années trente, les motifs d'action corrective du gouvernement s'étendaient virtuellement à tous les domaines — chômage, protection des marchés intérieurs, sauvetages d'entreprises, et autres. Mais après 1945, alors qu'aux États-Unis et en Grande-Bretagne les autorités utilisaient des politiques keynésiennes en vue de maintenir le plein-emploi et de renforcer la demande globale, leurs homologues en France faisaient face à des problèmes différents. Sous la IV^e République, ce fut l'inflation qui constitua la principale forme d'instabilité économique : maladie que l'État dut combattre sans relâche.

La justice sociale ne représenta en France qu'une raison mineure de la refonte de l'économie. Dans la mesure où les nationalisations du milieu des années quarante eurent pour but de remédier aux déficiences de secteurs considérés comme des services publics, la

justice sociale en fut une des motivations. Mais les disparités des revenus et des fortunes, au moins aussi marquées en France que dans d'autres pays capitalistes, ne poussèrent que faiblement à l'économie dirigée ; elles contribuèrent seulement à faire appliquer les contrôles des prix et des salaires, et modifier la structure de la fiscalité.

Ce qui distinguait la France des autres pays, c'était le sentiment impératif qu'elle avait de son retard économique relatif. Cette impulsion, ce besoin profond de croissance et de réorganisation économique furent les stimulants principaux de la rénovation — ce qui fit de la France un cas à part. Dès la Première Guerre mondiale et même dès 1900, quelques esprits pénétrants avaient déjà reconnu l'urgence du problème, mais ce fut seulement à la fin de la Seconde Guerre mondiale que disparut vraiment la satisfaction complaisante à l'égard de l'ordre existant. En 1945, les responsables français avaient acquis une vive conscience du retard économique du pays ; ils reconnaissaient la nécessité du développement et d'une utilisation plus efficace du potentiel économique. Les agents économiques privés suivirent la voie ouverte par les représentants de l'État. Des deux pays capitalistes alliés de la France pendant la guerre, ni les États-Unis ni la Grande-Bretagne ne partageaient cette conviction de l'urgence du rattrapage. En France, ce fut la motivation de la modernisation qui pesa le plus dans la naissance de la plupart des nouvelles institutions de direction économique, y compris des entreprises nationalisées et de la planification.

Le sentiment de retard relatif comportait un second aspect. Les Français tendirent à rendre le capitalisme libéral responsable des ternes résultats de l'économie. Le capitalisme de marché, l'orthodoxie libérale n'avaient pas trop mal fonctionné jusqu'en 1914 ; du moins la bourgeoisie régnante et ses réserves paysannes les considéraient-elles d'un regard complaisant, sinon totalement satisfait. Les deux décennies d'avant 1914 avaient été prospères ; la croissance s'opérait rapidement, le franc était stable, les salaires réels augmentaient. Mis à part l'interruption de la Première Guerre mondiale et la sérieuse inflation qui la suivit, la prospérité se maintint au cours des années vingt. La crise mit fin à tout cela. En France comme ailleurs, elle fut le principal événement économique de la première moitié du siècle. Beaucoup en rendirent responsables le désordre du marché, ses défauts de fonctionnement et ses vénérables lois. Les années trente apparurent comme la crise finale du

capitalisme, et donnèrent naissance à toute une variété d'alternatives au libéralisme, dont le corporatisme et la planification. La crise ébranla même la confiance de certains capitalistes. Les dirigeants libéraux, publics ou privés, errèrent à l'aveuglette sans trouver d'issue à la dépression avant les années 1938-1939. Puis la guerre et l'occupation ne firent qu'obscurcir l'avenir du régime libéral. Des accusations de défaitisme et de collaboration entachèrent les milieux d'affaires. En 1945, alors que régnait un sentiment généralisé de déclin national, le capitalisme libéral devait porter sa part du blâme. Il avait laissé le pays pauvrement équipé : pendant quinze ans, le P.N.B. n'avait pratiquement pas progressé ; les indices de productivité étaient de loin inférieurs à ceux des pays les plus avancés. Les capitalistes malthusiens et les trusts devinrent les boucs émissaires. De plus, à la fin de la guerre, les Français étaient nombreux à penser qu'on ne pouvait compter sur l'entreprise privée pour une reconstruction et une réorganisation rapides. Des doutes s'élevaient sur la qualité des chefs d'entreprise français, reprenant parfois des critiques exprimées dès les années 1900. Les capitalistes français étaient-ils réellement aussi dynamiques ou aussi intelligents que les autres ? Dans ses relations avec les travailleurs, le patronat avait amassé un lourd passif ; et les lendemains de la Seconde Guerre mondiale mettaient à nu les lacunes des structures de production du pays. Dans ces circonstances, le capitalisme de marché et l'économie politique libérale avaient moins bonne presse en France qu'aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, où l'efficacité du système économique en vigueur paraissait avoir eu sa part dans le triomphe militaire. Ici, au contraire, l'accumulation des griefs contre le capitalisme, le traumatisme de la défaite, l'occupation, les énormes dommages matériels causés à l'appareil de production concouraient à la volonté impérative de prendre un nouveau départ. Les Français choisirent de confier la tâche à l'État ; celui-ci se chargea de diriger et de stimuler l'économie, assurant un flux d'investissement constant et « libérant » le marché dans certains secteurs.

Une dernière raison proprement française du passage à une économie dirigée fut l'impact de la guerre. Entre 1914 et 1945, le pays l'avait subie pendant plus de dix ans. Les deux guerres mondiales avaient exigé une mobilisation économique générale, et amené les dirigeants à s'interroger sur leur propre action. Par deux fois, la guerre avait mis en lumière les déficiences de l'économie

nationale : pénuries de matières premières et de main-d'œuvre qualifiée, capacités de production insuffisantes, dépendance envers les fournisseurs étrangers, moyens institutionnels trop primitifs pour organiser la mobilisation. Bien que la Première Guerre mondiale eût amené à faire pour la première fois l'expérience du « dirigisme », elle n'entraîna pourtant guère de changements permanents dans l'ordre libéral en vigueur. Pendant la seconde, le régime de Vichy institua des contrôles encore plus généralisés, et une plus totale intervention de l'État. Mais, cette fois, l'impulsion dirigiste née de la guerre se prolongea au-delà de la fin du conflit. Il y eut bien, après la Libération, une réaction contre les contrôles de guerre qui rappelait celle de 1919, mais le courant n'emporta pas toutes les innovations de 1940-1944. En fait, le gouvernement provisoire maintint, sous une forme modifiée, quelques-uns des moyens de direction économique expérimentés par Vichy, et en institua de nouveaux. Deux des leviers essentiels de l'économie de marché, les prix et les salaires, contrôlés par l'État depuis 1939, ne furent par la suite jamais complètement libérés.

Jusqu'ici, mon explication de la rénovation a mis l'accent d'une part sur l'impératif du retard à surmonter, d'autre part sur des événements globaux tels que la grande dépression et les deux guerres mondiales. Il reste cependant à souligner le rôle des dirigeants. Comme la montée des besoins sociaux et économiques ou le choc d'effroyables événements, certains acteurs du drame historique ont eux aussi contribué à pousser la nation dans la voie du néo-libéralisme. Parmi les modernisateurs, on a compté des hauts fonctionnaires, des hommes politiques, des dirigeants syndicaux, des industriels, des universitaires. Gauche et droite ont toutes deux eu leur part dans le mouvement. L'évolution nationale vers une économie mixte, dirigée et dynamique, se réalisa par accès et par à-coups bien plutôt que selon une progression linéaire ; et le destin personnel des modernisateurs a reflété cette histoire. Dès 1900, la tendance de l'avenir apparaissait à quelques esprits clairvoyants. Vers la fin de la Première Guerre mondiale, des réformateurs comme Albert Thomas et Étienne Clémentel voulurent forcer l'allure, mais allèrent au-delà du possible et finalement échouèrent. Entre les deux guerres, les adversaires de l'ordre existant proposèrent parfois des solutions plus radicales que l'économie dirigée ou la modernisation. Il y eut des corporatistes, des technocrates, des syndicalistes, des socialistes : leurs projets étaient trop audacieux ou

trop sectaires pour avoir une chance de réussir. Mais, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les Français étaient prêts à écouter les partisans de l'économie dirigée et de l'expansion. Ceux qui créèrent et popularisèrent le nouvel ordre furent des hommes tels que Jean Monnet et François Bloch-Lainé. Après un demi-siècle d'échecs, les années cinquante marquaient la victoire des modernisateurs. Ceux-ci ne se limitèrent pas à créer de nouveaux instruments de direction économique et de croissance; ils firent aussi recevoir leur message dans les profondeurs de l'administration, de l'industrie, du syndicalisme et de l'opinion publique.

En France comme ailleurs, dans la première moitié du xx^e siècle, la pression croissante des besoins, du désir de stabilité économique par exemple, mit en question le capitalisme de marché et la politique libérale traditionnelle. L'originalité française est qu'un sentiment collectif du déclin national et un désenchantement général à l'égard de l'ordre libéral aient été les sources d'un élan fondamental de renouvellement. À son plus haut degré, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, cette volonté fit que le pays s'engagea dans la voie d'une réorganisation générale, accompagnée par l'interventionnisme de l'État. À la base de tous les facteurs du changement, il y eut le mûrissement d'une conscience nationale. Ce que les Français en vinrent à accepter au milieu du siècle, ce fut la nécessité de la rénovation.

NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

La présente note vise à signaler au lecteur les travaux publiés sur les rapports entre l'État et l'économie dans la France du xx^e siècle. La liste, très restreinte, comprend surtout des études disponibles en langue française, et inclut des textes parus depuis 1980, date à laquelle s'arrêtait la bibliographie utilisée dans l'édition originale. Pour des références plus précises aux sources, on voudra bien se reporter aux notes correspondantes.

Les archives ministérielles constituent une des sources essentielles de cet ouvrage. Pour la période antérieure à 1930, les fonds les plus utiles sont ceux du ministère du Commerce et de l'Industrie (F¹²) et du ministère des Finances (F³⁰). Sur l'époque de la Seconde Guerre mondiale et de la Libération, on dispose de l'extraordinaire fonds du secrétariat général du président du Conseil (F⁶⁰), et des archives du commissariat à l'Intérieur, ensuite ministère (F^{1a}). Pour la Première Guerre mondiale, des collections privées viennent compléter les archives officielles. Les papiers d'Albert Thomas sont aux Archives nationales (94AP); ceux d'Étienne Clémentel aux Archives départementales du Puy-de-Dôme (Clermont-Ferrand); les dossiers de Louis Loucheur ont été recueillis par la Hoover Institution (Stanford, Cal.). Les papiers d'André Tardieu (324 AP), comme ceux de Raoul Dautry (307AP), sont conservés aux Archives nationales. Ce que j'écris de la Résistance doit beaucoup aux documents rassemblés par Pierre Maisonneuve, qui dirigea le secrétariat des commissions d'études de la France libre; et, pour le Comité général d'études, à la collection privée de M^{me} de Bellecize. Reconstituer l'histoire du plan Monnet m'aurait été impossible si je n'avais pu disposer des papiers de Jean Monnet, maintenant recueillis par l'université de Lausanne.

C'est dans les études de Stanley Hoffmann qu'on rencontrera les réflexions les plus inspirantes sur le problème général de la rénovation: on les trouvera dans ses *Essais sur la France. Déclin ou renouveau* (Paris, 1974), et dans le recueil publié sous sa direction, *À la recherche de la France* (Paris, 1963). Une étude pionnière de Charles P. Kindleberger sur la renaissance économique française après 1945 figure dans le même ouvrage collectif. Sur le problème de la modernisation, le livre de Raymond Aron est classique: *Immuable et changeante, de la IV^e à la V^e*

République (Paris, 1959). Herbert Lüthy a souligné la « stagnation » plutôt que le « dynamisme » dans un ouvrage fort critique : *À l'heure de son clocher, essai sur la France* (Paris, 1955). John Ardagh a donné dans *La France vue par un Anglais* (Paris, 1968) une description bien informée des modifications sociales et économiques dans la France d'après-guerre. Parmi les livres qui traitent de la résistance du pays au changement au cours des mêmes années, un de ceux qui ont trouvé le plus d'écho est celui de Michel Crozier, *La Société bloquée* (Paris, 1970).

Plus récentes, d'autres interprétations de l'histoire de l'économie française ont délaissé le problème du retard relatif, qui avait préoccupé les historiens de la génération précédente, pour s'intéresser aux facultés d'adaptation de l'économie et à sa croissance. On trouvera trois exemples de cette historiographie plus optimiste dans les études de François Caron, *Histoire économique de la France, XIX^e-XX^e siècles* (Paris, 1981); Jean-Jacques Carré, Paul Dubois et Edmond Malinvaud, *La Croissance française* (Paris, 1972); et Alain Cotta, « La croissance de l'économie française, 1945-1975 » (*Analyse et prévision*, 2, juil.-août 1966, pp. 519-560). Tous ces travaux sont axés sur des analyses de données quantitatives. Parmi les historiens de l'économie contemporaine, Jean Bouvier, François Caron, François Crouzet, René Girault, Maurice Lévy-Leboyer ont chacun contribué à constituer une interprétation du passé plus nuancée, et qui cerne de plus près les forces et les faiblesses de l'économie. Ces révisions de la connaissance se trouvent incorporées dans l'*Histoire économique et sociale de la France*, publiée sous la direction de Fernand Braudel et d'Ernest Labrousse, et qui fait désormais autorité. Cette œuvre collective, qui compte de nombreux volumes, donne une bonne image des recherches des plus remarquables historiens français de la génération actuelle. Jean Bouvier, François Caron, René Girault ont largement contribué au tome IV (Paris, 1979-1980), dont les deux volumes couvrent une période qui va de 1880 à nos années cinquante. Plus ancienne du point de vue des concepts utilisés, l'interprétation d'Alfred Sauvy, dans son *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, 4 volumes (Paris, 1965-1975), s'ordonne autour d'une dénonciation du malthusianisme. On trouvera une bibliographie plus détaillée sur l'histoire économique dans l'*Histoire économique et sociale de la France*, et aussi au quatrième volume de l'œuvre d'Alfred Sauvy.

Sur la pensée économique en France, le point de départ est l'ouvrage de Gaétan Pirou, *Les Doctrines économiques en France depuis 1870* (3^e éd., Paris, 1934). Une étude plus récente, qui embrasse l'ensemble de la théorie économique du XVIII^e au XX^e siècle, en insistant sur l'apport français, est celle de Luc Bourcier de Carbon, *Essais sur l'histoire de la pensée et des doctrines économiques depuis les physiocrates jusqu'à nos jours*, 3 volumes (Paris, 1971-1979). Les résultats des recherches les plus récentes sur l'enseignement de l'économie politique ont été publiés dans le bulletin de l'Institut d'histoire économique et sociale de l'Université de Paris I, intitulé *Recherches et travaux*. Lire par exemple, sur les années trente, Lucette Le Van-Lemesle, « La crise et l'enseignement de l'économie politique en France » (*Recherches et travaux*, 1, nov. 1982, pp. 91-108). Sur les tendances plus récentes, on pourra consulter André Marchal, *La Pensée économique en France depuis 1945* (Paris, 1953). La France fut très lente à se donner les fondements statistiques de la prévision économique. Michel Volle a commencé à étudier le problème : « Naissance de la statistique industrielle en

France, 1930-1950 », I.N.S.E.E., *Pour une histoire de la statistique* (vol. I, Paris, 1977, pp. 327-365).

Les changements qui intervinrent dans la pensée comme dans le comportement des entrepreneurs privés ont représenté un facteur essentiel de la croissance économique. On abordera l'étude du renouvellement des types patronaux en lisant Maurice Lévy-Leboyer, « Le patronat français, 1912-1973 », dans le recueil publié sous sa direction, *Le Patronat de la seconde industrialisation* (Paris, 1979, pp. 137-188). Maurice Lévy-Leboyer renverse le stéréotype de l'entrepreneur français malthusien dans son article « Le patronat français a-t-il été malthusien? » (*Le Mouvement social*, 88, juil.-sept. 1974, pp. 3-49). Pour la période plus ancienne des années qui précèdent et suivent la Première Guerre mondiale, on trouvera le point de vue de l'industrie lourde dans André François-Poncet, *La Vie et l'œuvre de Robert Pinot* (Paris, 1927). Jean-Noël Jeanneney a étudié avec beaucoup de précision la carrière publique d'un grand industriel de la sidérurgie, qui était également devenu un parlementaire important : *François de Wendel en république : l'argent et le pouvoir, 1914-1940* (Paris, 1976). Jean-Noël Jeanneney démonte le mythe de l'influence des grands hommes d'affaires sur la politique dans *L'Argent caché : milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XX^e siècle* (Paris, 1981). Je me suis personnellement attaché au cas de certains industriels dynamiques dans mes travaux sur *Ernest Mercier : French Technocrat* (Berkeley et Los Angeles, 1967), et « Auguste Detceuf, Conscience of French Industry, 1926-47 » (*International Review of Social History*, 20, pt. 2, 1975, pp. 149-174). Patrick Fridenson est l'auteur d'une étude exemplaire sur une grande entreprise moderne et intégrée : *Histoire des usines Renault*, vol. I, *Naissance de la grande entreprise, 1898-1939* (Paris, 1972). M. Fridenson expose aussi la mentalité des grands industriels de l'automobile dans « L'idéologie des grands constructeurs dans l'entre-deux-guerres » (*Le Mouvement social*, 81, 1972, pp. 51-68); il décrit encore la résurgence du patronat sous le gouvernement Daladier-Reynaud dans « Le patronat français », in *La France et les Français en 1938-1939*, édité sous la direction de René Rémond et Janine Bourdin (Paris, 1978, pp. 139-157). La question du retard de l'avènement en France de la société anonyme moderne a fait l'objet d'une étude de Maurice Lévy-Leboyer, « The Large Corporation in Modern France », *Managerial Hierarchies, Comparative Perspectives on the Rise of the Modern Industrial Enterprises*, sous la direction d'Alfred D. Chandler et Herman Daems (Cambridge, Mass., et Londres, 1980, pp. 117-160). Nous en savons beaucoup trop peu sur le renouvellement des attitudes patronales au cours des années cinquante, mais Luc Boltanski a donné une première étude stimulante : « America, America... Le plan Marshall et l'importation du management » (*Actes de la recherche en sciences sociales*, 38, mai 1981, pp. 19-41).

Le mouvement patronal organisé apparut avant la Première Guerre mondiale. Il existe une histoire « officielle » des débuts du mouvement : Étienne Villey, *L'Organisation professionnelle des employeurs dans l'industrie française* (Paris, 1923). L'un des présidents de la principale association patronale nationale, René P. Duchemin, a réuni ses prises de position dans *Organisation syndicale patronale en France* (Paris, 1940). Henry Ehrmann (*La Politique du patronat français, 1936-1955*, Paris, 1959) a étudié d'un regard pénétrant mais hostile la mentalité

et la structure du milieu patronal. L'ouvrage de Georges Lefranc, *Les Organisations patronales en France* (Paris, 1976), témoigne de plus de sympathie.

La volumineuse bibliographie concernant tel ou tel aspect de la politique économique, ou tel gouvernement en particulier — celui du Front populaire par exemple —, trouve mieux sa place dans les notes. Cependant, un certain nombre d'études sur la politique mise en œuvre et quelques ouvrages portant sur les finances publiques méritent d'être mentionnés ici. Nous ne disposons d'aucun travail d'ensemble sur la politique économique; et, à part l'œuvre d'Alfred Sauvy, rien n'existe sur les années d'entre les deux guerres. Par contre, la période d'après 1945 est traitée par: Jean Lecerf, *La Percée de l'économie française* (Paris, 1963); André de Lattre, *La Politique économique française de 1945 à 1970* (cours de droit, Institut d'études politiques de Paris, 1971-1972). L'économiste américain Warren Baum a écrit un violent réquisitoire contre la politique des premières années d'après-guerre: *The French Economy and the State* (Princeton, 1958). On trouvera une interprétation magistrale de la politique économique au temps de la Libération chez Jean Bouvier, « Sur la politique économique en 1944-1946 », in *La Libération de la France*, Comité d'histoire de la Seconde Guerre mondiale, actes du colloque..., octobre 1974 (Paris, 1976, pp. 835-856).

L'évolution des dépenses de l'État entre 1870 et 1980 a fait l'objet d'une analyse exhaustive de Robert Delorme et Christine André, *L'État et l'économie* (Paris, 1983). Les auteurs résumant les résultats de leur recherche (« L'évolution séculaire des dépenses publiques en France »), et Jean Bouvier élabore une problématique fondamentale sur les rapports entre le capitalisme et l'État (« L'État et les finances publiques »), dans *Annales E. S. C.* (33, mars-avril 1978, respectivement pp. 207-215 et 225-278). Maurice Duverger traite le sujet sous un angle plus institutionnel: *Institutions financières* (2^e éd., Paris, 1957). Dans *Le Prix du réarmement français, 1935-1939* (Paris, 1982), Robert Frankenstein montre comment les désaccords politiques sur les dépenses publiques ont contribué à entraver le réarmement.

L'histoire institutionnelle de l'État est intimement liée au problème de la rénovation. L'étude de Pierre Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours* (Paris, 1968), est à cet égard stimulante. Bernard Chenot, dans son *Organisation économique de l'État* (2^e éd., Paris, 1965), décrit utilement le cadre légal à l'intérieur duquel l'État exerce ses fonctions économiques accrues. Deux colloques organisés par l'Institut français des sciences administratives ont fait le point des recherches sur l'histoire de l'administration française: voir *Histoire de l'administration* (cahier 7, Paris, 1972) et *Histoire de l'administration française depuis 1800, actes du colloque... 4 mars 1972* (Genève, 1975). Sur les ministères économiques, nous disposons de plusieurs études, auxquelles cependant fait défaut la dimension historique: Robert Catherine, *L'Industrie* (Paris, 1965); Francis-Louis Cluson et Jean Filippi, *L'Économie et les finances* (Paris, 1968); Pierre Lalumière, *L'Inspection des Finances* (Paris, 1959). Plus utiles, parce que se plaçant dans la perspective de l'historien, sont: Stéphane Rials, *Administration et organisation, 1910-1930* (Paris, 1977); Pierre Gousset, « Pour une histoire des ministères: évolution historique de l'administration centrale du commerce et de l'industrie » (*Revue administrative*, 14, mars-avril 1961, pp. 132-137). Bernard Gournay a publié un essai riche de réflexion sur la mentalité et le rôle des hauts

fonctionnaires: « Un groupe dirigeant de la société française: les grands fonctionnaires » (*Revue française de science politique*, 14, avril 1964, pp. 215-242). Parmi les critiques des effets asphyxiants de la pratique bureaucratique française, c'est assurément le livre de Michel Crozier, *Le Phénomène bureaucratique* (Paris, 1963), qui a exercé le plus d'influence.

L'avènement de la planification économique constitue à lui seul une histoire. Les « planistes » de gauche d'avant-guerre ont fait l'objet de nombreuses études de la part de Georges Lefranc, qui en a repris plusieurs dans son recueil *Essais sur les problèmes socialistes et syndicaux* (Paris, 1970). Les plans élaborés par la C.G.T. dans les années trente sont examinés par Jacques Amoyal, « Les origines socialistes et syndicalistes de la planification en France » (*Le Mouvement social*, 87, avril-juin 1974, pp. 137-169). J'ai étudié l'apport de Vichy dans mon article sur « Vichy et les origines de la planification économique, 1940-1946 » (*Le Mouvement social*, 98, janv.-mars 1977, pp. 77-101). Philippe Mioche a exprimé ses vœux, qui ne correspondent pas entièrement aux miennes, dans « Aux origines du plan Monnet: les discours et les contenus dans les premiers plans français, 1941-1947 » (*Revue historique*, 538, avril-juin 1981, pp. 405-438); et « La planification comme "réforme de structure": l'action de Pierre Mendès France de 1943 à 1945 » (*Histoire, économie et société*, 3, 1982, pp. 471-488). La collection « Droit social » a publié un bon recueil d'articles sur le plan Monnet (36, mars 1950). François Fourquet a rassemblé une riche collection de témoignages, qui s'étendent des années trente jusqu'au cours de années soixante-dix: *Les Comptes de la puissance: histoire de la comptabilité nationale et du plan* (Paris, 1980). Parmi les études utiles sur la planification d'après-guerre, on retiendra: Pierre Bauchet, *La Planification française: quinze ans d'expérience* (Paris, 1962); et, plus critique, l'ouvrage de John H. McArthur et Bruce R. Scott, *L'Industrie française face aux plans* (Paris, 1970), qui souligne le déclin de l'influence de la planification sur les stratégies des grandes sociétés au cours des années soixante. Claude Gruson donne le point de vue d'un participant actif dans *Origines et espoirs de la planification française* (Paris, 1968). La question est traitée sous l'angle de l'histoire comparative par: Malcolm MacLennan, Murray Forsythe et Geoffrey Denton, *Planification et politique économique en France, Allemagne, Grande-Bretagne* (Paris, 1969); Andrew Shonfield, *Le Capitalisme d'aujourd'hui: l'État et l'entreprise* (Paris, 1967); et dans le recueil d'articles fortement critiques publié sous la direction de Jack Hayward et Michael Watson, *Planning, Politics, and Public Policy: The British, French and Italian Experience* (London et New York, 1975). On trouvera les meilleurs examens de la situation au cours des années soixante-dix dans Yves Ullmo, *La Planification en France* (Paris, 1975), et dans *Planification et société, actes du colloque tenu à Grenoble du 9 au 12 octobre 1973* (Grenoble, 1974).

Malgré l'intérêt du sujet, le fonctionnement des entreprises nationalisées n'a jusqu'ici guère retenu l'attention des historiens. Cependant, plusieurs Français et Américains ont récemment mené à bien, sur cette question, des thèses non publiées; et le deuxième volume de Patrick Fridenson, qui traite de la Régie Renault après 1945, doit paraître prochainement.

C'est manière engageante d'aborder l'étude de la politique économique que de lire les mémoires ou les biographies de ceux qui disposèrent du pouvoir ou s'en

trouvèrent proches. Sur les débuts de la période, on dispose de *Louis Loucheur : carnets secrets*, éd. par Jacques de Launay (Bruxelles et Paris, 1962). La politique financière s'éclaire à la lecture de : Émile Moreau, *Souvenirs d'un gouverneur de la Banque de France, histoire de la stabilisation du franc, 1926-1928* (Paris, 1954); Jacques Rueff, *De l'aube au crépuscule, autobiographie* (Paris, 1977); Emmanuel Monick, *Pour mémoire* (Paris, 1970); François Bloch-Lainé, *Profession : fonctionnaire* (Paris, 1976). Les années de la Seconde Guerre mondiale sont évoquées par : Alfred Sauvy, *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle* (Tournai, 1972), et René Belin, *Du secrétariat de la C.G.T. au gouvernement de Vichy : mémoires, 1933-1942* (Paris, 1978). Sur la politique d'après-guerre enfin, nous avons les souvenirs de : Jean Monnet, *Mémoires* (Paris, 1976); Edgar Faure, *Mémoires* (vol. I, Paris, 1982); et Pierre Mendès France, *Choisir* (Paris, 1974).

INDEX

(Les organisations sont en général dénommées par leur sigle : par exemple, C.N.P.F. pour Conseil national du patronat français.)

- Action française, 151, 152, 188.
 administration publique, 33, 45, 51, 125-127, 420-423; voir aussi E.N.A.; grands corps; inspecteurs des finances; et ministères spécialisés, par exemple Commerce et de l'Industrie, ministère du —.
 aéronautique, construction —, 66, 239, n. 1, 242, 247.
 agriculture, 67-68; associations professionnelles agricoles, 38; — et plan Hirsch, 430-432, 435; — et Libération, 330; — et plan Monnet, 385, 387, 389, 394, 394 n. 1; l'— sous la III^e République, 43, 52-53, 177; l'— sous la IV^e République, 427-428; l'— et la Résistance, 289, 293, 301-302; 312-313; — et plan Tardieu, 168-169; l'— sous Vichy, 230, 259-260, 261, 267-268; voir aussi Agriculture, ministère de l'—; Méline, tarif —.
 Agriculture, ministère de l'—, 48, 289, 419, 427.
 Allemagne: biens confisqués par la France (années vingt), 128, 129-130; — et capitalisme dirigé, 409-410, 410 n. 1; cartels, 161; l'— exploitant la France (1940-1944), 236-237, 241-242, 246, 247-248, 249; l'— vue par les Français, 30, 49, 53, 56, 64-65, 70, 71, 103, 117-118, 118 n. 1, 171; guerre économique contre l'— (1914-1918), 85, 92, 99; l'— et la rationalisation, 163; l'— et les réformes après 1918, 121-122.
 ALPHAND, Hervé, 274, 275-277, 279-280.
 aluminium, industrie de l'—, 66, 249.
 Amérique, voir États-Unis.
 A.N.E.E. (Association nationale d'expansion économique), 85, 105-106, 109.
 Angleterre, voir Grande-Bretagne.
 antisémitisme, 248.
 ARDANT, Gabriel, 414-415, 434.
 armements, fabricants d'—, 41, 79-80, 82, 111, 213-214, 222, 223.
 Armements, ministère des — (1914-1918), 76-77, 79-83, 101-102, 104.
 ARMAND, Louis, 353.
 ARON, Raymond, 446.
 ARTHUYS, Jacques, 283.
 article 419 du Code pénal (entente sur les prix), 40, 59-60, 89, 95, 109, 158 n. 3.
 associations patronales: avant 1914, 38, 56-65; dans les années vingt, 155, 163, 168; dans les années cinquante, 426, 432, 434; — et C.O., 243; — et corporatistes, 188; les — à la Libération, 321; — et plan Monnet, 386-387, 389, 390, 400-401; leur renaissance, 358; voir aussi C.G.P.F., Comité des Forges.
 associations professionnelles, voir associations patronales.
 assurances, compagnies d'—, 337, 345, 347, 349.

- AURIOL, Vincent, 212-213.
automobile, construction —, 66, 157, 172, 248, 441.
- banques: contrôles d'après-guerre, 355; — nationalisées, 198, 337, 340, 345, 346, 347; — et entreprises nationalisées, 396, — et stabilisation du franc, 141; les — sous Vichy, 234, 244; voir aussi Banque de France.
- banques, commission de contrôle des —, 347, 355.
- Banque de France: en 1900, 46-47; la — défiant le gouvernement (1924), 140 n. 1; — et inflation après 1918, 139, 140, 141, 142, 143; la — et la « ponction » monétaire, 310, 331; réforme de la —, 198, 210, 212-213, 347, 355.
- BARDET, Gérard, 191, 231 n. 1, 263-265.
- BARNAUD, Jacques, 231 n. 1, 233, 237, 241.
- BASTID, Paul, 286.
- BAUM, Warren C., 442, n. 1.
- Belgique, 194, 196, 323, 332.
- BELIN, René, 197, 208, 233, 235, 237, 238, 239, 244, 254, 255.
- BERACHA, Sammy, 150.
- BERTHELOT, Jean, 235.
- BEVERIDGE, William, 278, 278 n. 2.
- BICHELONNE, Jean, 233, 234, 235, 237, 241, 246, 252, 256, 283.
- BIDAULT, Georges, 387, 399, 400, 402.
- BILLOUX, François, 370.
- Bloc national (1919), 274, 283-284.
- BLOCH-LAINÉ, François, 357, 360, 393; — et l'« économie concertée », 413-414; — et le plan Monnet, 398; vu rétrospectivement, 460; son rôle au Trésor, 424.
- BLOCC-MASCART, Maxime, 274, 283-284.
- BLUM, Léon: — et les nationalisations d'après-guerre, 340-341; — et le plan Monnet, 380-383; — et la planification, la nationalisation, 204-207; — président du Conseil, 210, 211-213, 214-221; — et la rationalisation, 156.
- BOVIN, Pierre, 201, 205.
- BORIS, Georges: en 1938, 220-221; — et la planification d'après-guerre, 327, 333-335, 388; — et la Résistance, 273, 275, 276, 277, 279.
- BOUTHILLIER, Yves, 224, 231, 233, 234.
- BOUTTEVILLE, Roger, 258, 264, 376.
- BOUVIER, Jean, 40.
- BRANGER, Jacques, 191, 193, 194, 215.
- BRIAND, Aristide, 101.
- BROUSSE, Emmanuel, 90.
- BRUCE, David, 397.
- CAFFERY, Jefferson, 383.
- CAILLAUX, Joseph, 43, 44, 45.
- Caisse des dépôts et consignations, 355, 413, 418.
- capitalisme dirigé, 315, 410, 410 n. 1, 454-460; voir aussi néo-capitalisme des années vingt; néo-libéralisme.
- capitalisme de marché: critiques du —, 184-185, 202, 204; évolution du —, 40, 173, 174, 175, 177, 457-458; voir aussi capitalisme dirigé; libéralisme; néo-capitalisme des années vingt; néo-libéralisme.
- CARMOY, Guy DE, 414, 414 n. 2, 416.
- CARRÉ, Jean-Jacques, 437, 438, 452-453.
- Cartel des gauches (1924), 127, 138-140, 154.
- cartels, 44, 58-60, 87, 95-96, 106, 134, 173, 174, 174 n. 3, 175, 243, 444.
- CAUVÈS, Paul-Louis, 54.
- C.E.C.A. (Communauté européenne du charbon et de l'acier), 426-427, 445.
- Centre d'information professionnelle, 245.
- C.F.L.N. (Comité français de libération nationale), 294, 295, 296, 306, 364, 365, 366.
- C.F.T.C. (Confédération française des travailleurs chrétiens), 155, 185-186, 256, 344.
- C.G.E. (Comité général d'étude), 285-295, 304, 310.
- C.G.P. (Commissariat général du plan): sa création par Jean Monnet, 370-371, 377-380, 405-407; le — dans les années cinquante, 417, 424, 425, 429, 430, 431; le — et l'exécution du plan Monnet, 388-389, 390, 394-402; voir aussi Monnet, plan —.
- C.G.P.F. (Confédération générale de la production française), 112-114, 126, 163, 238.
- C.G.P.M.E. (Confédération générale des petites et moyennes entreprises), 391, 400.
- C.G.T. (Confédération générale du travail): doctrine et stratégie après 1918, 119-121; — et nationalisation,

- 147-149, 341-342, 350; — et plan Monnet, 387, 388, 390; — et planification dans les années trente, 197, 198, 200, 208-209; — et planification après 1947, 427, 432; — et rationalisation, 147, 155-156; la — dans la Résistance, 283; la — sous Vichy, 238, 254, 256; voir aussi JOUHAUX, Léon.
- C.G.T.U. (Confédération générale du travail unifiée), 208-209.
- chambres de commerce, 58-59, 61, 89, 97, 105.
- CHAMPIN, Marcel, 258.
- CHANDLER, Alfred D., 158-159.
- charbon, industrie du —, 59, 60, 68, 135, 157, 175, 242, 247, 320, 440; l'— et le plan Hirsch, 431; l'— et le plan Monnet, 376, 384, 391, 394, 396, 404; nationalisation, 337, 339, 345-346, 347-348.
- Charbonnages de France, 347, 440.
- CHARDON, Henri, 126.
- Charte du Travail (de Vichy), 253-256, 290, 312.
- CHAUTEMPS, Camille, 215, 217, 220.
- chemins de fer, 29-30, 39, 62-63, 132-133, 247-248; les — et le plan Monnet, 376, 384, 394, 404; voir aussi S.N.C.F.
- chimique, industrie —, 65, 92, 94 n. 2, 157, 159, 173, 175, 345, 431, 441.
- CITROËN, André, 162.
- CLAYTON, William, 367, 383.
- CLEMENCEAU, Georges, 42, 44, 45, 102, 108, 120, 121.
- CLÉMENTEL, Étienne: sa formation, 83-84; ministre du temps de guerre, 85-91; son programme de reconstruction, 91-100, 94 n. 1, 103-106, 107-110, 116; appréciation rétrospective, 459.
- CLOSON, Francis-Louis, 356, 357.
- C.N.P.F. (Conseil national du patronat français), 321, 387, 388, 390-391, 400, 432, 434.
- C.O. (Comités d'organisation): leur influence par la suite, 376, 427; les — à la Libération, 326, 328, 358; les — vus par la Résistance, 283, 284-285, 287, 289, 303, 307, 308, 309, 312; organismes de contrôle de Vichy, 237-253, 255, 258, 264, 265, 268, 270.
- collaboration économique (avec l'Allemagne), 229, 239, 247-248, 303.
- COLSON, Clément, 28, 34-35, 179, 330.
- COLTON, Joel, 219-220.
- Combat, 282, 286, 300.
- Comité économique interministériel (1944-1946), 307, 307 n. 3, 325.
- Comité des Forges, 62, 64-65, 79-80, 86, 107, 113, 162, 243.
- Comité français d'approvisionnement, 365, 366, 367.
- Comité national français (Londres et Alger), 275-280, 286, 287, 288, 290.
- commerce: Code du —, 40; — de détail, 50, 68, 176, 293; — extérieur, 110, 124, 157, 177, 262, 444-445; voir aussi consortiums; plan Monnet; tarifs douaniers.
- Commerce et de l'industrie, ministère du —: en 1900, 47-48, 55-56; sous Clémentel, 76-77, 85-100, 103-104, 105-109; entre les deux guerres, 123, 128; en 1940, 235; voir aussi Production industrielle, ministère de la —.
- Commissions de modernisation, 370, 375-376, 384, 387, 405, 414, 432, 435.
- communistes: les — et le Front populaire, 216; les — à la Libération, 318, 319-320, 330, 337, 358, 359; les — et la nationalisation, 149, 208-209, 341-343, 350, 351; les — et le plan Monnet, 370, 388, 390; les — et la planification dans les années trente, 182, 208-210; les — et la rationalisation, 156; les — dans la Résistance, 274, 282, 282 n. 1, 304-305, 313.
- Compagnie française des pétroles, 129, 131-132.
- Compagnie générale transatlantique, 177.
- Compagnie nationale du Rhône, 129.
- comptoirs, voir cartels.
- Conseil d'État, 34, 35, 36, 48, 63.
- Conseil national du crédit, 347, 355, 419, 431.
- Conseil national économique, Conseil économique et social, 120, 154-155, 168, 199, 355-356, 426.
- Conseil national de la Résistance, 295, 299-300.
- consortiums (Première Guerre mondiale), 88-91, 96, 106-108, 109, 240.
- constituantes (Assemblées —, 1945-1946), 337-357 *passim*.
- consultative (Assemblée —, Alger et Paris), 296, 306, 312-313.

contrepartie (de l'aide Marshall), 395, 397, 399.
 contrôles (suppression des — après 1918), 122-124.
 corporatisme: dans les années trente, 186-190; dans les années cinquante, 425-428; dans le programme de Clémentel, 93, 96-98; le — et le Conseil économique (1925), 154-155; doctrine, 37-38; le — et l'idéal républicain, 51; le — et la Résistance, 284-285, 317; le — et Vichy, 231-232, 239, 250, 253-256; voir aussi C.O.
 COURCELLE-SENEUL, J. G., 28.
 COURTIN, René, 274, 281, 282, 286-295, 310, 331.
 COUTROT, Jean, 191, 192, 215, 251.
 Crédit national, 137, 355, 431.
 Croix-de-feu, 188.
 CRUPPI, Jean, 55-56.
 CUSIN, Gaston, 335.
 DALADIER, Édouard, 213, 221, 222, 223.
 DARLAN, François, *amiral*, 234.
 DAUPHIN-MEUNIER, Achille, 196.
 DAUTRY, Raoul, 333.
 DÉAT, Marcel, 201, 203, 250.
 DEBRÉ, Michel, 50, 224, 357.
 déflation, 177-178.
 DELAISI, Francis, 196.
 DELCOURT, Jean-Paul, 429, 429 n. 1.
 DELOUVRIER, Paul, 357, 371, 396, 414, 414 n. 2, 416.
 DETEUF, Auguste, 174, 191-192, 242-243, 254, 258, 264.
 deux cents familles: campagne contre les —, 136, 143, 212.
 dévaluation, 178, 197, 210, 216 n. 1.
 D.G.E.N. (Délégation générale à l'équipement national), 257-269, 309, 325.
 DIOR, Lucien, 123.
 droit, facultés de —, 34.
 DUBOIS, Louis, 123.
 DUBOIS, Paul, 437, 452-453.
 DUCHEMIN, René, 113, 163, 171.
 DUMONTIER, Jacques, 371.
 DUMOULIN, Georges, 147, 254.
 DURET, Jean, 196, 200, 341.
 École centrale des arts et manufactures, 85.
 École libre des sciences politiques, 34-35, 214, 357.

École normale supérieure, 78, 79.
 École polytechnique, 34, 100, 102, 145, 191.
 « économie concertée », 375, 387, 406, 411, 427.
 économie française, performances de l'—, 65-67, 156-160, 172-173, 246-249, 436, 452-453.
 Économie nationale, ministère de l'—: le — et le C.G.P., 379; son déclin, 354-355, 418, 424; dirigé par Mendès France, 321-332; dirigé par Philip, 337; dirigé par Pleven, 333, 334, 335; propositions pour sa création, 98, 214-215, 224, 265, 288, 290, 298, 299, 303-304.
 économie politique, voir économique, théorie —; keynésienne, théorie —; libéralisme; son enseignement, 33-36, 35 n. 2, 179, 179 n. 2, 357.
 économique, théorie —, 27-36, 178-180, 357, 415 n. 1; voir aussi keynésienne, théorie —; libéralisme.
 électricité: production d'—, 65-66, 129, 157, 159, 172, 435, 441; — et plan Hirsch, 431; — et plan Monnet, 376, 384, 394; nationalisation, 337, 339, 344, 346, 347, 349; voir aussi Électricité de France.
 Électricité de France, 347, 350, 435, 439-440.
 ELLUL, Jacques, 448.
 E.N.A. (École nationale d'administration), 214, 357, 421.
 ententes industrielles, voir cartels.
 entreprise privée, 30, 223, 267; voir aussi esprit d'entreprise.
 entreprise publique, voir sociétés d'économie mixte; nationalisation; État; sociétés publiques, Électricité de France, par exemple.
 Esprit, 184.
 esprit d'entreprise, 30, 223, 267, 437, 450-451; voir aussi malthusianisme.
 État: conception libérale de l'—, 28-33; État libéral dans la pratique, 38-48; conception néo-libérale, 409-417; entreprises ou monopoles d'—, 29-30, 31, 81-82, 110-112, 124-127; voir aussi nationalisation; administration publique; finances publiques.
 étatisme, critique de l'—, 36-37, 65, 125-127, 149, 187-188.

États-Unis (voir aussi plan Monnet): leur anticommunisme, 382-383; les — et le capitalisme dirigé, 410, 410 n. 1; vus par les Français, 49, 64, 70, 71, 92, 118, 171, 291, 334-335, 343, 356; les — et les nationalisations, 382; les — et les pools interalliés (1914-1918), 92, 99-100, 107-109; les — et la campagne de productivité, 433-434; leurs réformateurs d'après 1918, 121-122; les — et le mouvement rationalisateur, 159, 161, 163, 164, 165; vus par la Résistance, 277, 278, 279, 287, 289, 294, 301, 305; voir aussi Marshall, plan —.
 fascisme, 152, 195, 196, 206, 207.
 FAURE, Edgar, 402, 433, 443.
 FAURE, Paul, 205.
 FAYOL, Henri, 126.
 Finances, ministère des — (également ministère des Finances et des Affaires économiques): en 1900, 36, 45-46; entre les deux guerres, 127, 214, 215; le — et les banques (après 1945), 355; son rôle dans la direction de l'économie au cours des années cinquante, 417, 419, 423-425; à la Libération, 321, 333; sa modernisation, 356; le — et les nationalisations, 348; le — et le plan Monnet, 391; le — et la planification, 423-425; le — et la Résistance, 303; sous Vichy, 234, 257; voir aussi finances publiques, inspecteurs des finances.
 finances publiques: leur crise dans les années vingt, 135-143; pendant la Première Guerre mondiale, 74-75; selon la théorie libérale et dans la pratique, 40-42, 45-46; les — et les néo-libéraux, 414-415, 423-425, 431-432; les — et les planificateurs de Vichy, 268.
 F.M.E. (Fonds de modernisation et d'équipement), 396-397.
 FOURASTIÉ, Jean, 371, 446.
 FRACHON, Benoît, 388.
 FRANÇOIS-MARSAL, Frédéric, 137.
 FRANÇOIS-PONCET, André, 162, 166, 167.
 Front populaire (1936), 206, 207-210, 211-221.
 GAILLARD, Félix, 365.
 GAULLE, Charles DE, — et le débat sur

l'inflation, 311, 328-330, 331-332; — et les nationalisations, 318, 340, 344-345, 346, 350-351; — et le plan Monnet, 363, 364-365, 368, 369-371, — et la planification, 327; ses idées sur la reconstruction économique (1940-1944), 274-276, 280, 300, 304, 305-307, 310-311.
 gaz, industrie du —, 337, 346, 347, 348, 349, 431.
 GAZIER, Albert, 296, 300, 313.
 GIACOBBI, Paul, 307, 308, 311, 312.
 GIBRAT, Robert, 191, 231 n. 1.
 GIGNOUX, Claude-J., 174, 264.
 GINGEMBRE, Léon, 400.
 GOUIN, Félix, 336-337, 377.
 « grands corps » administratifs, 34, 214, 379, 421.
 Grande-Bretagne: vue par les Français, 30, 49, 53, 71, 92, 334-335; son influence sur la France, 28, 30, 278 n. 2, 301, 322, 356, 375-376; la — et les pools interalliés (1914-1918), 86, 92, 99, 108-109; la — et le capitalisme dirigé, 409-410, 410 n. 1; vue par la Résistance, 277, 278, 289, 343.
 GRAVIER, Jean-François, 333 n. 2.
 GREGH, Didier, 424.
 GRUSON, Claude, 224, 356, 357, 414, 414 n. 2, 419, 424.
 GUESDE, Jules, 204.
 GUINDEY, Guillaume, 424.
 HAUCK, Henry, 276, 279.
 HAUSER, Henri, 85, 97.
 HERRIOT, Édouard, 118 n. 1, 138, 139.
 HILFPERDING, Rudolf, 409, 409 n. 1.
 HIRSCH, Étienne, à Londres, 274, 275, 276, 277, 279-280; — et le plan Monnet, 365, 368-369, 371, 374, 375, 389; — et le deuxième plan (plan Hirsch), 429-430, 431, 435, 437.
 Hirsch, plan —, voir HIRSCH, Étienne.
 HOFFMANN, Stanley, 227, 449-451.
 HOOVER, Herbert, 108.
 impôts: et la crise du franc (années vingt), 137, 138, 139, 140; les — et le financement de la Première Guerre mondiale, 75; comme instruments de direction économique, 425, 444, système en 1900, 41-42, 45-46, 50.

- industrie. changements structurels, 440-441; équipement en 1939, 247; importance et concentration, 65-66, 68-70, 156-159, 246, 440-441; sa reconstruction dans les années vingt, 134-135; l'— et la III^e République, avant 1914, 51-55, 61-65; l'— et la stabilisation du franc, 141, 141 n. 2; l'— et les contrôles de Vichy, 235-253; voir aussi retard économique, conscience du —; économie française, performances; esprit d'entreprise; rationalisation; industries spécifiques, *par exemple* chimique, industrie —.
- inflation: après 1918, 75, 135-143; débat à son sujet à la fin de la Seconde Guerre mondiale, 308-312, 323-324, 328-332; l'— et les plans Monnet et Hirsch, 386, 391-394, 400-401, 404, 404 n. 1; sous la IV^e République, 358-359, 441-443; voir aussi prix, contrôle des —; salaires.
- ingénieurs, 160, 163, 190, 353, 421-422, 423; voir aussi technocratie.
- I.N.S.E.E. (Institut national de la statistique et des études économiques), 356, 429.
- inspecteurs des finances, 34, 36, 214, 214 n. 1, 331 n. 1, 414, 423-424.
- investissement: niveaux d'—, 173, 267, 432-433; l'— et le plan Hirsch, 431-432; l'— et le plan Monnet, 368-369, 372-373, 381, 385-386, 393-396, 400-404; voir aussi keynésienne, théorie —; planification économique.
- jeunes patrons. Centre des —, 249-250.
- JOUHUAU, Léon: après 1918, 119-121, 147, 149, 154; après 1945, 341, 356; — et la Charte du Travail de Vichy, 254, 256; — et la dévaluation, 197; — et la planification, 199, 200, 208; — et la stabilisation du franc, 142.
- JOURDAN, Alfred, 28, 32.
- JOUVENEL, Bertrand DE, 153-154.
- KEYNES, John Maynard, 179, 278, 300, 385 n. 6, 409.
- KEYNÉSIEUNE, théorie —, 220, 293, 300, 302, 357, 385, 385 n. 6, 415, 415 n. 1, 416, 421, 452.
- KINDLEBERGER, Charles, 451.
- LACOSTE, Robert, 196, 208, 286, 295, 326-327, 358, 402-403.
- LAFFON, Emile, 287-288.
- LAFOND, Henri, 237, 241.
- laissez-faire, voir capitalisme de marché; libéralisme.
- LAMBERT-RIBOT, Alfred, 162.
- LAMOUR, Philippe, 387.
- LANIEL, Joseph, 433.
- LAROQUE, Pierre, 237.
- LAURAT, Lucien, 196, 196 n. 2.
- LAURÉ, Maurice, 414, 414 n. 2, 417.
- LAVAL, Pierre, 228, 233, 263.
- LE BRUN, Pierre, 340, 387, 393.
- LEFAUCHEUX, Pierre, 283, 284, 353.
- LEFRANC, Georges, 196, 202.
- législation sociale, 32-33, 57.
- LEHIDEUX, François, 233, 235.
- LEPERCO, Aimé, 243, 258, 264, 283, 284, 319, 329.
- LEROY, Maxime, 150.
- LEROY-BEAULIEU, Paul, 28, 29, 30, 31, 32-33, 34, 37, 44, 330.
- LETAILLEUR, Eugène, 118 n. 2.
- LÉVY-LEBOYER, Maurice, 158-159.
- libéralisme: dans les années trente, 174, 178-180; critiques du —, 187, 189, 191-192, 232, 317, 412, 457-458; doctrine, 27-36, 454; voir aussi néo-libéralisme.
- LOUCHEUR, Louis: ministre du temps de guerre, 100-104; — et la reconstruction d'après-guerre, 104-105, 106-107, 109-111, 114, 116, 121, 132, 134, 161; sa renommée, 400.
- LOUSTAU, Robert, 191.
- LÜTHY, Herbert, 446.
- LYSIS, 118 n. 2.
- MALINVAUD, Edmond, 437, 452-453.
- malthusianisme (des entrepreneurs), 70-71, 175, 259, 267, 272, 292, 340, 346, 401, 412, 437, 440, 444-445, 446.
- MAN, Henri DE, 194-196, 198, 199, 202, 203, 204, 206, 207.
- marché noir, 241, 317, 323, 332.
- MARJOLIN, Robert, 201, 275, 276, 365, 369, 371, 372, 374, 375, 377-378, 387.
- Marshall, plan —, 392, 394, 395, 397, 433.
- MAYER, Daniel, 296, 297, 298, 300, 304.
- MAYER, René, 307, 319, 330-331, 359, 393, 396, 397, 444-445.

- mécanique, industrie de la construction —, 62-64, 65, 157, 172, 431, 441.
- MÉLINE, Jules, 43, 49, 52-54, 60, 68.
- Méline, tarif —, 53-55.
- MENDÈS FRANCE, Pierre: en 1938, 220; dans les années cinquante, 414-416, 416 n. 1, 443-444; commissaire aux Finances: son programme, 307, 308-310, 311, 312, 317, 320; ministre de l'Économie et des Finances (1944-1945), 273-275, 321-332, 334, 335, 336, 377; — et le rapport Philip, 300.
- MENTHON, François DE, 282, 285-286, 288, 295.
- MERCIER, Ernest, 131, 163-166.
- métallurgique, industrie —, 62-65, 107, 134-135, 157, 159, 175, 345, 440; l'— et les plans, 384, 386, 394, 431; voir aussi Comité des Forges.
- MILLERAND, Alexandre, 64, 79, 127.
- MOCH, Jules: entre les deux guerres, 156, 191, 201, 202; ses projets pendant la Seconde Guerre mondiale, 273, 296, 297-298, 299, 304; à la Libération, 319, 330, 340, 341.
- MONICK, Emmanuel, 295, 310, 331, 381.
- MONNET, Jean (voir aussi Monnet, plan —), 354, 360; — et les modèles américains, 365, 371, 374, 378, 402; sa carrière, 85, 100, 363-365; — et de Gaulle, 363, 364-365, 368, 369, 370, 371; son approche de la planification, 368-380, 406-407; vue rétrospective, 460.
- Monnet, plan —: le — et les méthodes administratives, 376-378, 379; le — et l'aide, le commerce, l'exemple américains, 363, 365-369, 371, 373, 374, 380-384, 387, 392, 394, 397, 398-399; le — et l'exemple britannique, 375-376, 378; son élaboration, 371-389; le — et le ministère des Finances, 391, 398-399; son financement, 385-386, 391-399; le — et l'inflation, 386, 391-393, 401, 404, 404 n. 1; le — et les juridictions ministérielles, 377-378, 379, 391; le — et les nationalisations, 376, 379, 401, 402-403, 404; ses objectifs, 384-385, 394-395, 400, 405; le — et le Parlement, 379, 395-396, 399, 400, 401-403; le — et les partis politiques, les intérêts économiques, 376, 387-388, 389-391; comparé à d'autres plans, 261, 269, 373, 374, 376-377, 406; jugements sur ses résultats, 403-407; le — et le socialisme, 372; voir aussi Commissions de modernisation.
- monopoles, voir État.
- M. R. P. (Mouvement républicain populaire), 343-344, 345, 346, 347, 348.
- NATHAN, Robert, 365, 380.
- nationalisations: dans leurs rapports avec le rapport Alphan, 278; leur application pratique, 351, 352-353, 355, 439-440; — des industries d'armement, 213-214; la C. G. T., 120, 132, 197, 198-199, 200; Clémentel, 84; le Conseil national de la Résistance, 299-300; le « rapport Courtin », 289-290; le débat de 1944, 308, 312-313, 320; lois de 1945-1946, 345-352; les idées des libéraux, 35; Loucheur, 103; de Man, 195; Mendès France, 325-326; leurs motivations en 1945-1946, 338-345; Philip, 302-303; le plan Monnet, 376, 379, 401, 402-403, 404; les radicaux, 44; les socialistes, 204-208, 297-298; Thomas, 78, 81-82, 110-112; voir aussi sociétés d'économie mixte.
- néo-capitalisme: des années vingt, 160-169.
- néo-libéralisme: — des années cinquante, 409-417; le — et l'E.N.A., 357; le — et les néo-capitalistes, 164, 167-168; chez les planistes des années trente, 190-194; le — et le Gouvernement provisoire, 319; dans la Résistance, 275, 276, 279, 280-295; le — et Paul Reynaud, 221-225; à Vichy, 260-261; voir aussi Monnet, plan —.
- néo-socialistes, 202-203, 205.
- néo-syndicalisme, 150-153.
- NORA, Simon, 414, 414 n. 2.
- Nouveaux Cahiers*, 191, 231, 258.
- O. C. M. (Organisation civile et militaire), 283-285.
- O.C.R.P.I. (Office central de répartition des produits industriels), 241-246, 247, 252, 266, 268, 270; sa fin, 358; vu par Mendès France, 325; vu par la Résistance, 283, 287, 307, 309, 312.
- O. E. C. E. (Organisation européenne de coopération économique), 394, 445.
- OFFROY, Raymond, 308.

- oligarchie financière, voir deux cents familles.
Ordre nouveau, 184, 185, 191.
 organisation scientifique du travail, voir taylorisme.
- Parlement, 42-43, 51, 63-64, 65, 77, 420.
 PARODI, Alexandre, 286.
 PAUL, Marcel, 349, 351.
 paysans, voir agriculture.
 PÉRET, Raoul, 140 n. 1.
 PERROUX, François, 254.
 PÉTAÏN, Philippe, *maréchal*, 228-229, 231-232, 251, 254, 255, 257, 292.
 pétrolière, industrie —, 39, 68, 89, 129-132, 157, 172, 345.
 PETSCHKE, Maurice, 397, 402.
 PEYERIMHOFF, Henri DE, 161.
 PHILIP, André: entre deux guerres, 201, 217; à la Libération, 307, 319, 330; — et Monnet, 378-379; — et les nationalisations, 337, 340, 349; son rapport sur la reconstruction, 300-304; dans la Résistance, 273, 275, 276, 279, 282, 285.
 PINAY, Antoine, 442.
 PINEAU, Christian, 337, 340, 399.
 PINOT, Robert, 62-64, 79, 113.
 planification économique: après 1918, 121-122; dans les années trente, 180-221, *passim*; dans les années cinquante (plan Hirsch), 425, 428-433, 435-436; projet de Clémentel, 98-99, 373; la — et la C. F. T. C., 185-186; la — et la C. G. T. dans les années trente, 196-200; objet de conflit entre la C. G. T. et la C. G. T. U., 208-209; ses effets sur les performances économiques, 436-438; la — et Mendès France, 324-325; plan du 9 juillet, 183-184; plan de 1946, vue comparative, 335-336; la — et la Résistance, 276-278, 284, 288, 289, 298-299, 302, 303-304, 309, 313-314; la — et les socialistes, dans les années trente, 204-207, 217; la — et les socialistes, pendant la Seconde Guerre mondiale, 298-299, 302-304; la — de style néo-libéral, 190-194, 280-295; la — de style soviétique, 182-183, 191, 209, 301, 324; projets de Vichy, 255-270, 327-328.
 planification régionale, 97, 333 n. 2.
 Plans (périodique), 184.
- PLEVEN, René, 274, 275, 307, 318, 319, 329-332, 333, 348-349.
 ploutocratie, voir trusts; deux cents familles.
 POINCARÉ, Raymond, 127, 130, 138, 140-143.
 poujadisme, 447.
 prix, contrôle des —, 240, 311, 323, 358-359, 386, 419, 444.
 Production industrielle, ministère de la — (1940-1947), 235, 263, 289, 325, 326-327, 348, 354.
 productivité, 173, 235, 263, 293, 339; campagne de — dans les années cinquante, 433-435, 437; la — et les plans, 385, 395, 402, 430-431; voir aussi taylorisme.
 progressistes, 43-44.
 protectionnisme, voir tarifs douaniers; situations acquises.
 P. T. T. (Postes, Télégraphe, Téléphone), 29, 31, 126, 127.
 PUCHEU, Pierre, 233-235.
- quarante heures, semaine de —, 197, 218, 219, 221, 222, 324, 385, 389.
- radical, parti —, 44, 49, 185; devant la crise, 176; le — et le « dirigisme », 153-154; le — et le Front populaire, 216, 217; le — et les nationalisations, 210, 213, 344; le — et Tardieu, 169.
 RAMADIER, Paul, 392-393.
 rationalisation, mouvement de —, dans les années vingt, 145-147, 145 n. 1, 193; le — et la gauche, 155-156; le — et le patronat, 156-166.
 rationnement, 241, 278, 290, 311, 358; voir aussi C.O.; consortiums; O. C. R. P. I.
 reconstruction du Nord-Est après 1918, 133-135.
 Reconstruction industrielle, ministère de la — (1918), 104, 134.
 Reconstruction et de l'Urbanisme, ministère de la —, 328, 333.
 Redressement français, 163-166, 231, 258.
 reflation, politique de —, 197, 218.
 RENAULT, Louis, 161, 162, 320.
 Renault, usines —, 81, 159, 223, 353, 439.
 représentation professionnelle, voir corporatisme.

- retard économique, conscience du —, 67, 70-71, 164, 247, 259, 267, 287, 301, 366, 368-369, 372, 397, 411-412, 457-459.
 Révolution constructive, 201-202.
 Révolution nationale de Vichy, 229-234, 281.
 REYNAUD, Paul, 166, 222-225.
 RIBOT, Alexandre, 74-75.
 RICARD, Pierre, 387-388.
 RIOUST DE LARGENTAYE, Jean, 300.
 RIPERT, Jean, 429.
 RIST, Charles, 35, 179, 231, 400-401.
 ROCHE, Jules, 55.
 ROMIER, Lucien, 105-106, 231 n. 1.
 ROTHSCHILD, Édouard DE, 141.
 RUEFF, Jacques, 35, 179, 193, 224.
 Russie, voir Union soviétique.
- Saint-Gobain, compagnie de —, 158, 159.
 salaires: contrôle des —, 240, 311, 322, 323, 324, 358-359, 386, 417; niveau des —, 249, 293, 320.
 SAUVY, Alfred, 142, 176, 191, 215, 224, 235-236, 356, 357, 446.
 SAY, Léon, 28, 34, 46.
 SCHUMAN, Robert, 359, 392, 393, 396.
 Sciences po, voir École libre des sciences politiques.
 S. E. E. F. (Service des études économiques et financières), 220, 220 n. 1, 353, 429.
 SHONFIELD, Andrew, 451-452.
 situations acquises, 50, 260, 412, 445, 446.
 S. N. C. F. (Société nationale des chemins de fer), 220, 220 n. 1, 353, 439.
 socialisation, voir nationalisation.
 socialistes: pendant la Première Guerre mondiale, 79, 83; à la Libération, 318-319, 330, 336-337; les — et la nationalisation, 149, 204-207, 340-341, 350, 351; les — et le plan Monnet, 390; les — et la planification économique dans les années trente, 200-203, 204-206; les — et la rationalisation, 156, 156 n. 2; dans la Résistance, 294-295, 295-299, 304; les — et Tardieu, 169.
 sociétés anonymes, 32, 44, 232.
 sociétés d'économie mixte, 128-132, 177, 349-350.
 SPINASSE, Charles, 201, 215.
- standardisation des produits, 128, 159-160, 239.
 statistiques économiques: en 1900, 48, 55-56; à Vichy, 235-236, 245; après 1944, 319, 356, 367-368.
 STOURM, René, 34.
 SURLEAU, Frédéric, 376.
 Synarchie (1942), 251.
 syndicalisme, voir C. G. T., C. G. T. U., C. F. T. C.
- TARDE, Guillaume DE, 258.
 TARDIEU, André, 166-170.
 tarifs douaniers, 31, 32, 51-55, 124.
 taylorisme, 69, 81, 146, 159, 160.
 technocratie: — et administration publique, 356; dans les années soixante, 448; définition, 143-144, 448 n. 2; — et entreprises nationalisées, 350, 351, 353, 439-440; pendant la Première Guerre mondiale, 100-103; la — et les néo-capitalistes, 162, 164; la — et le syndicalisme, 152-153; à Vichy, 232-233, 250.
 technologie, 144, 199, 259, 356, 435, 439, 451.
 TAITGEN, Pierre-Henri, 282, 286, 288, 295.
 textile, industrie —, 59, 60, 157, 172, 175, 431, 441.
 THOMAS, Albert: ministre des Armements, 77-83, 101; après 1918, 114, 116; — et la nationalisation, 78, 81-82, 111-112; rétrospectivement, 459.
 THOREZ, Maurice, 208-209, 319-320, 342
 TIXIER, Adrien, 319.
 T. P. C. (Turkish Petroleum Company), 129-131.
 Travail, ministère du —, 48, 419, 422 n. 3.
 travaux publics, 168-169, 197, 261.
 Travaux publics, ministère des —, 48, 422.
 Trésor, voir Finances, ministère des —
 trusts: campagne contre les —, 159, 272, 314, 316; — motivant la nationalisation, 320, 338-340, 342-343; les — et Vichy, 231-232, 232 n. 2, 250, 251.
- U. I. E. (Union des intérêts économiques), 61-62, 127.
 U. I. M. M. (Union des industries métallurgiques et minières), 58, 63.

- ULLMO, Jean, 191, 224.
 Union soviétique, 196, 301, 335, 417; voir aussi planification économique.
 urbanisation, 49, 257, 260, 266.
 URI, Pierre, 393, 429.
 VALLON, Louis, 300.
 VALOIS, Georges, 151-153, 201 n. 4, 283.
 VERGEOT, Jean, 429.
 VERGER, Jules, 231.
 VILLEY, Daniel, 273.
 VILLIERS, Georges, 400.
 WALDECK-ROUSSEAU, René, 42, 43.
 WILSON, Woodrow, 99, 108.
 WRIGHT, Gordon, 52.
 X-Crise, 191, 231.

PRÉFACE	7
AVANT-PROPOS	17
SIGLES	23
CHAPITRE PREMIER <i>L'ordre libéral de 1900</i>	27
CHAPITRE II <i>L'interruption de la Grande Guerre, 1914-1918 : les plans ministériels de reconstruction</i>	73
CHAPITRE III <i>Les années vingt : « ordre normal » ou modernité?</i>	117
CHAPITRE IV <i>Les années trente : expériences et alternatives à l'économie libérale</i>	171
CHAPITRE V <i>La Révolution nationale à Vichy, 1940-1944, survie et rénovation</i>	227
CHAPITRE VI <i>La Résistance et les réformes de structure : 1940-1944</i>	271
CHAPITRE VII <i>Le tournant : la Libération et les premières années d'après-guerre, 1944-1949</i>	315
CHAPITRE VIII <i>Le plan Monnet, 1945-1952 : le prototype de la planification</i>	363
CHAPITRE IX <i>L'ordre néo-libéral : l'économie dirigée au début des années cinquante</i>	409
CHAPITRE X <i>Conclusion : réflexions sur la rénovation</i>	449
NOTE BIBLIOGRAPHIQUE	461
INDEX	467
TABLE	477

BIBLIOTHÈQUE DES HISTOIRES

Volumes publiés

- RALPH ANDREANO : *La Nouvelle Histoire économique.*
OSKAR ANWEILER : *Les Soviets en Russie.*
JACQUES BERQUE : *L'intérieur du Maghreb, XV^e-XIX^e siècle.*
MARC BLOCH : *Les Rois thaumaturges.*
JULIO CARO BAROJA : *Les Sorcières et leur monde.*
JULIO CARO BAROJA : *Le Carnaval.*
JOHN BOSWELL : *Christianisme, tolérance sociale, homosexualité.*
PETER BROWN : *Genèse de l'Antiquité tardive.*
MICHEL DE CERTEAU, DOMINIQUE JULIA, JACQUES REVEL : *Une politique de la langue. La Révolution française et les patois.*
MICHEL DE CERTEAU : *L'Écriture de l'histoire.*
MICHEL DE CERTEAU : *La Fable mystique. XVI^e-XVII^e siècle.*
JOHN CHADWICK : *Le Décryptage du linéaire B.*
ANDRÉ CHASTEL : *Le Sac de Rome.*
WILLIAM B. COHEN : *Français et Africains.*
MARCEL DETIENNE : *Les Jardins d'Adonis.*
MARCEL DETIENNE, JEAN-PIERRE VERNANT : *La Cuisine du sacrifice en pays grec.*
GEORGES DUBY : *Guerriers et paysans, VII^e-XII^e siècle.*
GEORGES DUBY : *Le Temps des cathédrales.*
GEORGES DUBY : *Les Trois Ordres ou l'imaginaire du féodalisme.*
MICHEL FOUCAULT : *Histoire de la folie à l'âge classique.*
MICHEL FOUCAULT : *Surveiller et punir.*
MICHEL FOUCAULT : *Histoire de la sexualité, I, II, III.*

- GILBERTO FREYRE : *Maîtres et esclaves.*
FRANÇOIS FURET : *Penser la Révolution française.*
JACQUES GERNET : *Chine et christianisme. Action et réaction.*
AARON J. GOUREVITCH : *Les Catégories de la culture médiévale.*
G. E. VON GRUNEBaum : *L'Identité culturelle de l'Islam.*
FRANÇOIS HARTOG : *Le Miroir d'Hérodote. Essai sur la représentation de l'autre.*
PHILIPPE JOUTARD : *La Légende des camisards.*
ANNIE KRIEGLER : *Communismes au miroir français.*
JACQUES LAFAYE : *Quetzalcoatl et Guadalupe.*
DAVID S. LANDES : *L'Europe technicienne.*
JACQUES LE GOFF : *Pour un autre Moyen Âge.*
JACQUES LE GOFF : *La Naissance du Purgatoire.*
EMMANUEL LE ROY LADURIE : *La Territoire de l'historien, I et II.*
EMMANUEL LE ROY LADURIE : *Montaillou, village occitan de 1294 à 1324.*
EMMANUEL LE ROY LADURIE : *Le Carnaval de Romans.*
HENRI MASPERO : *Le Taoïsme et les religions chinoises.*
SANTO MAZZARINO : *La Fin du monde antique. Avatars d'un thème historiographique.*
ARNALDO MOMIGLIANO : *Problèmes d'historiographie ancienne et moderne.*
CLAUDE NICOLET : *Le Métier de citoyen dans la Rome républicaine.*
CLAUDE NICOLET : *L'Idée républicaine en France.*
Ouvrage collectif :
 Faire de l'histoire, I : Nouveaux problèmes.
 Faire de l'histoire, II : Nouvelles approches.
 Faire de l'histoire, III : Nouveaux objets.
MONA OZOUF : *La Fête révolutionnaire, 1789-1799.*
H. R. TREVOR-ROPER : *De la Réforme aux Lumières.*
ROBERT VAN GULIK : *La Vie sexuelle dans la Chine ancienne.*
FRANCO VENTURI : *Les Intellectuels, le peuple et la révolution. Histoire du populisme russe au XIX^e siècle.*
MICHEL VOVELLE : *La Mort et l'Occident de 1300 à nos jours.*
NATHAN WACHTEL : *La Vision des vaincus.*
FRANCES A. YATES : *L'Art de la mémoire.*

*Reproduit et achevé d'imprimer
par l'Imprimerie Floch
à Mayenne, le 9 mai 1984.
Dépôt légal : mai 1984.
Numéro d'imprimeur : 21898.*

ISBN 2-07-070062-3 / Imprimé en France

33553

