



Genèse et fondements du plan Monnet : l'inspiration américaine

Marie-Laure Salles-Djelic

► **To cite this version:**

Marie-Laure Salles-Djelic. Genèse et fondements du plan Monnet : l'inspiration américaine. Revue Française d'Etudes Américaines, Paris: Association Française d'études américaines, 1996, 68, pp.77 - 86. hal-01892021

HAL Id: hal-01892021

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01892021>

Submitted on 10 Oct 2018

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

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

Genèse et fondements du plan Monnet : l'inspiration américaine

Marie-Laure DJELIC
ESSEC, Cergy-Pontoise

French postwar planning has been interpreted as an avatar of a French mercantilist tradition or as smart adhoc tinkering. Archival research shows the shortcomings of both interpretations. It is proposed here that Monnet's plan had intellectual and structural roots in American New Deal Keynesianism. A genealogy of French planning shows economies to be politically constructed sets of institutions. The role of cross-national transfer mechanisms in such institutional building is also underscored.

Le 13 décembre 1945, dans un mémorandum adressé au Général de Gaulle, Jean Monnet proposait l'élaboration d'un plan national. Ce plan avait deux objectifs principaux. Il devait permettre d'accélérer la reconstruction de l'économie française tout en créant les conditions de sa modernisation.

Le 3 janvier 1946, quelques jours avant de quitter le pouvoir, le Général de Gaulle acceptait le projet de Monnet et créait par décret un « Commissariat Général du Plan ». Les origines et les particularités de la planification à la française telle qu'elle fut conçue par Monnet et son équipe ont fait couler beaucoup d'encre. La question est importante au delà d'un intérêt purement académique. Identifier les fondements institutionnels et idéologiques du plan français, c'est aussi préciser les conditions et les limites du succès d'un tel modèle de politique économique.

Les historiens ont proposé deux interprétations de la planification française. Certains la situent dans la continuité d'une tradition française à laquelle ils rattachent aussi le plan national de Vichy (Mioche 1981). D'autres, au contraire, voient dans le plan français le résultat inattendu d'un bricolage intelligent dans un contexte économique et géopolitique particulier (Margairaz 1982). Selon cette deuxième interprétation, le plan français aurait été un outil pour la négociation de crédits américains (Bossuat 1992).

Une étude approfondie des documents d'archives souligne l'insuffisance de ces interprétations¹. S'il présente des ressemblances partielles avec quelques expériences antérieures de planification, le plan Monnet ne s'inscrit pas pour autant directement dans une tradition de planification à la française. De même, s'il est indéniable que l'approche adoptée par Monnet et son équipe mérite le qualificatif de pragmatique, on est obligé de reconnaître, à la lecture des documents, que ces hommes n'étaient pas simplement des bricoleurs géniaux mais qu'ils étaient inspirés par un modèle institutionnel et une tradition idéologique. L'on propose ici une troisième interprétation de la planification d'après guerre en France et de ses origines. Le Commissariat du Plan apparaît comme la première institution Keynésienne en France. Plus exactement, sa création représentait la première tentative française de traduire en institution une interprétation américaine de la pensée Keynésienne. De par sa structure et ses objectifs, le Commissariat français de 1946 ressemblait aux institutions américaines héritées du New Deal. Le « War Production Board » et le « Combined Production and Resources Board », deux institutions où Monnet joua un rôle clef de 1941 à 1943, avaient en particulier servi de modèle pour le Commissariat.

La tradition planificatrice française avant Monnet.

Dans les années 1930, un courant de pensée vigoureux s'était développé, en France, autour de la notion de plan national. Ce courant de pensée traversait les frontières politiques traditionnelles et se retrouvait aussi bien dans les milieux syndicalistes et socialistes qu'à l'extrême droite. Plus tard, on trouverait des planificateurs parmi les Résistants aussi bien qu'au pouvoir à Vichy². Les planificateurs de Vichy, comme ceux de la Résistance, condamnaient le libéralisme extrême de la III^e République et souhaitaient plus d'intervention de l'État dans le domaine économique. Mais les fonctionnaires de la Délégation Générale à l'Équipement National (DGEN) à Vichy n'étaient pas des dirigistes, et l'État, selon eux, ne devait pas se substituer à l'initiative privée (Kuisel 1977). Les planificateurs de la Résistance au contraire pensaient qu'une organisation plus rationnelle de l'économie n'était possible que si l'État avait les moyens d'une intervention globale et systématique. Ils proposaient donc des réformes de structure, en particulier la nationalisation de certaines industries-clefs et du crédit, ce qui de fait aurait transféré l'initiative économique du secteur privé à l'État (Amoyal 1974).

En 1944, la priorité de Pierre Mendès France, alors Ministre de l'Économie Nationale dans le Gouvernement Provisoire, était l'élaboration d'un plan national. Pierre Mendès France fut l'un des premiers hommes politiques français influencé par John Maynard Keynes (Lacouture 1981). Pourtant, en 1944, il se contentait d'adapter quelque peu la « Tranche de

Démarrage du Plan d'Équipement National » de Vichy. Il préservait les institutions corporatistes de Vichy, rebaptisant les anciens comités d'organisation « offices professionnels » et les utilisant comme chevilles ouvrières de la planification. Était-ce par manque de temps et de moyens ? La question reste ouverte car il n'eut jamais le loisir de développer sa conception de la planification. En 1945, il quittait le gouvernement en désaccord avec René Pleven, Ministre des Finances, et de Gaulle sur la réforme monétaire.

Après le départ de Mendès France, l'idée de planification nationale semblait abandonnée. Elle ne revint sur le devant de la scène qu'en décembre 1945 grâce à Jean Monnet et à son équipe. C'était une idée revisitée, qui prenait ses racines dans un terreau bien différent, une idée qui avait été au centre des préoccupations de Monnet depuis déjà un certain temps.

Jean Monnet.

L'homme était un personnage exceptionnel (Monnet 1976, Duchêne 1994). Né en Charente dans une famille de négociants en cognac, il ne finit jamais ses études secondaires. Très tôt, il travaillait dans l'entreprise familiale et partait prospecter les marchés anglo-saxons. A 27 ans, alors que la première guerre mondiale venait de commencer, il s'improvisait gestionnaire de l'effort de coordination allié pour l'approvisionnement et le transport, surmontant tous les obstacles politiques et institutionnels (Duchêne 1994). Monnet était un homme de visions, néanmoins pragmatique dans leur réalisation. Il était convaincu que l'action concertée est toujours supérieure à une somme d'actions individuelles et que rien ne peut durer sans la construction d'institutions adaptées. En 1941, Monnet était le seul étranger membre du « British Supply Council » à Washington³. Il travaillait en étroite collaboration avec le « War Production Board » américain et allait être en partie à l'origine de la création d'un « Combined Production and Resources Board » dont la tâche principale serait de « combiner les programmes de production américain et anglais en un seul, intégré et conforme aux nécessités stratégiques de la guerre comme indiquées par les chefs d'état-major »⁴. Cette période aux États-Unis pendant l'effort de guerre ne pouvait que renforcer l'admiration de Monnet pour la puissance et l'efficacité économiques de ce pays. Il développait alors des relations privilégiées avec des hommes politiques, hommes d'affaires et journalistes américains, qui prouveraient bientôt cruciales.

Monnet et l'idée d'un plan pour la France.

Avant la fin de la deuxième guerre mondiale, Monnet avait commencé à réfléchir aux problèmes que l'économie française devrait affronter après l'arrêt des hostilités. En 1944 et 1945, alors qu'il était encore à Washington,

il entreprenait de définir, avec l'aide de ses amis américains, les grandes lignes d'un plan français. Robert Nathan en particulier, qui avait dirigé le Comité du Plan du « War Production Board », était très directement impliqué : « En 1944 et 1945, j'ai travaillé avec lui (Monnet) ici à Washington. Je l'aidais à faire le travail préparatoire pour la création du Commissariat et la conception de la Communauté Européenne. »⁵ George Ball, un avocat américain qui travaillait pour Monnet pendant l'été 1945 confirme :

*C'était à cette époque qu'il élaborait les grandes lignes du plan français. [...] Nous avons beaucoup discuté pendant ces quelques mois avant la fin de la guerre sur les moyens dont pouvait disposer la France pour se reconstruire*⁶.

En 1944 et 1945, Monnet et ses collaborateurs américains essayaient de tirer les leçons de l'expérience américaine de planification en temps de guerre pour la France d'après guerre. « Nous devons faire en France pour la paix ce qui a été fait pendant quatre ans à Washington pour la guerre. »⁷ Ils étaient frappés par la ressemblance entre la situation des États-Unis pendant la guerre et ce qu'ils voyaient se profiler pour la France d'après guerre. Le problème central dans les deux cas était de répartir des ressources rares et de remédier à de nombreuses pénuries alors que les besoins ne faisaient qu'augmenter.

*Le Plan que (Monnet) finit par mettre en place en France était avant tout un programme d'investissements (pour) éviter les gaspillages et le double emploi. C'était la même idée que celle que nous avons eue au « War Production Board » – avec des ressources limitées, il fallait aller vers ce qui était le plus nécessaire, ce qui aurait un effet multiplicateur*⁸.

L'expérience de planification américaine pendant la guerre avait été une première en matière de collaboration tripartite entre politiques, représentants patronaux et syndicaux. Le « War Production Board », le « Combined Production and Resources Board » ainsi que l'« Office of War Mobilization », créé en 1943, représentaient trois exemples d'une telle collaboration. Dans l'esprit du New Deal, ces institutions étaient en fait des organismes de planification dont les membres avaient pour la plupart été fortement influencés par les idées de Lord Keynes. Robert Nathan, qui, après avoir travaillé avec Monnet à Washington à l'élaboration du plan français, devint l'un de ses consultants à Paris en 1946, croyait fermement que le gouvernement se devait de diriger l'économie et de définir les directions générales de la croissance. En juin 1946, il regrettait amèrement le fait qu'on perçoive déjà aux États-Unis « un mouvement vers une économie non-planifiée, l'idée même de planification économique étant abandonnée »⁹.

La tradition dont Monnet s'inspirait pour définir les grandes lignes du programme français de planification était encore peu connue en France en 1944 et 1945. Même si l'on commençait à s'intéresser à Keynes, l'on savait en France alors très peu de choses sur l'activité des Keynésiens américains

dans les institutions qui avaient planifié la production de guerre. Nombre de Français percevaient encore les États-Unis comme un pays d'économie ultra-libérale, où l'intervention de l'État était réduite au minimum. Dans les milieux politiques français traditionnels, les liens étroits qui unissaient Jean Monnet aux États-Unis étaient souvent soulignés. On le savait influencé par un modèle américain. Mais parce que l'on avait une conception erronée de la nature de ce modèle, l'action de Monnet a souvent été mal comprise et mal reçue en France. Pour Mendès France et pour beaucoup d'autres, « Monnet (était) un libéral de tempérament. Il (était) certainement anti-planiste » (Bloch Lainé et Bouvier 1986). Robert Nathan et de nombreux Américains n'étaient pas d'accord avec un tel jugement : « Monnet non seulement n'avait pas peur de la planification. Il savait que la planification était essentielle. »¹⁰ Une telle dissonance ne peut s'expliquer que si le terme de plan avait un sens différent dans chaque cas. L'idée de planification que Monnet allait réussir à imposer en France après la deuxième guerre mondiale, était une idée fortement influencée par le New Deal et par les tentatives américaines de planification en temps de guerre. Cette idée était fort éloignée de toute tradition française.

Structure et fonctionnement du Commissariat au Plan.

Les expériences antérieures de planification en France, y compris le projet avorté de Mendès France avaient été conçues dans le cadre de l'administration française traditionnelle. Monnet était lui-même étranger à cette administration, dont il se méfiait. Le Commissariat serait une institution en marge mais au centre, reflétant son rôle de coordinateur au niveau national. Obtenir la création d'une telle institution n'était pas chose facile. Monnet dut se battre pour que le Commissariat dépende directement du Chef de Gouvernement et non pas d'un Ministère en particulier (Monnet 1976).

Monnet voulait que le Commissariat soit une unité petite et flexible et à sa création il ne comptait que vingt membres permanents. Cette unité réduite était l'élément pivot, le cerveau du processus de planification. L'élaboration du plan était cependant un travail collectif, le résultat d'une collaboration entre fonctionnaires, représentants syndicaux et représentants patronaux. L'idée était d'avoir une petite équipe indépendante d'experts, capable de faire travailler ces trois groupes ensemble.

La collaboration, à la base du travail de préparation du plan, était inscrite dans la structure même des institutions de planification. Le Commissariat, avec l'aide d'experts et d'informations fournis par les Ministères, définissait les tendances générales pour l'économie dans son ensemble ainsi que par secteur (niveaux de production et de productivité, priorités d'investissement, programmes de réorganisation). Les « commissions de modernisation » étaient ensuite chargées d'élaborer des plans secto-

riels précis par secteur. Chaque commission réunissait les représentants des groupes concernés – patrons, syndicats, Ministères, et Commissariat¹¹.

La structure du Commissariat et sa position par rapport à l'administration traditionnelle, bien que surprenantes en France à l'époque, n'étaient pourtant pas idiosyncratiques. Il est clair en effet que le « War Production Board » américain a servi de modèle pour le Commissariat. La ressemblance est frappante. Le « War Production Board » était lui aussi en marge de l'administration américaine. Comme pour le Commissariat, cette position marginale reflétait en réalité son rôle clef et la nature de sa fonction principale qui était de coordonner les différentes administrations américaines. Donald Nelson, son directeur, le rappelait en 1942 : « Le directeur du WPB exerce un contrôle général sur les programmes de ravitaillement et de production. [...] Les agences, ministères et offices fédéraux devront respecter ses décisions, directives et procédures. »¹² Le directeur du « War Production Board » était aidé par un petit groupe d'experts, le « Comité du Plan », mené par Robert Nathan. Le Comité du Plan devait définir, dans les grandes lignes, les priorités économiques de la nation¹³. Il devait aussi veiller au suivi et à la coordination des programmes sectoriels préparés par vingt quatre branches industrielles. Chaque branche comprenait des représentants patronaux, syndicaux et des membres de l'administration. « La tâche principale de chaque chef de branche sera d'obtenir une utilisation optimale des capacités industrielles de l'industrie qui lui a été confiée, pour la production de matériel de guerre et civil de base. »¹⁴

Objectifs et Philosophie du Plan Français.

Le premier plan français, ou « Plan de Modernisation et d'Équipement » avait deux objectifs principaux. L'un était de coordonner et d'accélérer la reconstruction rationnelle d'une économie détruite par des années de guerre et d'occupation. L'autre était d'obtenir une modernisation des structures économiques françaises. La reconstruction était une nécessité, mais la tâche qui intéressait véritablement Monnet et son équipe était la modernisation¹⁵. Par « modernisation », ils entendaient avant tout une transformation des structures industrielles selon un modèle américain. Deux caractéristiques du modèle américain semblaient alors impressionner tout particulièrement les planificateurs français : le rôle prépondérant de la grande entreprise produisant en série d'une part, et la quête systématique de productivité d'autre part. Observant de l'intérieur l'expérience française de planification, Harold Lubell, chercheur américain, confirmait qu'en France,

il apparaît comme une évidence que la puissance des États-Unis est avant tout due à la taille de ses géants industriels, et tout regroupement de firmes françaises est presque toujours immédiatement accepté comme un pas dans la bonne direction.

[...] Les commissions de modernisation n'oublièrent jamais que l'un des objectifs les plus clairs du plan Monnet était de stimuler le processus de concentration et donc de travailler à rendre plus rationnelle l'industrie française¹⁶.

A travers le plan, Monnet et son équipe essayaient d'imposer une redéfinition des structures économiques et industrielles françaises. Ils savaient bien pourtant qu'à long terme, pour être durable, la modernisation de l'économie exigeait non seulement une transformation des structures mais aussi une évolution importante des attitudes et des mentalités. « La modernisation n'(était) pas tant un état de choses qu'un état d'esprit »¹⁷ et les acteurs économiques se devaient de devenir des modernisateurs dans l'âme. La culture de modernisation et de dynamisme que Monnet et son équipe voulaient diffuser et imposer en France était fortement influencée par l'exemple américain. « Ce que Monnet voulait vendre dans ses commissions était une attitude dynamique envers le développement économique, inspirée par l'exemple américain. » (Kuisel 1984). La recherche d'une productivité toujours croissante était le symbole de cette culture américaine de modernisation et les planificateurs français faisaient bientôt leur combat pour la productivité.

Les deux éléments essentiels du programme de modernisation des organismes français de planification étaient donc, d'une part la concentration industrielle et d'autre part la productivité. Tous deux trouvaient bien sûr leurs racines dans un modèle américain. Ils n'étaient pourtant pas tout ce que ce modèle avait à offrir. En 1945, Eugene Rostow avait donné à Monnet une liste d'orientations possibles pour le programme français de modernisation. Les planificateurs français auraient pu choisir leurs objectifs et leur programme parmi d'autres caractéristiques du paysage industriel américain. Le « rejet du protectionnisme », par exemple, aurait pu favoriser « une révolution industrielle en France ». Son adoption comme mythe fondateur du programme de modernisation aurait en tout cas « représenté une base très solide pour un accord d'échanges avec les États-Unis ». Une autre direction possible était « l'abolition de toutes formes de corporatisme et de fascisme dans l'organisation économique française et l'adoption des principes de la Loi Sherman »¹⁸. Ces idées générales firent un peu plus tard l'objet d'un débat national, en grande partie d'ailleurs sous l'impulsion directe des États-Unis. Elles ne furent malgré tout jamais acceptées volontairement comme mythes fondateurs du programme de modernisation au même titre que le furent la productivité et la concentration industrielle ou la grande entreprise.

Quelques remarques en conclusion.

Le plan français ne saurait être simplement décrit comme le résultat d'une approche pragmatique, du bricolage contingent et ingénieux de quelques individus d'exception. Par ailleurs, il semble aussi insuffisant de ne

voir dans le plan Monnet que l'héritier du plan national d'équipement de Vichy et donc de le replacer dans la lignée directe d'une tradition française de planification. Pour pouvoir proposer une généalogie convainquante de la planification française de l'après guerre, il est nécessaire, on l'a montré, d'intégrer une dimension qui a presque toujours été négligée : le contexte géopolitique dans lequel elle fut définie et en particulier l'influence directe ou indirecte provenant des États-Unis.

Souligner, comme il a été fait ici, l'influence de certains modèles et mythes américains sur l'élaboration, la structure et les objectifs du plan Monnet d'après guerre, ne veut pour autant pas dire que l'on propose une explication unidimensionnelle de la planification française d'après guerre. La discussion de cette influence a montré qu'elle ne se passait certes ni dans un vide institutionnel, ni dans un désert social. Toute tentative d'imitation ou de transposition dans ces conditions – qui sont d'ailleurs toujours celles de la réalité – est bien mieux décrite comme une interprétation ou une adaptation.

Comme on l'a montré, les agents de la transposition ont une importance considérable dans ce processus, non seulement parce qu'ils font le lien entre deux contextes – celui du départ et celui de l'arrivée – mais aussi parce qu'ils font des choix critiques qui altèrent partiellement le modèle initial. Pourtant, même si Monnet et son équipe ont eu une influence considérable sur le caractère de la planification française de l'après guerre, il est aussi indéniable que l'environnement politique et social français, ainsi que l'héritage institutionnel du pays ont exercé sur eux des pressions dont ils ont parfois dû, parfois voulu s'accommoder¹⁹.

Le cas historique présenté ici, par delà son caractère spécifique, est exemplaire. Il est avant tout une expression particulièrement frappante du phénomène de diffusion – d'idées comme de structures – d'un pays vers un autre. Il peut donc servir de point de départ pour réfléchir de manière plus systématique et plus théorique à un problème qui mérite toute notre attention : celui des conditions et des conséquences de la diffusion d'un pays vers d'autres de structures économiques et des schémas idéologiques qui les accompagnent. Dans un monde qui se (re)construit à l'Est, de tels processus de diffusion ont tendance à se multiplier. L'économie de marché ne peut naître du chaos de façon spontanée. Elle ne peut se développer que sur une base institutionnelle et légale qui doit être construite. En 1995 comme en 1945, ce sont avant tout l'État et les institutions politiques qui sont responsables de cette construction et des choix qu'elle implique. En 1995 comme en 1945, les acteurs au niveau national sont particulièrement sensibles au contexte géopolitique dans lequel ils travaillent, leurs décisions étant souvent influencées et leurs choix souvent limités par ce contexte.

OUVRAGES CITÉS

AMOYAL, Jacques. « Les Origines Socialistes et Syndicalistes de la Planification en France ». *Le Mouvement Social* 87 (1974) : 137-169. – BLOCH LAINÉ, François et Jean Bouvier. *La France Restaurée*. Paris : Fayard, 1986. – BOSSUAT, Gérard. *La France, l'Aide Économique et la Construction Européenne : 1944 –54*. Paris : Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1992. – DUCHÊNE, François. *Jean Monnet*. New York : Norton, 1994. – KUISEL, Richard. « Vichy et les Origines de la Planification Économique : 1940-46 ». *Le Mouvement Social* 98 (1977) : 77-101. – KUISEL, Richard. *Le Capitalisme et l'État en France*. Paris : Gallimard, 1984. – LACOUTURE, Jean. *Mendès France*. Paris : Scuil, 1981. – MARGAIRAZ, Michel. « Autour des Accords Blum-Byrnes ». *Histoire, Économie, Société* 3 (1982) : 439-470. – MIOCHE, Philippe. « Aux Origines du Plan Monnet ». *Revue Historique* 295 (1981). – MONNET, Jean. *Mémoires*. Paris : Fayard, 1976. ROUSSEL, Éric *Jean Monnet*. Paris : Fayard, 1996.

NOTES

1. Les documents utilisés sont à Paris, aux Archives Nationales (AN, 80AJ) et à Lausanne, Fondation Jean Monnet (FM, AME et AMF ainsi qu'une série d'interviews réalisés en 1981 pour la Fondation).

2. En 1942, les fonctionnaires de Vichy élaboraient un Plan d'Équipement National sur dix ans (AN, 80AJ/276).

3. Basé à Washington à partir de décembre 1940, le BSC avait pour tâche principale « d'obtenir des États-Unis la plus grande quantité possible de matériel de guerre » (FM, AME16/1-2).

4. FM, AME14/7.

5. Robert Nathan, interview 1981 pour la Fondation Monnet. Monnet semble avoir utilisé le Conseil Français des Approvisionnements (CFA) à Washington, qu'il dirigeait à l'époque, comme une couverture institutionnelle pour employer un certain nombre d'experts américains qu'il faisait en fait travailler sur l'élaboration d'un plan pour la France. (FM, AME56/2-26). Eugene Rostow, alors à l'Université de Yale, a aussi travaillé avec Monnet sur le plan (FM, AME56/2-22 à 56/2-29).

6. George Ball, 1981, interview pour la Fondation Monnet.

7. Monnet, cité dans une note sur le plan (AN, 80AJ/7).

8. FM, Robert Nathan, interview 1981.

9. FM, AMF5/3.

10. FM, Robert Nathan, interview 1981.

11. Commissariat Général du Plan. *Rapport Général sur le Premier Plan de Modernisation et d'Équipement*. Paris (1946). On comptait 18 commissions en 1946, 24 en 1947.

12. FM, AME16/12-17.

NOTES

13. FM, AME16/12-13

14. FM, AME14/5-4. Les ressemblances entre branches industrielles et commissions de modernisation sont frappantes.

15. AN, 80AJ/1 et *Rapport Général*, 1946.

16. AN, 80AJ/7, manuscrit daté de novembre 1951.

17. *Rapport Général*, 1946.

18. FM, AME56/2-27, Lettre à Monnet d'Eugene Rostow, 30 Juillet 1945.

19. Il faut ici en particulier souligner qu'un certain nombre d'hommes formés à la planification dans un contexte français ont eu leur part d'influence sur le plan d'après guerre. C'est le cas des experts des ministères qui ont assuré une continuité partielle de Vichy à l'après guerre et qui ont été utilisés à la mesure de leurs compétences par l'équipe du plan. Dans l'équipe même du plan, Pierre Uri avait travaillé avec François Perroux pendant la guerre et avait donc indiscutablement une formation et des références en matière de planification, plus « françaises » que celles de Jean Monnet.