

**La voie de la technocratie et de la rationalisation au
sortir de la Première Guerre mondiale: le rapport
d'Étienne Clémentel (1919)**

Michel Lette

► **To cite this version:**

Michel Lette. La voie de la technocratie et de la rationalisation au sortir de la Première Guerre mondiale: le rapport d'Étienne Clémentel (1919). 2010. <halshs-00541854>

HAL Id: halshs-00541854

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00541854>

Submitted on 1 Dec 2010

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.

La voie de la technocratie et de la rationalisation au sortir de la Première Guerre mondiale : le rapport d'Étienne Clémentel (1919)

Michel Letté
Enseignant-chercheur au Cnam-Cdhte

Après une mobilisation sans relâche des techniciens du ministère du commerce, Étienne Clémentel remet au président du Conseil le 29 mars 1919 un rapport de 2392 pages sur l'industrie française¹. Ce document rassemble statistiques, tableaux, graphiques et données comparées sur l'évolution de la production internationale dans de nombreux secteurs d'activités, avant et pendant la guerre. Il comporte des textes, des bilans, des analyses, 87 rapports d'experts. Ce qui en fait une archive indéniablement des plus intéressantes pour l'histoire de l'économie au cours de cette période. Le chercheur y trouvera des matériaux détaillant des flux internationaux de marchandises, des indicateurs de performances, ou encore l'état de pénurie pour quelques produits spécifiques. Il disposera enfin d'une vue sans doute à la fois large et synthétique du paysage commercial et industriel de la France, d'une restitution de sa perception par l'administration.

A ce seul titre, ce document monumental mérite l'attention. Ce n'est cependant pas sa seule justification. D'autres registres d'originalité invitent à le lire cette source administrative comme un objet à part entière de l'histoire non seulement de l'économie, mais encore de l'histoire politique de la France en guerre, de l'histoire intellectuelle, sociale et culturelle de la III^e République, et plus précisément de l'un de ses épisodes technocratiques les plus intense². Le rapport d'Étienne Clémentel s'inscrit en effet dans une série déjà dense d'études qui témoignent de la volonté ferme d'une intervention de l'administration pendant les hostilités et de la façon

¹ Volumes disponibles à la Bibliothèque nationale de France sous la côte 4-LF262-348 (1 à 3) : Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, des Transports maritimes et de la Marine marchande. Direction des études techniques, *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). Première partie. *Étude de la situation des principales industries avant la guerre et de leur expansion possible* (vol. 1 et 2) ; Deuxième partie : *Les Méthodes d'expansion économique* (vol. 3), Paris, imprimerie Nationale.

² Ce que quelques historiens ont mis en évidence. Il faut d'abord mentionner les travaux remarquables et pionniers de Clothilde Druelle-Korn, *Le Ministère du commerce et de l'industrie pendant la Première guerre mondiale : Étienne Clémentel ou la volonté de moderniser la France*, DEA de Paris IEP, 1993 ; *Un laboratoire réformateur, le Département du commerce en France et aux États-Unis de la Grande Guerre aux années vingt*, Thèse IEP Paris, 2004, 596 p. et « Ministère du Commerce – Statistique générale de la France. Le rendez-vous manqué des statistiques économiques », *Histoire & Mesure*, 22, 2007, pp. 45-69 ; Yves Roussel, *De la science et de l'industrie ; Ministère Clémentel, 1915-1919*, DEA de l'EHESS, 1985, 53 p. Voir aussi ceux de Antoine Prost et Jay Winter, *Penser la Grande guerre : un essai d'historiographie*, Paris, Seuil, 2004, pp. 145-168 ; Fabienne Bock, *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, 2002, 350 p. et « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *Vingtième Siècle*, 3, 1984, pp. 41-52 ; François Caron, « Le rapport Clémentel », *Entreprises et histoire*, 3, 1993 ; Pierre Rosanvallon, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, pp. 226-238 ; George-Henri Soutou, *L'or et le sang. Les buts de guerre économiques de la Première guerre mondiale*, Paris, Fayard, 1989, 963 p. ; Adrian Rossiter, *Experiments with corporatist politics in republican France, 1916-1939*, Oxford, University of Oxford, 1987, 714 p. ; John F. Godfrey, *Capitalism at War : Industrial policy and bureaucracy in France, 1914-1918*, Berg Publishers Ltd, 1987, 313 p. ; Richard F. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Paris, Gallimard, 1984, pp. 83-116 ; Marc Trachtenberg, « The Clementel plan in historical perspective », *Proceedings of the Annual Meeting of the Western Society for French History*, 7, 1979, pp. 142-148 et « "A new Economic Order" : Étienne Clémentel and French Economic Diplomacy during the first world war », *French Historical Studies*, 10 (2), 1977, pp. 315-341.

dont les autorités publiques pensent devoir pratiquer l'économie de guerre. Le statut de ce rapport est à clarifier. Il faut saisir le sens de ce qui y est dit, consulter les archives³. On y réalisera par exemple que cette entreprise est celle d'une légitimation de l'extension des prérogatives du département du commerce, de l'exigence des administrateurs techniques de l'État de devenir les acteurs essentiels de la reconstruction industrielle. Ce rapport marque l'évolution d'une pensée, celle de l'action gouvernementale en matière d'interventionnisme qui se concrétise par la création d'un véritable ministère de l'économie industrielle.

L'intérêt du document réside dans l'explicitation des conditions de sa production et des motivations qui président à sa réalisation. Au-delà des chiffres et de leur rhétorique s'expriment des enjeux politiques, des justifications de réforme des cadres d'intervention de l'État, une volonté de renégocier les termes de la question sociale, l'affirmation d'une culture de gouvernement qui s'élabore au fil de l'action. Le *rapport général sur l'industrie française* s'avère être au final l'une de ces manifestations remarquables du désir d'édifier une économie rationnelle qu'appellent de leurs vœux les partisans d'une technocratie auxquels le Ministre Étienne Clémentel s'est allié pour la circonstance.

La reproduction de l'introduction de 1919 proposée dans les pages suivantes est une incitation à lire ou relire ce document suivant au moins trois registres de lecture. D'abord une lecture guidée par son statut de rapport administratif composé de données techniques et de recommandations, dont certaines ont vocation à se traduire sous la forme de mesures législatives immédiates. Ensuite la lecture d'un document que ses conditions de production invitent à interpréter comme l'aboutissement d'une entreprise de consolidation des attributions que s'est octroyé le ministère durant la guerre. Enfin une lecture guidée par la dimension sociale et culturelle d'une proposition de refondre une politique industrielle sous l'égide de la rationalisation. Les travaux de ce groupe de techniciens sont alors à considérer comme ceux d'une institution chargée de produire une expertise indispensable à la définition d'une politique de l'État.

Agissant comme rouage ou comme blocage, dans quelle mesure ce lieu de la technocratie politique a-t-il contribué à porter ou au contraire à mettre en difficulté certaines des perspectives politiques et sociales d'avant guerre ? Le rapport contribue-t-il lui-même aux orientations de l'économie et de la réforme sociale dans l'entre-deux guerres ? L'étude de l'équipe d'Étienne Clémentel et de son rapport prolonge en tout cas cette histoire de la « nébuleuse réformatrice » d'avant guerre, contribuant à redéfinir l'horizon des possibles et à rénover les cadres de l'action publique⁴. Ce rapport mérite assurément une analyse approfondie qui ne peut être cependant ici qu'esquissée au travers de commentaires sur son introduction générale et la suggestion d'une lecture plus avisée du document dans son intégralité.

³ Pour l'essentiel, elles concernent la série F¹² des Archives nationales. Voir 7995 : Dossier « après-guerre » : « Rapport à M. le Ministre sur le régime économique de la France » par le capitaine Henry Blazeix, 20 février 1917, 51 p. ; 8029 à 8044 : *Après guerre : préparation et réorganisation de l'économie française 1914-1921* et F¹² 8045 à 8062 : *Comité consultatif des arts et manufactures. Rapports et mémoires en vue de la publication d'un rapport général sur l'industrie française*.

⁴ Christian Topalov, « le champ réformateur, 1880-1914 : un modèle » dans Christian Topalov (ed.) *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Ehes, 1999, pp. 462-474 ; Janet Horne, *Le musée social. Aux origines de l'État providence*, Paris, Belin, 2004, 384 p.

Un document pour l'histoire de l'économie industrielle

Une synthèse programmatique

Au premier abord, cet imposant document produit par les services du Ministre du commerce et de l'industrie est la synthèse des réflexions que cette administration a mûries durant le conflit sur la façon dont la nation devait relever les défis qu'elle s'est imposés en s'engageant dans la guerre.

La démarche qui consiste à établir une synthèse en guise de bilan n'a cependant en soi rien d'original. Les études sur la production et le commerce, avant et pendant la guerre, accompagnées de recommandations pour en améliorer les performances sur la scène internationale, sont un exercice auquel s'est astreinte chacune des administrations de guerre. Non seulement des instances publiques, mais aussi des regroupements d'intérêts économiques et industriels se sont attelés à la tâche, motivés en grande partie par la menace de voir le gouvernement contraindre en matière d'économie. Fonctionnaires, experts et porte-parole d'intérêts particuliers se sont dans ce but réunis et ont publié d'innombrables propositions de solutions pour l'avenir⁵. Parmi les organisations concernées on trouve l'*Union nationale pour l'exportation des produits français*, la *Commission Méline* ou encore l'*Association nationale d'expansion économique*. Cette dernière est fondée en décembre 1915 par le président de la Chambre de commerce Arthur David-Mennet. Ébauche d'une confédération générale du patronat, elle regroupe des chambres de commerces et des industriels dont la vocation est de mener enquêtes et travaux en vue de la préparation économique de l'après-guerre, notamment en se constituant en groupe de pression et d'influence auprès de l'administration et du législateur. Elle annonce dès sa création qu'elle entend réaliser sur le terrain économique l'Union sacrée déjà établie entre les partis politiques. Elle s'engage dans la réalisation d'une enquête nationale sur la production française et la concurrence étrangère⁶. Arthur David-Mennet et ses partenaires rejoignent toutefois très vite l'entreprise d'Étienne Clémentel. Certains des contributeurs à l'enquête sont ainsi les rédacteurs du rapport officiel de 1919. Ils exposent en fait ultérieurement et indépendamment de l'administration ce que n'avaient pu contenir les limites fixées par le ministre⁷.

Aucune des publications ne présente toutefois l'ampleur, la cohérence et l'ambition de synthèse proposée par Étienne Clémentel. Soulignons donc d'emblée qu'aucune publication, bénéficiant à la fois de la caution de l'État et arborant cette monumentalité n'a été produite au cours des hostilités. Ce n'est qu'à l'heure des

⁵ David Siderski, *Contribution au progrès industriel français de l'après-guerre, industrie chimique, matières colorantes, brevets*, Paris, H. Dunod, 1916, 49 p. ; Hélié Mothes, *Le commerce et l'industrie après la guerre*, Tonneins, Éditions de l'imprimerie Ouvrière, 1917, 16 p. ; Charles Gaujoux, *L'effort de l'industrie française pendant la guerre*, Thèse de l'Université de Montpellier, Impr. L'Abeille, 1920, 216 p. ; Victor Cambon, *Notre avenir*, Paris, Payot, 1916, 280 p.

⁶ Voir *Bulletin et Bulletin-circulaire de l'Association Nationale d'Expansion Économique* et 1917, *Enquêtes sur la production française et la concurrence étrangère*, Paris, 4 volumes dont Henri Hitier, *Rapport général sur la Section agricole*, Libraires-imprimeurs Réunis, 1917, 71 p. ; Henry Girard, *Le matériel agricole en France*, 17 p. ; Paul de Rousiers, *Rapport présenté par Paul de Rousiers à la section économique de la Commission des études du statut légal des ententes et des cartels*, Paris, ANEE, 1916, 23 p. Henri Hauser, *Les cartels et les syndicats de producteurs en Allemagne*, Paris, 1916, 15 p.

⁷ Tel Arthur Fontaine, *La guerre et l'industrie française. L'industrie française pendant la guerre*, Paris, PUF, 1925, 504 p. ou Léon Guillet, *L'enseignement technique supérieur à l'après-guerre*, Paris, Payot, 1918, 294 p. et avec Jean Durand, *L'industrie française : l'œuvre d'hier- l'effort de demain*, Paris, Masson, 1920, 283 p. ; Henri Hauser, *Les régions économiques*, B. Grasset, 1919, 75 p. On retrouve ainsi dans les dossiers du ministère les éléments ayant servi à la confection de ces ouvrages publiés en marge du rapport.

bilans que les études rétrospectives et les recommandations se multiplient⁸. La plupart est éditée dans la série française des publications de la fondation Carnegie pour la paix internationale, et en particulier les volumes dédiés à la situation des nations pendant la guerre qui livrent quelques propositions pour un avenir déjà plus ou moins périmé⁹. Elles constituent « *un repère pour l'histoire économique de la guerre*¹⁰ ». Le rapport y aurait pourtant eu sa place. Il aura été en ce cas trop précoce. Mais c'est justement cette production « à chaud » qui lui confère sa singularité. Elle permet d'examiner la façon dont non seulement le gouvernement pense organiser l'économie au moment où elle est soumise à des contraintes exceptionnelles, mais également les moyens envisagés pour la transformer que commandent ces mêmes circonstances. Il ne fait dès lors pas de doute que ce rapport n'aurait pu exister sous sa forme originale s'il avait été rédigé après-guerre. De fait, il y a un net décalage entre ses énoncés de départ et sa livraison. Comme d'autres agents gouvernementaux de l'économie de guerre, Étienne Clémentel refoule en 1919 des tentations interventionnistes qui se sont exprimées sous le coup de l'urgence et de la pénurie. Il occulte des vellétés encore proches d'un étatsisme, d'une forme d'ingérence qui ne peut se dédire¹¹. L'introduction au rapport rédigée en 1919 parle de « *dictature de l'État dans l'intérêt suprême de la défense nationale* », mais qui « *n'a pas survécu aux circonstances qui l'avaient fait naître* ». Clémentel n'hésite d'ailleurs pas à revenir en 1931 sur cette menace de « *dictature économique de l'État* » dont il a été l'un des protagonistes, mais dont il estime qu'elle a été le pire des risques auquel s'est exposé le pays pendant la guerre¹².

L'emprise administrative de l'État sur l'économie n'est cependant pas ce qui le préoccupe le plus. Son *Rapport général sur l'industrie française, sa situation, son avenir*, qui dès la première ligne est désigné par le « *rapport général sur l'Organisation de la Production nationale au lendemain de la guerre* » (notez les termes affublés d'une majuscule), annonce d'emblée et précise ce dont il est véritablement question. Après un constat des plus alarmistes de la situation française devant susciter l'angoisse et l'urgence d'agir, l'introduction tempère vite les inquiétudes pour laisser place à l'action : la mise en œuvre d'un programme de réorganisation rationnelle de la production industrielle. Léon Guillet, directeur des services techniques, et pour l'occasion responsable de la coordination du rapport,

⁸ Trustee, *Le bilan de la guerre*, Paris, 1921, 163 p. ; Maxime Leroy, *Pour gouverner*, Paris, Grasset, 1918, 348 p. ; George Guy-Grand, *Le conflit des idées dans la France d'aujourd'hui (Trois visages de la France)*, Paris, M. Rivière, 1918, 269 p. ; Roger França, *Le travail au pouvoir. Essai d'organisation technique de l'État démocratique*, Paris, Éd. de la Sirène, 1920, 198 p. ... parmi les innombrables réflexions qui fleurissent au sortir de la guerre.

⁹ James Thomson Shotwell (ed.), *Social and Economic History of the World War*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1921-1937, 150 vols. On y trouve le fameux Pierre Renouvin, *Les formes de gouvernement de guerre*, Paris, PUF, 1925, 187 p. Pour une présentation complète de l'entreprise et la liste des 37 références constituant la série française : Alain Chatriot, « Une véritable encyclopédie économique et sociale de la guerre. Les séries de la Dotation Carnegie pour la paix internationale (1910-1940) », *L'Atelier du centre de recherches historiques* (revue électronique du CRH sur revue.org), 2009.

¹⁰ Antoine Prost et Jay Winter, *op. cit.*, 2004, p. 146. Villes françaises (Lyon, Bordeaux, Tours, Bourges, Rouen, Marseille, Paris), secteurs d'activités ou industries particulières (forces hydrauliques par exemple) font ainsi l'objet d'études dédiées, mais l'ambition n'est pas celle d'une vaste synthèse. Étienne Clémentel y publie d'ailleurs lui-même, *La France et la politique économique interalliée*, Paris, PUF et New Haven, Yale university press, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1931, 376 p., essai où il expose sa conception de l'organisation du commerce mondial, tout en prenant soin de ne pas adopter la posture de témoin au titre d'administrateur de l'économie française durant la guerre.

¹¹ Fabienne Bock, *op. cit.* 1984.

¹² Étienne Clémentel, *op. cit.* 1931.

rappelle dans sa propre présentation que ce rapport « est en somme la synthèse des travaux poursuivis en vue de la réorganisation industrielle du pays¹³ ». Le salut de l'économie française passe donc par l'organisation, dont la mention apparaît une vingtaine de fois dans le texte, associée aux termes « doctrine », « principe » et « programme » (14)¹⁴. La France a besoin d'une ligne de conduite, d'un guide pour l'action, et plus encore comme l'indique plus loin Étienne Clémentel, d'une doctrine économique.

Rationaliser l'organisation

Le rapport est défini dans son introduction comme celui d'un comité d'experts qui indiquent les moyens à mettre en œuvre pour relever la France. Ce programme de gouvernement soumis au Parlement se présente sous la forme d'une série d'avis qui se veulent solidement établis sur la base d'études scientifiques et techniques. Ils s'énoncent dès lors comme des solutions nécessairement valides et légitimes, et que les politiques se doivent de considérer le plus sérieusement du monde.

Les termes sont clairs. Il faut « accroître dans toute la mesure du possible notre productivité ». Pour ce faire, Clémentel propose « un corps complet de doctrine économique (...) ce corps de doctrine forme en réalité un grand programme de l'œuvre à accomplir ». C'est à une mise au travail de l'ensemble de la population à laquelle Étienne Clémentel invite, petits rentiers et travailleurs. Il réserve toutefois aux femmes la direction du foyer et la fonction de remplir les berceaux, signifiant au passage le danger que comporte la mobilisation de la main d'œuvre étrangère : la dégénérescence de la race qu'il faut protéger. On trouvera ainsi dans la dernière partie du rapport (*les méthodes d'expansion économiques*) une série de propositions des plus conservatrices pour les femmes, et ailleurs pour les indigènes des colonies, les travailleurs ou les enfants des classes populaires. A l'instar de la plupart des propositions associées aux thèmes sociaux, les avis experts usent en ce cas du langage de la rationalité instrumentale, occultant leur caractère politique pour se présenter comme incontestables.

Le machinisme est ensuite présenté comme l'horizon indépassable de l'économie rationnelle, la panacée pour surmonter toutes les difficultés présentes et à venir : « dans l'usine modernisée, les agents d'exécution seront capables d'obtenir un plein rendement du machinisme le plus perfectionné, créé par nos élites scientifiques et installé par des chefs d'entreprise audacieux et novateurs », mais « qu'une distribution rationnelle des fonctions individuelles dans l'œuvre collective » viendra assurer l'efficace. C'est là le domaine de la division sociale du travail et de l'organisation scientifique de la production industrielle où « l'effort de réflexion est fait à l'origine par les ingénieurs », et où « le manoeuvre d'antan vient remplir son rôle en collaborateur souple et intelligent ». Dans cet univers tout mécanisé et si harmonieux, la « standardisation » et le « travail en série » sont des impératifs de gouvernement rationnel que permettent les « laboratoires » et les « études expérimentales », l'alliance de la science et de l'industrie : « le savant doit sortir de sa tour d'ivoire et l'industriel s'élever au dessus des préoccupations immédiatement utilitaires (...) Les nécessités de la guerre ont mis en contact le savant et l'industriel ; désormais ils ne s'ignorent plus ». Non seulement les énergies humaines sont mobilisés dans ce grand

¹³ Léon Guillet, 1919, vol. 1, xxxii.

¹⁴ Les principales occurrences sont assez logiquement « industrie » (71), « production » (60) et « commerce » (59). Les termes ou les expressions renvoyant au domaine administratif (réforme, gouvernement, administration, ministère, contrôle, enquête et études) totalisent 40 mentions. « Capital » et « capitaux » rassemblent 21 occurrences, « travail » 11, mais « démocratie » et « social » ne sont mobilisés respectivement que 1 et 2 fois sur la totalité du texte.

dessein, mais aussi les énergies fossiles et celles produites par les centrales électriques. Toute une série de solutions techniques mais aussi législatives sont préconisées afin d'optimiser leurs usages. L'agriculture est également soumise à l'injonction de la mécanisation et à l'utilisation des engrais chimiques que la France peut désormais produire en abondance.

Par la suite, Étienne Clémentel pointe quelques unes de ce qu'il juge comme des défaillances de la société française et de ses membres : « *le capitalisme français timide et conservateur* », la réticence des industriels à constituer des groupements d'intérêts et une difficulté à se convaincre que « *l'initiative collective est une forme supérieure de l'initiative privée* » ; la grande volatilité de l'épargne des nationaux plus enclins à investir au-delà des frontières ; le manque de discipline ou encore une réticence certaine à l'asservissement volontaire. Reprenant les propos de Waldeck-Rousseau « *il faut que le capital travaille et que le travail possède* », Étienne Clémentel en appelle à la « *collaboration intime du capital et du groupement professionnel, grâce à laquelle l'ouvrier sera intéressé à la production* ». Ces résultats, Étienne Clémentel les envisage dans le cadre d'une « *liberté organisée* », euphémisme pour dire qu'il souhaite fermement « *assurer cette collaboration des pouvoirs publics et des forces de production* » et « *indiquer aux industriels, aux commerçants, ou plutôt aux groupements qui les représentent, le plan général suivant lequel ils doivent diriger leurs efforts pour que l'action des particuliers vienne aider et non entraver celle de l'État* ». Cette collaboration, Étienne Clémentel la conçoit sous l'égide d'une confédération des Chambres de commerce permettant « *de grouper les forces éparses sur le territoire, de les associer dans une action commune et de leur donner, dans les centres qui ont un pouvoir de rayonnement régional, une représentation qui leur permet de devenir d'utiles auxiliaires du pouvoir central dans l'œuvre qu'il poursuit* »

Voilà en quelques mots la teneur des objectifs que se sont fixés les tenants de l'organisation rationnelle de la production en vue du relèvement de l'économie nationale.

Naissance d'un ministère de l'économie rationnelle

Urgence et dépendance

Aucune mobilisation industrielle et économique n'avait été pensée, moins encore planifiée pour anticiper un conflit de cette nature¹⁵. Au déclenchement des hostilités, le sénateur Charles Humbert peut ainsi clamer au Palais le 13 juillet 1914, lors de l'examen de projets concernant les dépenses relatives à la défense nationale, qu' « *il manque deux millions de paires de chaussures !*¹⁶ ». La panique manifeste traduit surtout le constat d'une impréparation économique et financière peu raisonnable, attisée par la conviction que l'Allemagne s'est dotée d'un « *trésor de guerre* » constitué durant plusieurs années¹⁷.

Dès l'automne 1914, la guerre enlisée devient une épreuve de force économique autant que militaire. La conviction s'était installée parmi les puissances en conflit que

¹⁵ Gerd Hardach, « La mobilisation industrielle en 1914-1918 : production, planification et idéologie », dans Patrick Fridenson (ed.) *1914-1918, l'Autre front*, Cahier du "Mouvement social", n°2, Editions ouvrières, 1977, pp. 81-109 ; Jean Jacques Becker, *1914. Comment les français sont entrés dans la guerre, contribution à l'étude de l'opinion publique, printemps-été 1914*, Paris, FNSP, 1977, 637 p. ; Marc Ferro, *La Grande guerre 1914-1918*, Paris Gallimard, p. 209.

¹⁶ Georges Bonnefous, *Histoire politique de la Troisième République. t. 2. La grande guerre (1914-1918)*, Paris, Puf, 1967, p. 17.

¹⁷ Georges Bonnefous, *op. cit.* 1967, p. 70.

la victoire devait dépendre de leur capacité à mobiliser la nation industrielle dans l'effort de guerre¹⁸. Amputée d'une bonne partie de ses ressources minières et de ses usines métallurgiques, la France se trouve sur ce registre en mauvaise posture¹⁹. Le terme de désastre n'est pas exagéré pour qualifier les pertes en capacités matérielles, en ressources naturelles, industrielles et humaines. Elles imposent la gestion des urgences les plus immédiates. A cela s'ajoutent des difficultés d'approvisionnement en fournitures provenant d'Allemagne dans de nombreux domaines stratégiques (machine outil, verrerie, brique réfractaire, etc.)²⁰.

L'industrie française s'organise de façon empirique. La prolongation des hostilités et la désorganisation de la production imposaient de toute façon la refonte des plans d'approvisionnement en armes et des réquisitions. Mais le conflit rendait aussi difficile le fonctionnement normal de l'économie de marché. La puissance publique est dès lors conduite à adopter un mode de gestion plus autoritaire des relations entre le gouvernement et les agents économiques du pays. Le ministère du commerce exerçait traditionnellement à l'ombre des Affaires étrangères et se contentait de gérer les intérêts nationaux au travers des importations et des exportations. Il va désormais s'instaurer comme l'un des éléments clé d'une organisation administrative où s'inaugure l'intervention économique directe. Il lui est assigné, pour la première fois, la fonction d'un ministère de l'économie nationale.

Étienne Clémentel aux commandes

Après la cascade des déclarations d'hostilité en août 1914, la vie politique française s'apprête à concilier le maintien du régime républicain et un mode de gouvernement en temps de guerre. Dès le 26 août, le président du Conseil René Viviani élargit l'union sacrée en remaniant son gouvernement²¹. La vie parlementaire ne reprend cependant qu'après la bataille de la Marne, en fin d'année, avec deux préoccupations majeures : régler les rapports entre les pouvoirs civils et militaires ; trouver les moyens de financer une guerre qui s'est à l'évidence installée pour durer²². Alexandre Millerand, ministre de la guerre, se voit par exemple imposer le 18 mai 1915 quatre secrétaires d'état, dont le socialiste Albert Thomas, chargé de l'artillerie et de l'équipement militaire. Quelques mois plus tard, Viviani cède la présidence à Aristide Briand. C'est ce dernier qui appelle le 29 octobre 1915 le député radical Étienne Clémentel au ministère du commerce et de l'industrie.

Né le 29 mars 1864, Étienne Clémentel a entrepris à la faculté de droit de Clermont d'être notaire à 25 ans. Assez classiquement, il bifurque vers la politique. De la position de secrétaire auprès du sénateur du Puy de Dôme et ministre de l'agriculture, Étienne Clémentel s'installe en 1901 dans la position de député de Riom. Sa carrière ministérielle, elle, débute en 1905 avec le portefeuille des colonies²³. Le ministère de l'agriculture suit en 1913. C'est là que le président du Conseil Aristide Briand vient le trouver.

Qu'est-ce qui peut justifier de confier à ce parlementaire plutôt conventionnel, sans expérience notoire de gestion des affaires industrielles, l'un des principaux

¹⁸ Richard F. Kuisel, *op. cit.*, 1984, p. 73.

¹⁹ Voir dans le rapport lui-même les déficits de production et d'importation de fer, charbon et acier entre 1913 et 1918, que l'on trouve aussi dans Arthur Fontaine, *op.cit.*, 1925.

²⁰ Archives nationales F12 8039 et 8041 ; Marjorie M. Farrar, *Conflict and Compromise : The Strategy, politics, and Diplomacy of the French Blockade, 1914-1918*, Martinus Nijhoff, 1974, 224 p.

²¹ Sur la vie politique de la République en guerre : George et Edouard Bonnefous, *Histoire politique de la Troisième République : 1914-1918. La grande guerre*, vol. 2, Paris, PUF, 1967, 487 p.

²² Jean Jacques Becker et Serge Berstein, *op. cit.* « Gouverner en guerre », 1990, pp. 52-85.

²³ Guy Rousseau, *Étienne Clémentel, 1864-1936: entre idéalisme et réalisme, une vie politique : essai biographique*, Archives départementales du Puy-de-Dôme, 1998, 184 p.

portefeuilles ministériels d'un gouvernement en guerre ? Il n'est pas considéré par ses pairs comme un homme particulièrement exceptionnel. Ils le qualifient plutôt de fonctionnaire compétent et rigoureux. De surcroît, Étienne Clémentel est un poète, un artiste sculpteur, un peintre qui n'a jamais cessé de peindre, un auteur de pièces de théâtre, intime des milieux artistiques, bref il est ce qui semble ne pas devoir le désigner spontanément pour occuper les plus hautes fonctions techniques en période de guerre et de crise. A son arrivée, Étienne Clémentel n'a en effet pas de programme politique clairement affiché, ni plan économique, ni doctrine. Pour tout dire, il n'est pas vraiment le partisan emblématique d'une politique qui sera la sienne. Son action gouvernementale le conduit néanmoins à mettre en œuvre un véritable programme de gestion inédite d'un État entrepreneur industriel. Il semble que ce soient, sinon la dimension politique et la recherche d'un équilibre entre les partis qui ont guidé le choix de Briand²⁴, peut être au moins sa fonction au début de la guerre de missionnaire au nom du gouvernement auprès des producteurs d'obus et d'autres industriels susceptibles de convertir leurs équipements²⁵.

Au côté du ministre de l'armement, Étienne Clémentel constitue l'un des centres de la bureaucratie gouvernementale²⁶. Et c'est dans cette fonction qu'il semble avoir le plus marqué ses contemporains. Ses collaborateurs reconnaîtront, dans un hommage collectif et anonyme publié en 1932, que « *c'est à coup sûr dans cette position de ministre du commerce que Clémentel donne la plénitude de sa valeur, de sa capacité de travail et de sa large intelligence*²⁷ ». Son rapport de 1919 est censé en témoigner. Il semble en effet qu'il le considère comme l'une de ses réalisations majeures, ce que démontrerait l'investissement personnel consenti. Il fait tout ce qui est en son pouvoir pour maintenir la continuité de l'exercice pour lequel il affirme devoir disposer de temps. Il négocie avec Édouard Herriot de mener à terme la mission dont il s'est investi. Il conserve ses attributions en 1916 ; rejette en 1917 la proposition d'Alexandre Ribot de reprendre le portefeuille des finances. En dépit des difficultés auxquelles le projet se trouve maintes fois confronté, jusqu'à parfois remettre en cause sa conclusion, Étienne Clémentel souhaite fermement garantir sa publication et sa diffusion. Il considère sans aucun doute ce rapport qu'il présente, le jour même de son 55^e anniversaire, comme l'aboutissement d'un travail de la plus haute importance pour l'avenir du pays.

Étienne Clémentel est donc de ceux à qui le gouvernement confie la mission d'organiser l'économie de guerre. Aux côtés d'Albert Thomas et de Louis Loucheur, tous deux ministres de l'armement, Étienne Clémentel domine la politique économique tout en contribuant à délimiter les contours de la reconstruction industrielle. Après l'armistice, son collègue Louis Loucheur est ministre de la *Reconstruction industrielle*. Étienne Clémentel dirige, lui, son ministère sans rupture jusque fin 1919. Pourquoi cependant le ministère du commerce s'était-il investi d'une telle mission, alors même que cette administration n'avait eu jusqu'alors qu'un rôle bien modeste dans l'organisation économique du pays avant guerre ? Quels sont les motifs, les moyens et les cadres d'action dont se dote ce ministère pour finalement devenir l'un des agents essentiels de la transformation des structures économiques, sociales et politiques de l'après-guerre ? La lecture et l'histoire de ce rapport livrent indéniablement à ce propos quelques éclaircissements.

²⁴ Clothilde Druelle, *op. cit.*, 1993, p. 7.

²⁵ Sur l'arrivée de Clémentel : George-Henri Soutou, *op. cit.* pp. 234-236 ; Clothilde Ruelle, *op. cit.* 2004, pp. 31-65.

²⁶ Guy Rousseau, *op. cit.* 1993, pp. 139-160.

²⁷ Collectif, *Étienne Clémentel*, Paris, Librairie de France, 1932, 264 p. Clémentel sera de nouveau ministre en 1924, mais des finances.

Éternel complexe français et guerre économique

Après la défaite de 1870, la France avait prise l'habitude de mesurer le déclin de son industrie à l'aune de la production, du dynamisme industriel, du commerce et de la qualité des produits allemands²⁸. Cette supériorité économique et commerciale que démontre l'occupation du territoire français par les armées du Reich, les contemporains d'Étienne Clémentel l'ont largement attribuée tant aux capacités exceptionnelles d'organisation de la nation allemande qu'à l'indiscipline des Français trop épris de liberté²⁹. Tel cet auteur qui dans deux textes rédigés avant et après Première guerre mondiale reproche aux élites françaises de n'avoir jamais su, à la différence de l'Allemagne, se donner les moyens de concilier les divergences nationales derrière l'intérêt commun d'une industrie encadrée par l'administration³⁰. Dans sa préface de 1915 à la traduction de l'ouvrage du général Friedrich von Bernhardi, Georges Clemenceau pouvait ainsi résumer la conviction partagée par les élites françaises d'un monde économique soumis au péril germanique³¹ : « Il y avait un danger allemand, un danger plus redoutable dans la paix que dans la guerre... Par la haute valeur d'un prodigieux effort de travail méthodique, dans une savante organisation de machinerie humaine, ces gens étaient en train de conquérir le monde ». C'est un point sur lequel avait comme bien d'autres insisté Henri Hauser, universitaire à la Sorbonne et proche de Clémentel, louant l'esprit de discipline du peuple allemand et de ses industriels, l'efficacité de leur système de production et leur aptitude à l'organisation rationnelle, et dont bien évidemment les Français se devaient de s'inspirer au plus vite³². Étienne Clémentel a par ailleurs connaissance d'une étude commandée en 1913 par le ministre du commerce allemand sur l'implication de son industrie en cas de conflit³³. Sa conviction est que l'Allemagne engagerait sur le terrain économique une offensive majeure après les hostilités. La métaphore guerrière est dès lors de circonstance dans le rapport de 1919. Le Ministre prône la mobilisation des techniques militaires pour la conquête des marchés commerciaux ; la bataille doit se poursuivre sur le terrain de l'économie, car la lutte

²⁸ Voir par exemple l'alerte concernant le retard français dans le domaine de l'industrie chimique lancée par Albin Haller à l'occasion de l'Exposition universelle de Chicago : « La lutte des nations sur le terrain de l'industrie chimique », *Revue Générale des Sciences*, 5, 1884, pp. 473-487 ; voir aussi Henry Le Chatelier, « Du rôle de la science dans la lutte contre l'industrie allemande », *Bulletin de la Société d'Encouragement pour l'Industrie Nationale*, 22, 1915, pp. 174-180.

²⁹ Claude Digeon, *La crise allemande de la pensée française*, Paris, Puf, 1959, 568 p. ; Albert Sauveur, *L'Allemagne et la guerre Européenne*, Paris, Bloud et Gay, 1916, 70 p. ; Victor Cambon, *L'Allemagne au travail*, Paris, P. Roger et Cie., 1909, 263 p.

³⁰ « il leur eût fallu pour cela de l'énergie, de la méthode, et un esprit national ; il leur eût fallu le sentiment, qui ne manquait pas en Allemagne, des devoirs de l'industrie et de l'argent envers le pays. Cet esprit, on ne le trouvait pas. Une insuffisante application du travail scientifique aux industries, une timidité peureuse qui hésitait à courir les risques ... » : George Guy-Grand, *Le procès de la démocratie*, 1911, p. 110, et dix ans plus tard : « Là-bas, outre-Rhin, une de ces fortes passions menait le peuple, un impérialisme puissant, aux vues gigantesques, qui enflammait les lourdes imaginations d'un délire de grandeur. Et la présence constante de cette volonté de conquête stimulait les administrations, soutenait les savants, fouettait les industries, établissait entre toutes les techniques une collaboration et une coordination continuelles, et multipliait ainsi prodigieusement les forces de l'empire » *Le conflit des idées dans la France d'aujourd'hui. (Trois visages de la France)*, Paris, Marcel Rivière, 1921, p. 108.

³¹ Préface de Georges Clemenceau de la traduction de Friedrich von Bernhardi, *Notre avenir : les ambitions allemandes et la guerre*, Paris, L. Conard, 1915, 176 p.

³² Henri Hauser, *Les méthodes allemandes d'expansion économique*, Paris, A. Colin, 1915, 280 p. et « L'Allemagne économique. L'industrie allemande considérée comme facteur de guerre », *Bulletin de la Société d'Encouragement pour l'Industrie Nationale*, 114, 1915, 425-439.

³³ Pierre Renouvin, *La crise Européenne et la Grande guerre, 1904-1914*, Paris, PUF, 1969, p. 283 ; Raymond Poidevin, *Les relations économiques et financières entre la France et l'Allemagne de 1898 à 1914*, Paris, A. Colin, 1969, 928 p.

économique, rappelle-t-il, n'est que la poursuite de la guerre par d'autres moyens. « *Voici donc nos capitaines d'industrie entourés d'une incomparable armée au travail* » : il fallait s'organiser et se discipliner pour gagner la dernière manche, se dispenser de commercer avec les nations adverses, mais plus encore s'emparer des marchés ennemis. Telles sont les annonces faites par Étienne Clémentel à son arrivée.

L'Allemagne a pourtant bien été confrontée à de rudes difficultés pour s'organiser économiquement durant le conflit. Certes la gestion de l'économie de guerre allemande fournit un bon exemple de l'un des complexes militaro-industriels précoce, mais qui s'avère surtout peu efficace. Face à la guerre totale, sa politique est en réalité défailante³⁴. Mais ce n'est pas là l'essentiel pour les défenseurs français d'un nouvel ordre rationnel de l'économie. La démonstration du bel exemple d'une Allemagne parfaitement organisée, de sa capacité supposée à la discipline industrielle, de son aptitude en matière de dirigisme et d'expansion de son commerce d'avant-guerre devait bien servir la cause des partisans français du culte de la performance sous l'égide de la rationalisation.

Les cadres de l'action

Étienne Clémentel s'est donc rapidement convaincu de devoir investir plus franchement le champ de l'économie et de la production. Dès sa prise de fonction, il propose un plan de mobilisation de l'économie civile au service de la nation. Il diffuse des circulaires dans ce sens, produit des discours invitant les industriels à mettre en œuvre, sans plus tarder, les principes de l'organisation scientifique du travail. Dans son « *Projet de réorganisation des services du ministère du commerce et de l'industrie* », il se dit en 1916 conscient de la nécessité de l'adhésion de l'industrie française à un plan d'action indiqué par les autorités en accord avec les intérêts de la nation et de sa défense³⁵. Le ministère du commerce fait dès lors un premier pas vers le rééquipement de l'appareil productif national et une meilleure autosuffisance en entreprenant un inventaire général des capacités industrielles de la nation. Il demande à ses services techniques et au *Comité Consultatif des arts et manufactures* de déterminer, en liaison avec les industriels, les besoins de chaque secteur, de formuler des recommandations pour l'amélioration de la productivité.

Avant qu'Étienne Clémentel ne prenne en mains le ministère, l'intervention de l'État s'était toutefois déjà manifestée par le contrôle de la production, notamment au travers des commandes et du paiement, des avances sur la construction des usines, de la répartition des matières premières, des moyens de transport maritimes placés sous sa dépendance. Une loi du 16 octobre 1915 autorise même le gouvernement à réquisitionner le blé, la farine et le charbon pour la population civile. Étienne Clémentel dispose donc d'emblée d'un potentiel d'intervention, facilitée par l'effacement de l'autorité parlementaire. La détention de plusieurs portefeuilles ministériels lui confère par ailleurs une position indiscutablement confortable. En plus du commerce et de l'industrie, il dispose, selon les remaniements, des postes et télégraphes, de la marine marchande, de l'agriculture, de l'aviation, de l'éducation technique et du travail.

Au ministère du commerce et de l'industrie donc de concevoir les orientations de la production et de l'économie. Aux acteurs industriels d'exécuter. C'est le principe de base du plan. Les services techniques s'organisent autour de sections spécialement chargées d'étudier les questions les plus urgentes dans les domaines

³⁴ Gerald D. Feldman, *Army, Industry and Labour in Germany 1914-1918*, Berg Publishers, 1992, pp. 253-300.

³⁵ « Services techniques organisés par la loi du 30 mars 1916 », *Archives Nationales*, F¹² 7657.

de la production et des importations pour les produits les plus utiles à l'économie de guerre. Au nombre de dix en 1916, ces sections s'étoffent pour doubler au fil des mois et traiter de nouvelles questions, et notamment celle des études sur l'après-guerre, en liaison avec le *Comité Consultatif des arts et manufactures* qui est chargé de produire la trame principale du plan de réorganisation industrielle proposé en 1919³⁶.

Réactiver le Comité Consultatif des Arts et Manufactures

Le *Comité Consultatif des arts et manufactures* avait été officiellement institué en 1861, mais c'est en 1880 qu'il est réellement mobilisé auprès du ministère de l'agriculture et du commerce. Il est alors « chargé de l'étude et de l'examen de toutes les questions intéressant le commerce et l'industrie qui lui sont renvoyées par le ministère, en vertu des lois et règlements, ou sur lesquelles le ministre juge utile de le consulter, notamment en ce qui concerne : les établissements insalubres ; les brevets d'inventions ; l'application ou la modification, au point de vue technique, des tarifs et des lois de douane. Il peut être chargé de procéder aux enquêtes ou informations qui sont jugées nécessaires par le ministère pour l'étude des questions ci-dessus³⁷. » Ce comité est composé de seize membres pris dans le Conseil d'État, l'Académie des sciences, les corps des ponts et chaussées et des mines, le commerce et l'industrie. La nomination se fait par décret. Le président est désigné chaque année par le ministre. Le comité se réunit au moins une fois par semaine.

Le 4 avril 1917, Étienne Clémentel accorde à cette instance des fonctions et des prérogatives qu'elle n'avait jamais eues. Il en remanie la composition pour lui adjoindre tout ce qui compte d'autorités scientifiques et techniques disponibles à ce moment : Albin Haller, Gabriel Chandèze, Henry Le Chatelier, Arsène d'Arsonval, Léon Guillet, Louis de Launay, Auguste Rateau, Louis Lindet, Charles Lauth, Eugène Tisserand, Théophile Schloesing, Emile Fleurent, André Hillairet, George Charpy, Henri Hitier, Auguste Béhal... . Le ton est donné. Il s'agit bien de constituer un organe d'experts scientifiques et techniques. Sa mission ? Centraliser et diriger les études générales concernant l'organisation industrielle du pays pour l'après-guerre et proposer des mesures administratives et législatives en vue de sa réalisation.

Selon le décret paru pour la circonstance, la direction des études techniques du ministère a désormais dans ses attributions :

- La centralisation des travaux du *Comité Consultatif des Arts et Manufactures* : rapport général – proposition et présentation des mesures d'application
- La mise au point et préparation des mesures d'application des travaux du congrès du *Génie civil*
- La direction et la centralisation des travaux des commissions de standardisation et d'unification des cahiers des charges. La préparation et la présentation des mesures d'application
- La création des laboratoires nationaux – la préparation et la présentation des décisions relatives

³⁶ Dans le « tableau récapitulatif des bureaux et sections du ministère du commerce au 24 octobre 1918 » *Archives Nationales*, F¹² 7657, dans les services techniques fixés par l'arrêté du 1^{er} avril 1916 figurent les sections suivantes : 1° Métallurgie et forces motrices ; 2° textiles ; 3° industrie chimique, verrerie, céramique ; 4° cuirs et peaux ; 5° matériel automobile et agricole et industries diverses ; 6° pétroles, huiles lourdes, combustibles liquides ; 7° matières grasses ; 8° papiers ; 9° récupération et collecte des matières inutilisées ; 10° Transports commerciaux

³⁷ Décret du 18 octobre 1880, *Archives Nationales*, F¹² 7657.

- La participation au point de vue technique aux études relatives à la réorganisation et au développement de l'enseignement technique et professionnel
- La représentation de concert avec toutes les autres directions du ministère du commerce dans la commission d'utilisation des usines de guerre
- La représentation du ministère du commerce à la commission de liquidation des stocks
- La représentation du ministère du commerce à l'office de reconstitution industrielle des régions envahies
- L'étude des questions techniques renvoyées par le ministre et représentation du ministre dans les commissions correspondantes.

Toutes les sections sont tenues, précise Étienne Clémentel, de participer de la façon la plus active aux travaux du *Comité Consultatif des Arts et Manufactures*. La mission doit se traduire par la publication d'un rapport général sur la situation de l'industrie et du commerce, mais surtout sur les mesures à prendre à l'après-guerre pour en assurer l'expansion. L'équipe s'organise.

Constituer un état-major

Chaque responsable du gouvernement en charge des affaires économiques s'entoure des compétences dont il estime avoir besoin pour mener ses actions. Compétences qui se sont raréfiées du fait de la mobilisation et des disparitions³⁸. Chacun recrute là où il peut : parmi les proches et le cercle traditionnel des réseaux de sociabilité, mais dans la plupart des cas, tout simplement parmi les fonctionnaires déjà en poste ou placés dans le giron du ministère, non encore mobilisés bien sûr.

Louis Loucheur recrute ainsi chez les polytechniciens³⁹. Albert Thomas chez les Normaliens⁴⁰. Étienne Clémentel, lui, chez les Centraliens. Non parce qu'il est particulièrement enclin à mobiliser cette catégorie d'ingénieurs, mais parce que l'École centrale est placée sous l'égide du ministère du commerce et que les centraliens sont déjà en place, notamment au sein de la direction technique du ministère. Pour ces mêmes raisons, Étienne Clémentel mobilise autant que possible les fonctionnaires des écoles nationales d'arts et métiers, des écoles pratiques et professionnelles⁴¹. Mais Étienne Clémentel mobilise d'abord le plus éminent des centraliens, celui qu'il a croisé lors de ses missions conduites auprès des fabricants d'obus au début de la guerre : Léon Guillet, alors directeur de l'École centrale, qui se charge de la cooptation de nouveaux collaborateurs. Parmi les centraliens et contributeurs directs au rapport, on retrouve Léon Appert, Paul Biju-Duval, Arnaud Blanc, Adrien Bochet, Emile Boyoud, Joseph Carlioz, Albin Dumas, Georges Dumont, Maurice Ganne, René Guérin, Georges Hersent, André Hillairet, Henri Japy, Pierre Richemond, et bien d'autres encore qui ne sont parfois mobilisés que

³⁸ Ainsi trois parlementaires avaient été tués lors des combats quand la Chambre des députés se réunit en décembre 1914 : George et Édouard Bonnefous, *op. cit.* 1967, p. 60.

³⁹ Stephen Douglas Carls, *Louis Loucheur and the shaping of modern France, 1916-1931*, Baton Rouge, London, Louisiana State university press, 1993, 330 p.

⁴⁰ Christophe Prochasson, « Entre science et action sociale : le « réseau Albert Thomas » et le socialisme normalien », dans Christian Topalov, *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Ehes, 1999, pp. 141-158 ; Martin Fine, « Albert Thomas : a reformer's vision of modernization, 1914-1932 », *Journal of Contemporary History*, 12 (3), 1977, pp. 545-564 ; Madeleine Rébérioux et Patrick Fridenson, « Albert Thomas, pivot du réformisme français », *Le mouvement social*, 87, 1974, pp. 85-97 ; Alain Hennebique, « Albert Thomas et le régime des usines de guerre (1915-1917) », dans Patrick Fridenson (dir.), *1914-1918 : l'autre front*, Paris, Éditions Ouvrières, 1977, pp. 111-144.

⁴¹ « Lettre de Clémentel au Ministre de la guerre, le 6 août 1917 », *Archives Nationales*, F¹² 7657.

ponctuellement au titre d'enquêteurs ou de membres des services techniques du ministère.

L'état-major d'Étienne Clémentel est donc recruté en dehors des filières administratives et contraste de fait par sa technicité avec la formation juridique habituelle des fonctionnaires de carrières de ce ministère. Tous ne sont cependant pas centraliens. Étienne Clémentel complète son équipe en mobilisant des cadres de l'administration, des bureaucrates, des experts, des professionnels⁴².

Le tournant de 1917

Le sentiment d'une guerre longue, voire interminable, s'était installé. Tout au long de l'année 1917, la communauté nationale traverse une crise à la fois militaire, politique, sociale et morale. Les oppositions croissantes sur les buts de guerre s'exacerbent. La confiance de la population accordée aux classes dirigeantes s'érode. L'aspiration à la paix grandit⁴³. Surtout les mouvements sociaux ont fait leur apparition, bravant l'interdit moral de faire grève en temps de guerre. C'est en novembre 1917 qu'éclate par exemple à Saint-Étienne, première région d'industrie de guerre, un mouvement social qui répond à l'agitation perceptible dans le reste du pays. A la fin de l'année, les échos de la révolution bolchevique alimente chez certains dirigeants craintes ou fantasmes, sinon d'une contagion révolutionnaire, du moins d'une flambée sociale sans précédent. Par ailleurs, et par crainte de combats imminents et décisifs, les députés acceptent de déléguer aux militaires et au gouvernement ses dernières prérogatives dans la conduite des affaires économiques. Désormais, le gouvernement peut diriger le pays par décrets.

Un autre souci est de lutter contre les spéculateurs qui importent et stockent tout ce qu'ils peuvent dans l'espoir de faire, le moment venu, des profits substantiels, et immobilisent pour ce faire une partie des ressources économiques au détriment du ravitaillement des populations et des besoins de guerre. C'était là d'ailleurs pour bon nombre d'industriels une des rares justifications acceptables de l'interventionnisme⁴⁴. La pénurie croissante de transports maritimes et de matières premières avait entraîné en mars 1917 l'interdiction générale des importations, la réquisition de la marine marchande, la centralisation de l'achat et de la répartition des rares ressources. Considérant l'organisation française comme proche de l'anarchie, les alliés menaçaient d'interrompre leurs livraisons, exigeaient la centralisation des décisions et de l'action administrative, la gestion rationnelle des importations. Pour chaque type de produit, les alliés imposent de disposer dans les transactions commerciales

⁴² Fernand Chapsal avait la haute mission de diriger le ravitaillement du pays. Après la guerre il sera sénateur, puis lui-même ministre du commerce. Roger Fighiera qui connaît le mieux la production reste fidèle à ses hautes fonctions de Directeur des affaires industrielles ; Daniel Serruys, un universitaire, avait été appelé à la direction des accords commerciaux. Il abandonne plus tard l'administration pour les grandes affaires internationales ; Paul Elbel sera le successeur de Clémentel au ministère du commerce ; ou encore Louis Leroy, qui fut le chef de cabinet de Clémentel à l'agriculture. D'autres sont des incontournables fonctionnaires en poste, tels Jean Rous, directeur de la répression des fraudes ; Henri Tenot, directeur de l'enseignement technique rattaché au ministère du commerce ; Charles Picquenard, directeur au ministère du travail ; Gaston Gourdeau, directeur des services techniques qui est élu député et nommé sous-secrétaire d'état au ministère des travaux publics ; Armand Megglé, directeur du comité national des conseillers du commerce extérieur, considéré comme le disciple de Clémentel par le collectif de ceux qui lui rendent hommage en 1932.

⁴³ Pierre Renouvin, « L'opinion publique et la guerre en 1917 », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 15, 1968, pp. 4-23 ; Jean-Baptiste Duroselle, *La Grande guerre des français. L'incompréhensible*, Paris, Perrin, 1994, pp. 187-312 ; George-Henri Soutou, *op. cit.* 1989 ; Jean Jacques Becker et Serge Berstein, *op. cit.*, 1990, p. 88 ; Jean-Louis Robert, *Les ouvriers, la patrie et la révolution: Paris 1914-1919, Besançon*, Presses Universitaires de Franche-Comté, 1995, 484 p.

⁴⁴ François Bouloc, *Les profiteurs de guerre, 1914-1918*, Paris, Editions Complexe, 2008, 386 p.

d'un seul interlocuteur. C'est l'origine de la création et de la politique généralisée des consortiums, des groupements de commerçants et de fabricants d'une même spécialité qui achètent à l'étranger les matières premières et les revendent à leurs membres sous le contrôle de l'État. Leur vocation est d'équilibrer et de sécuriser produits et profits des industriels. Le premier consortium ainsi mis en place est celui dédié aux importations de coton⁴⁵. Le rationnement est quasiment généralisé. Toute la flotte marchande est en décembre 1917 placée sous le contrôle d'Étienne Clémentel, un pouvoir de coercition redoutable qu'il peut avoir à exercer auprès d'industriels récalcitrants. C'est donc dans un contexte de crise et d'un Parlement docile qu'Étienne Clémentel pense aller plus loin dans la voie d'une renégociation des relations entre l'administration et les agents de l'économie.

La liberté de fait laissée aux industriels dans l'urgence et l'absence de contrôles dans ces circonstances avait donné lieu à d'inévitables fraudes, à la livraison de produits de mauvaise qualité et aux résultats approximatifs. D'où la nécessité et la justification de mobiliser les techniciens et les ingénieurs en mesure de contrôler, de juger, d'expertiser les méthodes de fabrication et leurs résultats en termes de produits finis. Albert Thomas avait dans cette perspective essayé d'imposer son autorité sur les industriels, mais sans succès⁴⁶. Il fallait donc bien négocier.

Étienne Clémentel s'entoure d'experts techniques et de scientifiques. Il sait que pour agir efficacement il lui faut emporter l'adhésion des industriels et des agents de la production, et pour cela disposer non seulement d'une autorité légale, mais aussi d'arguments solides en vue d'une objectivation de la décision et que ses personnels sont chargés de lui fournir. Il a besoin de la caution d'experts en mesure de répondre rapidement à des questions simples. La valeur réelle de la réponse n'était peut être pas le plus important, mais une capacité de réaction et l'assurance de disposer en toute circonstance d'une solution contribuent à légitimer les initiatives. D'où l'impératif d'une équipe de spécialistes toujours plus étoffée faisant autorité dans tous les domaines. Ils devaient disposer de compétences, de connaissances, d'une analyse la plus proche possible de la situation réelle en vue de planifier l'action avec l'ensemble des agents économiques. Pour compléter la panoplie de ses services techniques et comités d'experts, Étienne Clémentel avait besoin d'une véritable armée d'enquêteurs lui permettant de l'informer dans une perspective d'objectivation des analyses, des fins et des moyens à mettre en œuvre.

L'équipe des experts enquêteurs et rédacteurs

Léon Guillet remplit les fonctions de rapporteur général du comité des études du *Comité Consultatif des arts et manufactures* à l'après-guerre⁴⁷. C'est lui qui est chargé en 1917 de constituer l'équipe des enquêteurs et des rédacteurs, mais aussi d'assurer la coordination des travaux en lien direct avec le Ministre. La part belle est octroyée à la direction technique. C'est à elle qu'il revient de formuler en dernière instance les avis, de retenir ce qui doit l'être permettant la prise de décision : une façon de dire la supériorité de l'expertise technique sur la politique.

⁴⁵ « Consortium ou acheteur unique », *Archives Nationales*, F¹² 7657.

⁴⁶ Maxime Leroy, l'auteur en 1918 de *Pour Gouverner*, tient à jour des cahiers manuscrits dans lesquels il note des avis très critiques sur Albert Thomas à qui il reproche d'être « entouré de normaliens, innocentes âmes au milieu des pires audaces industrielles, [...] mal au courant du trafic d'influence qui se noue autour de lui » : Extraits des *Cahiers noirs de Maxime Leroy*, inédits, déposés à l'Institut d'Histoire sociale, cités par Christophe Prochasson, *Les intellectuels, le socialisme et la guerre 1900-1938*, Paris, Seuil, 1993, p. 298 et 309.

⁴⁷ Lettre du Ministère du commerce à Léon Guillet, le 2 octobre 1918, F¹² 7657 : « Arrêté du 28 septembre 1918 créant auprès du cabinet du ministre une direction des études techniques fixant les attributions de cette direction et vous chargeant des fonctions de directeur des études techniques »

Les principaux responsables des comités ou des commissions d'études sont des scientifiques ou des ingénieurs. Outre Léon Guillet lui-même, on compte parmi eux le président du *Comité Consultatif des arts et manufactures* Albin Haller, professeur à la Sorbonne et directeur de l'École Nationale de Chimie et de Physique Industrielle. Le vice-président est Gabriel Chandeze, directeur honoraire du Conservatoire National des Arts et Métiers. L'autre vice-président est Henry Le Chatelier, maître de Guillet qui l'a coopté dans cette affaire. Il est par ailleurs un polytechnicien, professeur à la Sorbonne et le propagandiste zélé du taylorisme en France. Henry Le Chatelier, Gabriel Chandeze, Théophile Schloesing, Arsène d'Arsonval sont les présidents des quatre commissions techniques associées aux travaux de la *Direction technique* du ministère et du *Comité Consultatif des arts et manufactures* (Métallurgie et construction mécanique/ Textiles et papiers/ Industries chimiques/ Industries diverses). Excepté Gabriel Chandeze, tous sont des académiciens.

La composition générale des comités eux-mêmes ne manque pas de légitimité scientifique ou technique. Sur un total de 56 membres, huit sont académiciens ; seize sont des chercheurs et professeurs de l'enseignement supérieur ; 25 sont sortis d'une école d'ingénieur et exercent dans l'industrie ou sont fonctionnaires d'un ministère technique ; neuf sont des industriels en activité, représentants syndicaux ou de chambre de commerce. Étienne Clémentel estime que dix d'entre eux doivent être avant tout considéré comme des savants ; 32 comme des industriels ; et 14 comme des fonctionnaires. Le *Comité Consultatif des arts et manufactures* brille donc au moins par sa haute autorité scientifique et technique. De fait, ceux qui assurent de loin la part la plus active au sein de ces instances sont les scientifiques et les ingénieurs. Ce sont eux qui coordonnent, organisent les études, sont les rapporteurs en dernière instance des documents (officiels et non officiels) que l'on retrouve dans les archives.

Le ministère du commerce devient le centre d'élaboration des plans économiques pour l'après-guerre. Le rapport de 1919 se doit de porter un projet et une ambition politique : assurer l'avènement administratif des producteurs dans le cadre d'une rationalisation de l'organisation de la production industrielle sous l'égide des experts. Il s'agit d'impulser désormais une transformation radicale de la société française devant lui permettre d'assurer son expansion économique face aux nations rivales, et en particulier l'Allemagne. Ce qu'Étienne Clémentel ne conçoit plus que sur la base d'une action unanime devant aboutir à la rationalisation de l'ensemble des activités sociales et économiques. Il revenait à ses services techniques, ses experts et scientifiques de déterminer les moyens appropriés pour conduire ce dessein.

UN MANIFESTE TECHNOCRATIQUE POUR LA RATIONALISATION DE L'ECONOMIE

La quête d'une troisième voie

Ce rapport n'est en aucun cas la traduction d'une volonté d'étatisation de l'économie qui se serait reniée une fois évanouies les contraintes de guerre. Étienne Clémentel n'y a en réalité jamais songé au motif que la guerre l'imposait. Au contraire. L'état d'esprit qui préside à l'élaboration de son programme est de se prémunir d'une remise en cause trop radicale de l'ordre économique libéral d'avant-guerre. Certes il juge comme une évidence de devoir administrer, orienter, encadrer l'économie, mais certainement pas de condamner son régime antérieur au profit d'une emprise totalisante de l'État. Sa proposition doit plutôt être considérée comme la crainte de ce qu'Étienne Clémentel considère comme une

véritable menace pour la démocratie industrielle : celle du collectivisme où l'État voit ses prérogatives s'élargir sans limites. Le programme suggéré vise en fait à échapper à l'alternative du libéralisme traditionnel et du socialisme, tout en veillant à préserver l'ordre libéral et ses valeurs, à pérenniser un système social et économique d'avant-guerre qu'Étienne Clémentel défend sur le plan intellectuel et politique. Premier auteur mobilisé dans son rapport, Adam Smith est là pour rappeler ses idéaux. Comme les penseurs classiques et leurs épigones qui reformulent la théorie économique libérale dans les années 1870, Étienne Clémentel prétend formuler des lois quasi naturelles en matière d'économie industrielle. Il revendique la légitimité d'un régime libéral organisé comme le seul capable d'assurer la prospérité du pays, à condition toutefois de l'aménager et d'agir sur ce qu'il considère comme les travers français de la production industrielle et de son commerce, de confier aux producteurs et aux élites dirigeantes la conduite des initiatives collectives.

Le rapport d'Étienne Clémentel doit donc être aussi lu comme la quête d'une doctrine afin de poursuivre la transformation de l'économie libérale et de la guider vers une voie qui l'éloigne du spectre socialiste. Il faut en analyser les contenus idéologiques et leurs valeurs. Ce n'est ni le socialisme que propose Étienne Clémentel, ni le libéralisme économique orthodoxe, mais bien la mise au travail, la mise en conformité de l'organisation et du gouvernement rationnel des agents économiques avec les impératifs du productivisme. La rationalisation comme instrument d'une domination des élites a dans ce cas pour fonction d'opposer au collectivisme révolutionnaire et au socialisme un contre-modèle faisant de l'intérêt collectif opposé à l'individualisme l'objectif de sa politique. Le « collectivisme rationnel » permet selon lui de canaliser les prétentions révolutionnaires au travers de la quête d'une politique conciliatrice entre les tenants de la conservation libérale, de la réforme sociale et les aspirations socialistes de la classe ouvrière. Ce qui se met en place durant la guerre s'inscrit dès lors dans la continuité de la tradition élitiste de la III^e République, avec pour horizon l'objectivation des modes d'organisation et d'administration par l'État d'une économie orientée par les experts et la mise en œuvre technique par les agents producteurs.

Le centralisme technocratique

Les injonctions à la rationalisation de l'économie invitent dès lors à l'instauration d'un régime gestionnaire et technocratique des affaires industrielles et commerciales. Elles recommandent un nouvel ordre social où la promotion d'une culture de la science et de la technique, de la production de savoirs mis au service de la prise de décision rationnelle débouche inéluctablement sur l'adhésion des travailleurs au productivisme et à la promesse d'une croissance continue des richesses à partager. Cette revendication d'une économie s'élevant sur la neutralité de connaissances objectives permet ainsi, en la technicisant, d'échapper en partie à la décision politique et à la connaissance collective. Ainsi le projet pérennise les principes traditionnels d'une III^e République autoritaire où la puissance, la performance et la dynamique de perfectionnements permanents justifient la prise en charge par les élites techniques et expertes des orientations de l'organisation économique et de la réforme sociale⁴⁸.

De ce point de vue, le rapport d'Étienne Clémentel peut être considéré comme la manifestation d'une emprise technocratique sur la politique économique et social au sortir de la guerre, un matériau pour l'histoire de ce qui sera un peu plus tard désigné par « capitalisme d'État » ou « économie administrée ». Il est aussi un

⁴⁸ Gérard Brun, *Technocrates et technocratie en France (1914-1945)*, Paris, Editions Albatros, 1985, 324 p. ; Dominique Janicaud, *La puissance du rationnel*, Paris, Gallimard, 1985, 386 p.

matériau pour l'histoire de ces élites qui ont en charge la conduite de l'économie dans les années 1920 : les industriels toujours, mais surtout les technocrates, les experts, et les scientifiques qui trouvent l'opportunité de consolider des liens noués avant-guerre sur la base d'une montée en rationalité de l'organisation de la société industrielle⁴⁹. C'est ce que John Godfrey suggère avec l'idée qu'Étienne Clémentel aurait été l'artisan principal de la construction administrative de l'intervention étatique, notamment à partir de l'organisation des consortiums destinés à réguler et contrôler la circulation des marchandises⁵⁰. Il analyse les mécanismes de la politique conduite sous l'égide de ce ministère de l'économie rationnelle, mais aussi les principes du « capitalisme organisé » et du « corporatisme »⁵¹. C'est également la thèse d'Adrian Rossiter. Il situe pour sa part la politique et l'action d'Étienne Clémentel dans une perspective plus large, celle de la construction dans l'entre-deux guerres de systèmes de direction et de management de l'économie sous la houlette du corporatisme d'État et de la technocratie légitimant ses options par l'apolitisme des experts et de leurs avis. Il défend de façon convaincante que c'est là un registre essentiel de la stabilité de la III^e République à laquelle Étienne Clémentel a indéniablement contribué par son action gouvernementale⁵². Au demeurant, les termes « rationalisation » et « néo-capitalisme » sont dans ces travaux synonymes.

Conclusion

La guerre a autorisé la réalisation consensuelle de l'utopie technocratique d'une gestion de l'économie et du social où l'adhésion volontaire à l'autorité de la science et de la technique détermine des choix politiques, guide le comportement rationnel des agents économiques. Étienne Clémentel se fait à cette occasion l'avocat, peut-être non de la technocratie elle-même, ou même de l'économie dirigée, mais au moins - comme il le dit lui-même - de l'économie « orientée par l'État ». Il apparaît pourtant bien comme un chef de file parmi les élites républicaines d'obédience technocratique. Elles s'affairent à stabiliser l'ordre social par la promotion de la rationalisation, ou du moins en en créant les conditions. Nul doute que la guerre et sa promesse d'une conclusion victorieuse au prix d'une réorganisation rationnelle de la société industrielle et de sa délégation aux technocrates auront contribué à édifier, avec Étienne Clémentel, la perspective d'un avenir suffisamment optimiste et crédible pour déclencher les actions qui engendreraient sa propre réalisation. L'idée s'est répandue d'une nécessaire délégation à l'État et à ses scientifiques, ses

⁴⁹ Clotilde Druelle-Korn, « Regards et expériences croisées : les milieux économiques français et américains de la première guerre mondiale au tournant des années vingt : l'heure de la rationalisation », dans Olivier Dard et Hans-Jürgen Lüsebrink (dir.), *Amérisations et anti-amérisations comparés*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2008, pp. 19-34 ; Aimée Moutet, *Les logiques de l'entreprise. La rationalisation dans l'industrie française de l'entre-deux-guerres*, Paris, Ehes, 1997, 495 p. ; George G. Humphreys, *Taylorism in France, 1904-1920 : the impact of scientific management on factory relations and society*, New York, London, Garland, 1986, 275 p. ; Patrick Fridenson, « Un tournant taylorien de la société française (1904-1918) », *Annales ESC*, 42 (5), 1987, pp. 1031-1060 ; Charles S. Maier, « Entre le taylorisme et la technocratie : idéologies et conceptions de la productivité industrielle dans l'Europe des années 1920 », dans Lion Murard et Patrick Zylberman (dir.) *Le Soldat du travail : guerre, fascisme et taylorisme*, Recherches 32/33, septembre 1978, pp. 95-134 ; Lyndall F. Urwick, « The rationalization movement », dans Leslie Hannah (ed.), *The rise of the corporate economy*, London, J.H. University Press, 1976, pp. 29-44 et *The Meaning of Rationalisation*, London, Nisbet, 1929, 160 p.

⁵⁰ John F. Godfrey, *op. cit.*, 1987, pp. 82-180.

⁵¹ Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe : Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton University Press, 1975, 680 p.

⁵² Adrian ROSSITER, *Experiments with corporatist politics in republican France, 1916-1939*, Oxford, Thesis Nuffield College, 1986, 357 p.

techniciens qui acquièrent toute légitimité pour prévoir, organiser et agir en matière d'économie sous l'égide de la rationalisation.

Étienne Clémentel aura créé pour les compétences techniques et les experts l'opportunité d'une consolidation de leurs rôles au sein des instances gouvernementales, des commissions, comités et offices dédiés. Il aura consolidé l'autonomie de l'administration par rapport au gouvernement⁵³. C'est en tout cas ce que les technocrates cultivent dans le giron d'Étienne Clémentel et tentent de prolonger en invoquant la nécessité de poursuivre en temps de paix, et sur le modèle des actions engagées lors du conflit, la rationalisation de l'État et de ses pratiques en matière d'économie. Ce vœu d'institutionnaliser leur fonction politique s'exprime clairement dans le rapport de 1919, notamment par la proposition d'instaurer un *Conseil d'Etat Technique* sans lequel les parlementaires et le législateur ne pourraient arrêter de décision. Constitué d'experts scientifiques et de techniciens, cette instance serait l'une des bases du dirigisme technocratique tendant vers la rationalisation de la politique. Ce conseil voit partiellement le jour cinq ans plus tard. Le scientifique Paul Painlevé inaugure ainsi en 1924 le *Conseil économique national*, mais tout en ignorant les aspects les plus technocratiques qui s'étaient exprimés sans complexe dans le rapport d'Étienne Clémentel⁵⁴.

En définitive, les travaux de l'équipe des enquêteurs et les échanges auxquels ils ont donné lieu ont constitué une sorte de laboratoire de la technocratie politique et sociale. Cet espace a fonctionné comme l'un de ces nombreux territoires du débat extraparlémentaire ou l'une de ces annexes de la Chambre qui se sont multipliés depuis la fin du XIX^e siècle autour de la réforme sociale⁵⁵. Cette histoire se prolonge assurément au-delà de la présentation du rapport en 1919, la rationalisation devenant dans l'entre-deux guerres contagieuse. D'autres cadres de pensée s'affirment. Ils permettent au monopole de la rationalité instrumentale de s'exercer sur la raison, à la rationalisation de devenir l'apanage de la société industrielle, du gouvernement des agents économiques et des populations.

⁵³ Francine Soubiran-Payet, « Parlement, administrateurs et experts (1900-1914). Le discours de la compétence », *Vingtième Siècle*, 93, 2207, pp. 151-163 ; Alain Chatriot, « Les offices en France sous la Troisième République. Une réforme incertaine de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 120, 2006, 635-650.

⁵⁴ Adrian Rossiter, *op. cit.*, 1987 ; Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, la Découverte, 2002, 419 p.

⁵⁵ Alain Chatriot, « Réformer le social sous la Troisième République », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 56 (suppl.), 2009, pp. 40-53.