

IV.4 Le pré-planificateur : le « Rapport général sur l'industrie française, sa situation, son avenir » en 1919

Michel LETTÉ

Maître de conférences au CNAM Paris (HT2S)

Étienne Clémentel compte assurément parmi les modernisateurs de la politique industrielle française, telle qu'elle est repensée à partir du conflit mondial¹. Avec le ministre de l'armement Louis Loucheur, il est l'un des centres névralgiques de l'économie de guerre². Et c'est dans cette fonction qu'il marque le plus ses contemporains. Dans un hommage collectif de 1932, collaborateurs et amis reconnaissent 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 »³. La publication du *Rapport général sur l'industrie française, sa situation, son avenir* associé à son nom en est une démonstration probante⁴. Clémentel lui-même le considère comme l'une de ses actions politiques parmi les plus significatives. Son investissement personnel en

¹ Clotilde Druelle-Korn, « De la pensée à l'action économique : Étienne Clémentel (1864-1936) un ministre visionnaire », *Histoire@Politique*, n° 16, janvier-avril 2012, www.histoire-politique.fr.

² Guy Rousseau, « Le Conseil des ministres en 1916 : d'après les notes d'Étienne Clémentel », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 43(171), 1993, pp. 139-160 et *Étienne Clémentel (1864-1936) : entre idéalisme et réalisme, une vie politique (essai biographique)*, Clermont-Ferrand, Archives départementales du Puy-de-Dôme, 1998.

³ Collectif, *Étienne Clémentel*, Paris, Librairie de France, 1932.

⁴ 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, 1919.

témoigne. Il fait tout ce qui est possible pour maintenir la continuité de la mission qu'il s'est imposé, et pour laquelle il estime devoir disposer de toujours plus de temps. Il négocie avec Édouard Herriot afin de pouvoir la mener à son terme. En partie pour cette raison, il souhaite conserver ses attributions ministérielles en 1916. Il rejette en 1917 la proposition d'Alexandre Ribot de reprendre le portefeuille des finances. En dépit des difficultés auxquelles la rédaction de ce rapport se trouve confrontée – jusqu'à parfois remettre en cause sa conclusion – Étienne Clémentel tient fermement à sa publication comme à sa diffusion. Il le considère comme un travail de la plus haute importance pour l'avenir du pays, jusqu'à se rendre personnellement disponible dans sa phase de finalisation. Léon Guillet, directeur technique pour l'occasion auprès du ministère, rédige et organise les textes, mais toujours en étroite collaboration avec son ministre.

Y a-t-il cependant eu un plan Clémentel d'organisation de l'économie industrielle et de réforme conséquente de ses institutions ? Qualifié de pionnier, de fondateur, de visionnaire, d'inspirateur ou encore de précurseur dans bien des domaines, Étienne Clémentel peut bien être en effet regardé comme l'artisan d'une forme de projet de planification économique pour l'après-guerre. Au demeurant, son volumineux rapport de 2392 pages remis au président du Conseil le 29 mars 1919 est présenté comme « l'esquisse d'un programme ». Il contient tant d'idées et de recommandations concrètes que bien des réalisations ultérieures peuvent être considérées comme leurs applications. Il ne faut toutefois pas trop exagérer la dimension personnelle de cette vaste opération collective ni sous-estimer son caractère fédérateur. Ce document rassemble aussi les idées et les convictions d'une époque, exacerbées par les circonstances de la guerre. Il n'en est pas moins dans sa façon de dire les choses et de revendiquer des choix clairs l'expression d'une conception planificatrice de l'économie propre à une doctrine soutenue par Étienne Clémentel.

Qu'en est-il des contenus de ce rapport ? Au premier abord, cet énorme document est surtout une masse assez indigeste de données techniques, une agrégation de statistiques et de chiffres, de tableaux et de graphiques, d'éléments de comparaison sur l'évolution de la production internationale dans de nombreux secteurs d'activités, avant et pendant la guerre. Il comporte des écrits parfois arides, des bilans, des analyses, et près d'une centaine de comptes rendus d'experts. Le lecteur y trouve néanmoins de la matière détaillant les flux de marchandises, ou encore l'état de pénurie pour quelques produits industriels particuliers. Il

dispose de cette façon d'une vue à la fois large et synthétique du paysage commercial de la France pendant la guerre, en tout cas d'une restitution de sa perception par l'équipe dirigée par Étienne Clémentel. Il est aussi une monumentale compilation de textes législatifs en vigueur et révisés, des articles et des projets de loi à promouvoir, tant sur le commerce que la fiscalité et les droits de douane, l'organisation de l'enseignement technique, la réglementation administrative, la standardisation des matières et des produits, la propriété industrielle, et en réalité sur tous les aspects de la production et de l'économie. Rien n'est oublié ni laissé au hasard. Ce qui en fait une véritable cartographie, un inventaire des mesures à prendre afin de planifier l'organisation du pays. Bien des registres de l'intervention publique sont de cette façon investis afin d'engager fermement le gouvernement comme ceux des années à venir.

Pour le dire rapidement, disons que ce rapport est surtout un manifeste documenté et argumenté pour l'organisation rationnelle d'une économie de guerre sous l'égide des autorités gouvernementales, et au-delà de la société industrielle d'après-guerre tout entière. Les principes de cette entreprise monumentale sont résumés par les termes suivants, martelés au travers d'une litanie de « il faut » contenus dans l'avant-propos du dernier volume dédié aux méthodes d'expansion économique :

Il faut donc une organisation rationnelle des usines, aussi bien dans le personnel dirigeant que dans la main-d'œuvre ouvrière ; il faut une industrie vivante, appuyée constamment sur les recherches et découvertes scientifiques, c'est-à-dire une industrie documentée, disposant de laboratoires, pour que l'empirisme désuet fasse place à des solutions logiques, donc économiques ; il faut une collaboration franche, déclarée, de l'industrie et de l'État, un personnel formé à la pratique, mais ouvert à la théorie ; il faut que cette main-d'œuvre active, que la guerre a beaucoup réduite, travaille d'après des méthodes réellement modernes, que son effort ne soit pas gaspillé, mais qu'au contraire la standardisation des méthodes et des produits et le développement du machinisme assurent à cet effort la concentration indispensable au bon rendement ; il faut enfin que ce personnel collabore en vue d'un but commun, que la solution des publics ouvriers : discipline, salaires, prix de la vie, lui procure les avantages légitimes qu'il doit retirer de sa collaboration.

Il faut donc planifier la rationalisation de l'économie. Au ministère du Commerce et de l'Industrie de concevoir les conditions de sa réalisation, de fixer les orientations de la production et de son organisation. Aux agents économiques d'exécuter. C'est le principe de base du plan. Pour se faire, les travaux des services techniques du ministère s'organisent eux-mêmes autour de sections spécialement chargées d'étudier les questions

les plus urgentes dans les domaines 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 1919⁵.

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 que compte d'autorité scientifique et technique disponible à ce moment, constituant un groupe d'experts dont la mission est de diriger les études générales concernant l'organisation industrielle du pays pour l'après-guerre et de proposer des mesures administratives et législatives en vue de sa réalisation. Suivant le décret paru pour la circonstance, la direction des études techniques a dans ses attributions principales et immédiates la centralisation des travaux du Comité consultatif des Arts et Manufactures. Sa vocation est à ce moment la publication d'un rapport général sur la situation de l'industrie et du commerce devant contenir toutes les mesures à prendre à l'après-guerre pour en assurer l'expansion. L'équipe s'organise, travaille, publie.

Ce manifeste pour la rationalisation qu'est le rapport dit Clémentel doit-il pour autant être considéré comme un guide pour planifier l'économie d'après-guerre ? En tout cas, il ne vise pas l'étatisation d'une économie à prolonger une fois évanouies les contraintes de guerre. Étienne Clémentel n'y songe en réalité jamais au motif que les circonstances l'imposent. 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

⁵ « Tableau récapitulatif des bureaux et sections du ministère du commerce au 24 octobre 1918 » Archives nationales, F/12/7657. Parmi 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.

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 la véritable menace pour la démocratie industrielle : celle du collectivisme où l'État voit ses prérogatives s'élargir sans limites. Le programme suggéré vise plutôt d'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 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. Son rapport doit donc être aussi lu comme la quête d'une évolution de l'économie libérale d'avant-guerre vers une voie qui l'éloigne du spectre socialiste. Ce n'est ni le socialisme que propose Étienne Clémentel, ni le libéralisme économique orthodoxe, mais 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.

Plutôt que de planification, il vaut donc mieux parler de centralisme technocratique. Les injonctions à la rationalisation de l'économie invitent à l'instauration d'un régime gestionnaire et manifestement technocratique

des affaires industrielles et commerciales. Elles recommandent un nouvel ordre social saisi par l'intégration des travailleurs et la promesse de profits du fait de la croissance inéluctable des richesses, mais aussi par la promotion d'une culture de la science et de la technique où les savoirs permettent la prise de décision rationnelle et non négociable. Cette revendication d'une économie s'érigeant sur la neutralité de savoirs objectifs permettrait, 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 l'efficace, 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 sociale⁶. 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 sociale 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 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 industrielle⁷. C'est ce que John Godfrey suggère avec la démonstration qu'Étienne Clémentel a 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 marchandises⁸. Il analyse les

⁶ Gérard Brun, *Technocrates et technocratie en France (1914-1945)*, Paris, Éditions Albatros, 1985.

⁷ Aimée Moutet, *Les logiques de l'entreprise. La rationalisation dans l'industrie française de l'entre-deux-guerres*, Paris, EHESS, 1997 ; George G. Humphreys, *Taylorism in France, 1904-1920: the impact of scientific management on factory relations and society*, New York, London, Garland, 1986 ; 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 », in Lion Murard, Patrick Zylberman (dir.), « Le soldat du travail : guerre, fascisme et taylorisme », *Recherches*, n° 32-33, septembre 1978, pp. 95-134 ; Lyndall F. Urwick, « The Rationalization Movement », in 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.

⁸ John F. Godfrey, *Capitalism at War: Industrial policy and bureaucracy in France, 1914-1918*, New York, Berg Publishers Ltd, 1987, pp. 82-180.

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 »⁹. 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 gouvernementale¹⁰. Au demeurant, les termes « rationalisation » et « néo-capitalisme » sont, dans ces deux derniers textes, pour ainsi dire synonymes.

La guerre a autorisé la réalisation consensuelle de l'utopie technocratique, celle 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 qui 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 ont contribué à édifier, avec Étienne Clémentel, la perspective d'un avenir suffisamment optimiste et crédible pour déclencher les actions qui engendrent leur propre réalisation. L'idée se répand d'une nécessaire délégation à l'État, à ses scientifiques et à ses techniciens qui acquièrent désormais toute légitimité pour prévoir, organiser et agir en matière d'économie sous l'égide de la rationalisation. Étienne Clémentel a créé pour les compétences techniques et les experts l'opportunité d'une consolidation de leurs rôles au sein des instances gouvernementales, mais aussi parmi les commissions, les comités et les

⁹ Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1975.

¹⁰ Adrian Rossiter, *Experiments with corporatist politics in republican France, 1916-1939*, Oxford, Thesis Nuffield College, 1986.

offices dédiés qui consolident ainsi l'autonomie de l'administration par rapport au gouvernement¹¹. C'est en tout cas ce que les technocrates dans le giron d'Étienne Clémentel cultivent et tentent de prolonger en invoquant l'impératif 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'État technique sans lequel ni les parlementaires ni le législateur ne devraient arrêter de décision. Constituée 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 en 1924 le Conseil économique national qui peut sans approcher par bien des aspects, mais tout en ignorant les aspects les plus technocratiques qui s'étaient exprimés sans complexe dans le rapport d'Étienne Clémentel¹².

Le rapport ainsi s'avère être l'une de ces manifestations remarquables du désir d'édifier une économie rationnelle qu'appellent de leurs vœux les partisans d'une technocratie auxquels Étienne Clémentel s'est allié pour la circonstance. S'y 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. Contribue-t-il lui-même aux orientations de l'économie et des réformes sociales dans l'entre-deux-guerres ? La publication de ce rapport résonne en tout cas avec l'histoire de la « nébuleuse réformatrice » d'avant-guerre, travaillant à redéfinir l'horizon des possibles et à rénover les cadres de l'action publique¹³. Derrière Clémentel, ses auteurs ont constitué comme l'un de ces nombreux espaces du débat extraparlementaire, ou encore comme l'une de ces annexes de

¹¹ Francine Soubiran-Payet, « Parlement, administrateurs et experts (1900-1914). Le discours de la compétence », *Vingtième Siècle*, n° 93, 2007, pp. 151-163 ; Alain Chatriot, « Les offices en France sous la Troisième République. Une réforme incertaine de l'administration », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, pp. 635-650.

¹² Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002.

¹³ Christian Topalov, « Le champ réformateur, 1880-1914 : un modèle », in Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, EHESS, 1999, pp. 462-474 ; Janet Horne, *Le musée social. Aux origines de l'État providence*, Paris, Belin, 2004.

la Chambre qui se sont multipliées depuis la fin du siècle autour des questions de la réforme sociale¹⁴. Cette histoire se prolonge assurément au-delà de la publication de ce rapport, la rationalisation devenant dans l'entre-deux-guerres contagieuse¹⁵. D'autres cadres de pensée s'affirment avec elle, dont la pensée planificatrice, permettant au monopole de la rationalité instrumentale de s'exercer sur la raison, à la rationalisation de devenir l'apanage de la société industrielle et du gouvernement des agents économiques comme des populations.

¹⁴ Alain Chatriot, « Réformer le social sous la Troisième République », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 56 (suppl.), 2009, pp. 40-53.

¹⁵ Aimée Moutet, *Les logiques de l'entreprise. La rationalisation dans l'industrie française de l'entre-deux-guerres*, Paris, EHESS, 1997.