

La commission et l'équation: une comparaison des Plans français et néerlandais entre 1945 et 1980

In: Genèses, 34, 1999. pp. 28-52.

Citer ce document / Cite this document :

Desrosières Alain. La commission et l'équation: une comparaison des Plans français et néerlandais entre 1945 et 1980. In: Genèses, 34, 1999. pp. 28-52.

doi : 10.3406/genes.1999.1550

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1999_num_34_1_1550

Résumé

■ Alain Desrosières: La commission et l'équation: une comparaison des plans français et néerlandais entre 1945 et 1980 La France et les Pays-Bas se sont dotés, en 1945, d'institutions de planification indicative, et non imperative. Mais les outils de modélisation économique utilisés ont été fort différents, au moins jusqu'aux années 1970. En France, les débats se déroulaient dans les «commissions du Plan», et étaient menés dans le langage des ingénieurs et des statisticiens, qui avaient, de fait, tendance à envisager l'économie «comme une seule grande entreprise» et non comme le lieu de la compétition marchande. Les planificateurs néerlandais, en revanche, étaient souvent des universitaires, plus extérieurs à l'État. Ils travaillaient aussi sur une économie tournée vers le commerce mondial depuis des siècles et s'appuyaient sur l'enchaînement dynamique des fluctuations d'une économie marchande autonome, comme on tente de monter un cheval au galop. Les Français avaient - une vision plus technique et quantitative d'une économie dont la dynamique des prix était restée longtemps mystérieuse. - Le cours de cette économie était réduit à son année horizon. En revanche, la procédure sociale de discussion détaillée de cet horizon était privilégiée, à travers un circuit compliqué d'experts, de comptables nationaux, de commissions et de groupes de travail.

Abstract

The Commission and the Equation: a Comparison of French and Dutch economic Development Plans between 1945 and 1980 Both France and the Netherlands were endowed with indicative rather than - mandatory planning institutions in 1945. However, the tools they used to form their economic models were very different, at least until 1970. In France, discussion took place within the "Plan Commission", and was formulated in the language of engineers and statisticians who, in fact, tended to view the economy "as one large firm" rather than as place for market competition. In contrast, Dutch planners were often academics, hence farther removed from the state. They were also working on an : economy that for centuries had been involved in world trade and they based : their efforts on the dynamic chain of fluctuations of an autonomous market economy, as one might try to mount a galloping horse. The French had a more technical, quantitative view of the economy, in which the dynamics of price fluctuations would long remain a mystery. The evolution of the economy was limited to the forecast year. On the other hand, the social procedure of detailed debate concerning that year was promoted through a complicated circuit : of experts, national auditors, commissions and working groups...

LA COMMISSION
ET L'ÉQUATION:
UNE COMPARAISON
DES PLANS FRANÇAIS
ET NÉERLANDAIS
ENTRE 1945 ET 1980

Alain Desrosières

En 1946, deux États européens, la France et les Pays-Bas, viennent de subir les mêmes tragiques épreuves et entament leur reconstruction. Ils créent tous deux un office de « planification économique » : le Commissariat général du Plan (CGP), à Paris, le Central Planning Bureau (CPB), à La Haye. Le contexte politique, les débats préalables à ces créations, les objectifs assignés à ces institutions innovatrices se ressemblent. Elles mettent en place une planification « indicative », « concertée », tournée vers la prévision et la coordination de décisions décentralisées, et visent la reconstitution d'un marché libre, après qu'aient pu être progressivement supprimées les réglementations administratives issues de la guerre. Elles se démarquent explicitement l'une et l'autre autant des plans autoritaires de l'URSS et de l'Allemagne nazie, que du refus de l'idée même de planification, alors formulé nettement aux États-Unis, en Grande-Bretagne, et, plus tard, en Allemagne fédérale. Elles sont justifiées, en 1946, par l'urgence de la reconstruction des infrastructures de base, et par la difficulté de financer celles-ci. Le plan Marshall constituera une des sources de ce financement. À partir des années 1950, ces questions sont en partie résolues. Pourtant les deux bureaux de planification subsistent, et jouent un rôle important, au moins jusqu'aux années 1980. Leur originalité est d'intégrer des outils scientifiques de description et de prévision – comptes nationaux,

modèles macroéconomiques – dans des procédures du débat social et politique. Des outils comparables sont bien sûr imaginés et construits dans d'autres pays occidentaux, mais leur utilisation n'y est pas aussi systématique. Ainsi les premiers modèles économétriques, élaborés par des universitaires, y sont utilisés au cas par cas pour évaluer des politiques économiques, mais ces usages ne sont pas inscrits dans des procédures permanentes, comme cela a été le cas aux Pays-Bas et en France¹.

Pourtant, malgré les similitudes de leurs choix initiaux, ces deux pays ne vont pas utiliser les modèles économiques de la même façon, ni au même rythme. Aux Pays-Bas sont construits, dès le début des années 1950, des modèles économétriques du fonctionnement global de l'économie. Les résultats de ceux-ci sont largement cités et commentés à l'occasion des grands débats sociaux et politiques, des élections, des crises de toutes sortes qui jalonnent le demi-siècle écoulé depuis la guerre. En France, en revanche, de tels modèles ne sont construits et utilisés, d'une façon comparable à celle des Pays-Bas, que depuis 1970 environ, et leur usage dans le débat social n'a jamais été aussi large ; il a même nettement diminué depuis le début des années 1980. Peut-on expliquer une telle différence ? Cette question peut être l'occasion d'un exercice de sociologie comparative, mobilisant des éléments issus de l'histoire interne des outils techniques de description et d'analyse économique – schémas conceptuels, méthodes statistiques, comptabilité nationale, économétrie – et de l'histoire externe, sociale, intellectuelle et politique, des deux pays².

Le tout premier modèle macroéconométrique a été construit, dès 1936, par un Néerlandais, Jan Tinbergen, pour répondre à des questions de politique économique, liées au chômage et à la crise du commerce extérieur des années 1930. De plus, c'est ce même Tinbergen qui crée et dirige le CPB de 1946 à 1955. Cette circonstance accroît encore l'intérêt d'une comparaison entre la France et les Pays-bas, mais pose aussi une question difficile de sociologie historique : les différences peuvent-elles être expliquées par la personnalité et le rôle d'un individu, fût-il exceptionnel ? Cet exercice portant sur une question bien délimitée peut conduire à une réflexion plus générale sur les liens entre une (micro) sociologie des sciences et des techniques, et une (macro) sociologie, plus classique et historique, portant sur des institutions, des cultures et des

1. Ronald Bodkin, Lawrence Klein, Kanta Marwah (éd.), *A History of Macroeconometric Model-Building*, Adershot (UK), Edward Elgar, 1991.

2. L'information présentée ici sur les Pays-Bas doit beaucoup à Adrienne van den Bogaard, Marcel Boumans, Johan Heilbron, Albert Jolink, Frank Kalshoven et Arie Rip.

Alain Desrosières
*La commission et l'équation :
une comparaison des plans français
et néerlandais entre 1945 et 1980*

ensembles nationaux. Ce texte cherche non seulement à répondre à une question proprement historique sur la France et les Pays-Bas, mais aussi à examiner un problème de méthode sociologique : quels éléments sont jugés pertinents pour répondre à une telle question ? Que signifie d'ailleurs « expliquer » de telles différences ? Peut-on faire autre chose que sélectionner des éléments et les organiser en un récit prenant la forme d'un réseau de faits qui se tiennent plus ou moins bien ?

Mais des réseaux narratifs différents peuvent être construits. L'explicitation de cette multiplicité des récits est même une partie essentielle du travail de comparaison. Ceci est visible à travers la diversité des sources documentaires et historiographiques déjà disponibles. Ainsi, pour la France, une documentation copieuse existe sur l'histoire de la statistique³ ou de la comptabilité nationale⁴. Pour les Pays-Bas, en revanche, les recherches préalables sur ces sujets sont peu importantes, mais la littérature sur les origines des modèles économétriques néerlandais est abondante, compte tenu du rôle de ceux-ci dans l'histoire générale de la modélisation. Cette différence historiographique est à la fois significative – elle anticipe sur les résultats présentés ci-dessous : accent mis sur la comptabilité nationale en France, sur la modélisation aux Pays-Bas – et gênante dans une perspective de comparaison terme à terme. La diversité des récits possibles fait partie du problème à traiter. On présentera *une* sélection – parmi d'autres – de traits tant micro que macro-sociaux, dessinant deux constellations scientifiques, administratives et politiques. La percée néerlandaise en matière de modélisation doit beaucoup à la personnalité complexe de J. Tinbergen. On centrera l'analyse du cas français sur des individus comparables à celui-ci, mais chacun selon des points de vue différents, Claude Gruson et Edmond Malinvaud.

Les deux récits sont indépendants l'un de l'autre. Malgré les ressemblances des objectifs de leur planification, les échanges entre les deux pays ont été peu nombreux. Les références mutuelles sont rares. Les protagonistes, aussi bien scientifiques que politiques, se connaissent peu. La prévision économique française reste longtemps tournée sur elle-même. Les Pays-Bas sont plus ouverts vers le monde anglo-saxon, mais peu vers la France. Le côté « assez grand pays » intellectuellement – à tort ou à raison – autosuffisant de la France s'oppose au côté « petit pays »

3. Insee, Joelle Affichard (éd.),
Pour une histoire de la statistique, 2 vol.,
1 : contributions. 2 : matériaux, Paris,
Insee-Économica, 1987.

4. François Fourquet,
*Les comptes de la puissance. Histoire
de la comptabilité nationale et du Plan*,
Paris, Encres-Recherches, 1980.

à fort passé commercial et plus spontanément ouvert des Pays-Bas. L'ouverture relative des réseaux technico-politiques des deux pays semble justifier des analyses macro-sociales, portant sur des traits supposés lourds et de longue durée des deux cultures nationales. Il est tentant de les résumer en des formules simples mémorisables et transmissibles à des fins d'argumentation ou de dénonciation, par exemple sur le « retard » ou « l'archaïsme » de la France – du point de vue de la modélisation économétrique. Multiplier les points de vue montre que de tels résumés sont stimulants pour l'esprit, mais risqués.

La modélisation macroéconométrique aujourd'hui enseignée et utilisée repose sur un noyau commun de méthodes et de contraintes, même si les hypothèses économiques et les techniques statistiques diffèrent d'un modèle à l'autre. Ce noyau commun, maintenant bien acquis et constitué, est le produit historique de la combinaison entre des outillages cognitifs et institutionnels nombreux et relativement indépendants. Cette combinaison n'a pu se faire que progressivement, et rien ne commandait *a priori* l'ordre et la forme dans lesquels ces maillons se nouaient successivement les uns aux autres. Dans les années 1950, le modèle de Lawrence Klein et Arthur Goldberger représente la synthèse provisoirement unifiée de ces maillons.

On peut décomposer ce noyau désormais solide de la modélisation économique en huit éléments, issus de trajectoires différentes⁵. Selon les circonstances, c'est sur tel ou tel de ces maillons, ou sur telle ou telle combinaison de certains d'entre eux, que l'accent est mis pour caractériser l'essence de la modélisation, ou le moment décisif et le plus difficile à franchir de l'histoire. C'est pour cela que cette histoire peut être différente d'un pays à l'autre, le mot « histoire » étant lui-même pris avec ses deux connotations possibles, comme réalité – l'histoire telle qu'elle s'est « vraiment » passée – ou comme narration – l'histoire telle qu'elle est construite et racontée⁶. On pourrait retracer l'histoire de la modélisation de huit façons différentes, en tirant chacun des fils issus de ces huit idées, énumérées ici pour montrer ensuite comment elles progressent et se combinent différemment selon les contextes nationaux.

I- Quantification et régularités observées.

Les phénomènes économiques et sociaux peuvent être quantifiés et décrits par des « statistiques », et ces mesures

5. Beaucoup d'éléments de cette généalogie compliquée sont décrits dans T. Porter, *The Rise of Statistical Thinking*, Princeton University Press, Princeton, 1986; Stephen Stigler, *The History of Statistics. The measurement of Uncertainty Before 1900*, Cambridge (US), Harvard University Press, 1986; Mary Morgan, *The History of Econometric Ideas*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; R. Bodkin, L. Klein, K. Marwah (éd.), *A History of Macroeconometric...*, *op. cit.*; Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

6. En anglais, cette distinction est plus claire. Elle oppose *history* à *story*.

sont dotées de régularités et de permanences temporelles. C'est l'idée centrale d'Adolphe Quetelet, combattue par des statisticiens qui nient l'existence de régularités, ou des économistes théoriciens (Jean-Baptiste Say, Léon Walras), qui se méfient de l'écart entre concepts abstraits et mesures statistiques concrètes dont rien ne garantit la pureté⁷.

2 - Les marchés et leur équilibre général.

L'économie peut être pensée comme un système global d'échanges marchands, dont les parties interagissent selon des lois générales, exprimables de façon mathématique. C'est l'équilibre général de L. Walras et Alfredo Pareto. Cette idée n'implique pas *a priori* la possibilité de *mesurer* ces interactions et leurs régularités. C'est une construction formelle qui tire même sa force de cette possibilité d'abstraction des lois générales du marché. À ce moment, le recours à la statistique est perçu comme risquant de faire revenir la pensée économique en arrière, vers le contingent et l'historique. La controverse entre, d'une part, les historicistes allemands et les institutionnalistes américains, grands utilisateurs de statistiques, et, d'autre part, les économistes « hypothético-déductifs » et mathématiciens, porte sur l'opposition entre statistiques descriptives et formalismes mathématiques, pensés, à la fin du XIX^e siècle, comme incompatibles.

3 - L'analyse de la conjoncture économique.

Les régularités temporelles n'impliquent pas nécessairement la constance postulée par A. Quetelet. Les fluctuations observées historiquement peuvent être analysées en tant que telles, et mises en relation les unes avec les autres. Elles sont souvent *cycliques*. Les cycles peuvent être décrits, et éventuellement « expliqués » par des « causes » extérieures (Clément Juglar, Henri Moore). Cette idée conduit à la construction de « baromètres économiques » (Harvard), et à la mise en place d'instituts de conjoncture, dans les années 1920 et 1930. Une nuance apparaît, parmi ces « conjoncturistes », entre ceux qui voient, dans chaque phase ou dans chaque cycle, des moments singuliers justifiant une analyse spécifique (Wesley Mitchell), et ceux qui cherchent à inscrire les régularités empiriques dans des formes stables, anticipant ainsi l'économétrie⁸.

7. Claude Ménard, « Three forms of resistance to statistics: Say, Cournot, Walras », *History of Political Economy*, n° 12, 1980, pp. 524-541.

8. Marcel Lenoir, *Études sur la formation et le mouvement des prix*, Paris, Giard et Brière, 1913; Henri Moore, *Economic Cycles - Their Law and Cause*, New York, Macmillan, 1914.

4 - La statistique mathématique issue de la biométrie.

Les régularités et les relations statistiques peuvent être mises en forme et « mesurées » par les outils de la *statistique mathématique* – régression corrélation, tests – issus de la biométrie (Francis Galton, Karl Pearson). Ces techniques sont transportées vers les sciences sociales et l'économie par Udny Yule et Arthur Bowley, avant d'être, plus tard, associées à la statistique inférentielle probabiliste – estimations, tests – de Ronald Fisher et Jerzy Neyman-Egon Pearson. Entre 1900 et 1930, ces premiers outils – non probabilistes – sont utilisés pour estimer des lois d'offre et de demande, et analyser des cycles.

5 - La comptabilité nationale.

La vie économique peut être mesurée et décrite de façon globale à travers des « agrégats », revenu national, produit national brut, consommation. Cette idée de *comptabilité nationale* apparaît successivement dans trois perspectives différentes et en partie indépendantes. La mesure du *revenu national* est inscrite dans une analyse des revenus : salaires, profits, rentes (A. Bowley, dès le début du siècle). La mesure d'un *produit national* résulte d'une analyse de la production des divers secteurs de l'économie (W. Mitchell, Simon Kuznets et Colin Clark, dans les années 1920 et 1930). Enfin la mesure des composantes de la *demande* – consommation, investissement, dépenses publiques – est liée à la diffusion des idées de John Maynard Keynes sur l'équilibre macroéconomique entre offre et demande globales (années 1940). La conceptualisation théorique de la comptabilité nationale, et la mise en place de son infrastructure statistique peuvent être vues comme des moments cruciaux de la modélisation économique (cas français jusqu'aux années 1970), ou être passées sous silence, comme une étape technique sans portée historique ni enjeu scientifique important (cas anglo-saxon).

6 - La dynamique de l'économie.

Les variations temporelles des composantes de l'économie, reliées par les équilibres comptables *a priori* de la comptabilité nationale, peuvent être analysées en termes d'*enchaînement dynamique*. C'est l'apport de J. Tinbergen dans les années 1930. Plusieurs outillages mentaux différents se rejoignent alors : équilibre systémique global – synthèse d'un équilibre économique théorique à la

Walras et d'un équilibre empirique comptable – analyse temporelle, statistique mathématique appliquée à l'économie, sans parler des formalismes issus de la physique et de la mécanique – oscillateurs harmoniques, équations différentielles. Cet aspect dynamique ne deviendra partie intégrante de la modélisation française qu'au milieu des années 1970.

7 - Les modèles deviennent probabilistes.

Les relations économétriques, estimées de façon statique ou dynamique, peuvent être inscrites dans un *modèle probabiliste*, formulant des relations entre les hypothèses économiques théoriques, les régularités empiriques observées et l'hétérogénéité des cas singuliers. Cette «probabilisation» des modèles est absente du travail de J. Tinbergen dans les années 1930. Elle est mise en forme par Trygve Haavelmo (1944) et la *Cowles Commission* américaine, dont fait partie le Néerlandais Tjalling Koopmans. À ce stade est réalisée la synthèse avec d'autres outillages, encore différents, issus des probabilités en tant que branche des mathématiques, *via* les Britanniques R. Fisher et E. Pearson et le Polonais J. Neyman. Bien que des Français (Émile Borel, Maurice Fréchet, Georges Darmon, Paul Lévy) aient eu une place essentielle dans la formalisation des probabilités, ils n'ont pas joué un rôle particulier pour introduire celles-ci dans les modèles économiques. Pour la France, c'est E. Malinvaud qui, dans les années 1950, effectue cette mise en forme.

8 - Une référence pour les politiques économiques.

L'idée d'associer des spéculations théoriques – économiques ou mathématiques – avec des séries d'enregistrements statistiques et comptables ne s'impose que dans les années 1930 et 1940. Or c'est à ce moment que de telles constructions sont présentées comme nécessaires pour orienter des politiques macroéconomiques, dans le contexte dramatique de la crise, de la mobilisation industrielle liée à la guerre, et de la reconstruction de l'après-guerre. Cette perspective quasi-militante est forte chez les créateurs des premiers modèles. De cette implication dans la vie de la cité, pensée à travers ces outils nouveaux, résulte un changement de l'échelle et de la nature de la combinaison, désormais fortement nouée, des sept maillons décrits ci-dessus. Mais selon les pays, ces maillons ont été articulés et exprimés de façon différente.

Il ne suffit pas qu'une idée nouvelle soit formulée. Elle ne produit ensuite des effets que si elle est capitalisée, inscrite dans des réseaux stables, cognitifs et politiques. Pour cela sont décisifs les poids relatifs et les relations mutuelles entre les universités, les centres de recherche, les offices statistiques, les autres administrations, les organes politiques, éventuellement les grandes firmes, les syndicats, les partis, les églises. Dans chaque pays, cette configuration est différente.

Administrations et universités: un partage spécifique à la France

Le contenu, le style et l'importance de la prévision économique dans l'espace administratif et scientifique d'un pays reflètent le rôle implicite de l'État, en matière d'expertise scientifique et technique. Dans certains pays, cette expertise est extérieure aux rouages de l'État, dans les universités ou des centres scientifiques qui, même s'ils bénéficient de fonds publics, ont avec l'administration des rapports contractuels. En France, en revanche, l'expertise technique et scientifique socialement reconnue a été longtemps (et est encore en partie) interne à l'État, à travers les corps d'ingénieurs issus des grandes écoles, dont le prototype est l'École polytechnique. L'Université y a eu, en conséquence, un poids relatif plus faible: ceci est net pour l'enseignement de l'économie mathématique. Cette tradition d'une science pour l'État a eu longtemps des conséquences importantes⁹. Tournés vers l'action administrative, ces savoirs d'ingénieurs avaient tendance à se fractionner, à se spécialiser dans leurs domaines propres d'intervention. La circulation d'un domaine à l'autre était improbable. Un transfert d'idées entre physiciens et économistes, à l'origine du travail de J. Tinbergen et de T. Koopmans, était peu concevable en France. Cette orientation administrative ne poussait pas au cumul des connaissances, à leur systématisation. Les échanges avec d'autres pays étaient limités à des institutions officielles, peu académiques. Les réseaux scientifiques restaient très courts, puisque les innovateurs éventuels étaient isolés, ou se branchaient sur des réseaux administratifs ou économiques, peu propices à la capitalisation des savoirs, plutôt que sur des réseaux universitaires¹⁰.

L'idée de quantifier les fluctuations globales de l'économie, d'abord en les additionnant et en les traitant

9. Le passé est ici utilisé, car ce paysage français s'est beaucoup transformé au cours des deux dernières décennies, et justifierait une autre analyse, même si certains aspects subsistent.

10. Des développements sur l'histoire interne des modèles économétriques français figurent dans Patrick Artus, Michel Deleau, Pierre Malgrange, *Modélisation macroéconomique*, Paris, Economica, 1986; Robert Boyer, « Les modèles macro-économiques globaux et la comptabilité nationale (1950-1980) », in Insee, *Pour une histoire de la statistique*, op. cit., vol. 2: matériaux, pp. 635-660; Raymond Courbis, « Macroeconomic Modelling in France », in R. Bodkin, L. Klein, K. Marwash (éd.), *A History of Macroeconometric...*, op. cit. Sur l'histoire plus générale de la statistique administrative en France, voir Insee, *Pour une histoire de la statistique*, op. cit., vol. 1 et 2.

comme un tout, puis, plus tard, en en modélisant les articulations, ne va pas de soi. Elle est en général liée à un projet d'action, à l'idée qu'il est possible d'influer sur le cours de la vie économique. Il faut identifier et construire des objets qui se tiennent, pour pouvoir agir sur eux et ajuster cette action. Au XIX^e siècle, la statistique morale puis la démographie se constituent autour des questions politiques posées par les épidémies, la pauvreté, la délinquance, le volume de la population nationale. À la fin du siècle, une grave crise économique frappe les nations industrielles, entre 1875 et 1895. Une réglementation du travail salarié est mise en place ; des offices du travail sont créés dans beaucoup de pays, dans les années 1880 (États-Unis) et 1890 (Europe). De nouvelles catégories de perception de la vie économique, et d'action sur elle, sont formulées. Elles sont en usage des années 1880 aux années 1940 : récurrence cyclique de crises caractérisées par les fluctuations de la bourse, des salaires et des prix des matières premières, par la production et la circulation des métaux précieux, et par les taux de change entre monnaies. En ce temps, l'économie n'est pas encore perçue en termes de production nationale et de circuit intégré de l'offre et de la demande globales comme elle le sera après J. M. Keynes – théoriquement – et J. Tinbergen et Ragnar Frisch – pratiquement.

Le travail nécessaire pour rendre techniquement possible et politiquement crédible la combinaison réussie des huit maillons décrits ci-dessus est compliqué et plein de traverses particulières à chaque pays. Ainsi, en France, dans les années 1930, un réseau d'ingénieurs a contribué à ce travail. Le groupe « X-Crise », constitué en 1930 par des polytechniciens, se veut un lieu d'échange d'idées sur les « solutions rationnelles » qui peuvent être apportées à la crise économique et sociale. Il n'est pas un lieu de recherche et d'innovation scientifique, mais un lieu de circulation et de connexion d'idées auparavant soutenues séparément dans des contextes éloignés les uns des autres. J. Tinbergen y présente, en 1938, ses « recherches économiques sur l'importance de la Bourse aux États-Unis ». Il développe sa conception des modèles dynamiques, vus comme systèmes d'équations différentielles. Il présente sous forme de graphiques, les résultats des régressions et leur interprétation. Pourtant ce type de méthodologie n'aura pas d'application en France avant plus de trente ans (début des années 1970). Il y a une dis-

continuité entre ces discussions des années 1930 sur l'économétrie, et la comptabilité nationale «à la française», qui apparaît dix ans plus tard.

La différence entre la modélisation économétrique de J. Tinbergen et les travaux français sur la comptabilité nationale est frappante. D'un côté les fluctuations spontanées d'une économie marchande sont suivies et inscrites dans un formalisme qui vise à expliciter leur dynamique endogène et à tester les effets éventuels de mesures de politique économique. De l'autre, l'économie nationale est traitée comme celle d'une grande entreprise, dont il faut analyser et organiser les flux internes, afin de répondre aux divers besoins, compte tenu de ressources limitées. La technique comptable équilibrant les «ressources» et les «emplois», croisant des équilibres par «agents» et par «opérations», symbolise cette démarche.

Mais il serait trop simple d'interpréter cette distinction comme une opposition entre «libéralisme» et «dirigisme», entre droite et gauche, entre marché et État. Du côté des Pays-Bas des années 1930, c'est parce que J. Tinbergen – membre du Parti socialiste – souhaite que l'État intervienne dans une situation de crise grave, qu'il élabore son modèle des cycles et teste diverses variantes de politique économique. D'autre part, dans la France des années 1945 à 1970 on ne cherche pas à construire une planification lourde et autoritaire, à la façon de celle de l'Europe de l'Est. L'habileté de Jean Monnet est même de doter le Commissariat général au Plan (CGP), d'une structure légère, destinée à organiser la concertation et le dialogue entre des administrations et des «partenaires sociaux» qui auparavant s'ignoraient. Cette ligne est la même que celle du Central Planning Bureau (CPB) créé par J. Tinbergen. Les débats très âpres qui, en France comme aux Pays-Bas, opposent les tenants d'une planification lourde orientant directement l'économie, et les partisans, comme J. Monnet et J. Tinbergen, d'une planification légère consultative, sont identiques, et se terminent de la même façon. Or, à partir de cette origine commune, les deux histoires sont différentes. Aux Pays-Bas la construction de modèles commence dès les années 1950. Ces modèles ont, pour longtemps, une grande répercussion dans le débat social¹¹. En France la construction de la comptabilité nationale devient une entreprise politique et administrative de grande ampleur, mais elle n'engendre pas, avant vingt ans, de modèles conséquents. Par ailleurs

11. Anton Barten, «The history of Dutch macroeconomic modelling, 1936-1986», in R. Bodkin, L. Klein, K. Marwah (éd.), *A History of Macroeconometric...*, *op. cit.*, pp. 153-194.

le Plan y a rarement une influence et une autorité – scientifique et politique – aussi grande qu'aux Pays-Bas. Ainsi une opposition simpliste entre un étatismes « à la française » et un libéralisme « à la hollandaise » ne rend pas compte des différences entre les deux histoires.

Dans la plupart des pays, la construction d'une comptabilité nationale et de son infrastructure statistique ont été vécues comme des opérations techniques, indispensables et coûteuses, mais subordonnées à leurs usages politiques et scientifiques. Les histoires disponibles de la modélisation macroéconomique n'évoquent pas cette phase du travail. En France en revanche cet épisode a été vécu, pendant la vingtaine d'années allant de 1950 à 1970, non seulement du point de vue de leur usage rapidement routinisé, mais aussi comme le vecteur d'un projet politique de rationalisation et de modernisation de l'administration¹². Il est marqué par les conditions de l'après-guerre, communes à la France et aux Pays-Bas : reconstruction, investissements en infrastructures en partie financés par une aide Marshall conditionnée par l'existence d'une comptabilité économique, pénuries, situation inflationniste, réglementations administratives encore lourdes, décolonisation.

La spécificité française est plutôt du côté de la transformation du rôle de l'État, menée *de l'intérieur* par des hauts-fonctionnaires. Ceux-ci souhaitent moderniser l'administration, mais ils sont produits par la structure ancienne, dans laquelle l'expertise interne à l'État est plus légitime que l'expertise universitaire. La matrice intellectuelle de la comptabilité nationale française est une combinaison entre la tradition comptable et budgétaire de l'administration des finances, étendue à tous les acteurs de la vie économique, et une version simplifiée du keynésianisme, qui met l'accent sur l'écart entre une offre et une demande globales mesurées par le nouvel outil. Paradoxalement, cette entreprise conduit à un système articulé de comptes nettement plus détaillés et sophistiqués que ceux d'autres pays, mais moins utilisés dans des modèles économiques mobilisant les développements récents de l'économétrie et de la macroéconomie : *la sophistication du système français a un autre but que la modélisation*. Pour comprendre ce but, il faut entrer dans la mécanique interne de l'élaboration des comptes et des prévisions à court et moyen terme. Les tableaux de comptabilité nationale constituent une description théorique

¹² F. Fourquet, *Les comptes de la puissance...*, op. cit.

subtile, cohérente et exhaustive, de l'ensemble des flux économiques. Les sources statistiques sont lacunaires, incomplètes, contradictoires. Le remplissage des tableaux est un processus collectif d'approximations successives, par tâtonnements, négociations, compromis entre responsables des diverses cases des matrices comptables. Ce processus mime – ou croit mimer – le fonctionnement réel d'une économie perçue comme une série d'ajustements comptables, et non comme une dynamique marchande. Les projections *en volume* constituent le cœur des reconstitutions du passé, et des prévisions à court et moyen terme. Les prix et les valeurs sont observés et inscrits dans les comptes du passé, mais leurs logiques restent en partie mystérieuses.

Le passé et l'avenir sont construits de la même façon

Ceci explique qu'une modélisation économétrique formalisée des projections à court et moyen terme n'ait pas vu le jour à ce moment, alors qu'elle était développée dès les années 1950 aux Pays-Bas. Le travail de construction des comptes du *passé* et du *futur* était fait par les mêmes personnes, en continu, avec des contraintes voisines. Cela peut sembler surprenant dans la mesure où ces tâches sont de nature apparemment très différente. Au Pays-Bas, elles sont menées par des institutions distinctes (CBS et CPB). Ce dernier cas correspond mieux à une épistémologie réaliste, où les statisticiens mesureraient les flux passés et les enfermeraient dans des boîtes noires, banques de données mises à disposition des économètres et prévisionnistes. La discontinuité entre les statuts des deux types de chiffres serait alors nette.

Mais il n'en va pas ainsi dans la procédure française. Les comptes du passé nécessitent des tâtonnements et des évaluations négociées. Ils sont, pour chaque année, remis en chantier plusieurs fois, au fur et à mesure que des informations arrivent, par projection à partir des comptes antérieurs, eux aussi en chantier permanent. Ces comptes du passé sont en même temps utilisés pour évaluer les comptes de l'année en cours et du futur proche. Un ensemble de cinq comptes, de $(t-2)$ à $(t+2)$, est en chantier permanent, et modifié, selon des procédures finalement analogues pour le passé et pour le futur, au vu d'informations et de « prévisions » partielles. La différence entre le passé et l'avenir s'estompe : on passe continûment du futur

au présent, puis au passé, en se tenant en éveil sur les épisodes et rebondissements d'une vie économique qui a déjà été encadrée et scénarisée. Les comptes prévisionnels sont évoqués dans les débats de politique économique, dans l'administration et dans la presse, ce qui accroît leur statut de réalité, et les rapproche encore des comptes du passé¹³.

Cette relative indistinction entre les deux catégories de comptes fait bien sûr l'objet de débats, certains ne manquant pas de dénoncer l'ambiguïté de ces «comptes du futur», à la fois descriptifs et normatifs, extrapolation de tendances «objectives» et conséquences de mesures volontaristes. Une partie de ces comptes, les évolutions *en prix*, est soupçonnée d'être performative et «irréaliste»: annoncer à l'avance de fortes hausses suffit à les provoquer. Ce débat ne disparaîtra pas complètement quand, dans les années 1970, des modèles économétriques informatisés, annuels puis trimestriels, feront diminuer l'importance de la négociation directe, en partie informelle, entre des personnes se connaissant bien, qui sous-tendait la construction des comptes du futur comme du passé.

La logique et la cohérence de ces procédures ne peuvent être comprises que si elles sont rapportées à leur origine et à leur insertion institutionnelle. L'expression «budget économique» symbolise le sens de cette entreprise. De même qu'une entreprise ou l'État dressent la *comptabilité*, nécessairement équilibrée, de leurs recettes et dépenses passées, afin d'évaluer le *budget prévisionnel* de leurs recettes et dépenses futures, de même la nation toute entière se dote d'une comptabilité des flux d'échanges entre ses catégories d'acteurs, afin de dresser un «budget économique» prévisionnel dans le même cadre. Ce «budget» vise à étayer et justifier économiquement le «budget de l'État», c'est-à-dire les recettes et dépenses d'un acteur précis. S'il s'agit bien d'insérer les décisions budgétaires dans une perspective d'équilibre macroéconomique, ce budget économique n'est pas inscrit dans un cheminement dynamique endogène, comme il l'est dans les modèles néerlandais issus de celui de J. Tinbergen de 1936.

De 1950 à 1970, l'activité de «prévision économique» est menée en parallèle de deux façons différentes et partiellement concurrentes. Les «budgétistes» inscrivent des prévisions annuelles dans le cadre comptable décrit ci-dessus, tandis que les «conjuncturistes» construisent des séries mensuelles et organisent des «enquêtes de conjoncture» auprès des chefs d'entreprises. Un art de

13. Les comptables nationaux de ce temps estimaient que, si les comptes du passé récent sont connus de façon détaillée, la prévision de ceux du futur proche devient presque un jeu d'enfant. Cette idée est voisine de celle de Quetelet, qui se faisait fort de prévoir avec exactitude le nombre des suicides et des crimes qui seront commis l'an prochain. Il parlait même à ce sujet de «l'inexorable budget du crime».

l'intuition conjoncturelle, basé sur des informations quantitatives mais non formellement reliées entre elles, est ainsi cultivé, selon des méthodes et un langage très différents de ceux des budgétistes. Pourtant, malgré leurs différences, les prévisionnistes français ont en commun, par rapport aux Néerlandais, de ne pas postuler de régularités de long terme inscrites dans des lois économiques et des relations économétriques. Une même opposition est décrite par Mary Morgan¹⁴ dans son « histoire des idées économétriques ». Elle distingue, parmi ceux qui s'intéressent aux « cycles des affaires », les *statisticiens économistes*, pour qui chaque cycle est unique, a son existence et sa logique propre (W. Mitchell et Arthur Burns au NBER) et les *économètres*, qui tentent de dégager des régularités et des lois a-temporelles, d'abord avec des cycles exogènes (Stanley Jevons, H. Moore, avec leurs explications astronomiques et climatiques), puis à travers une dynamique endogène liée aux ajustements marchands (J. Tinbergen). De ce point de vue, conjoncturistes et budgétistes comptables nationaux appartiennent à la première tradition (Mitchell est un des créateurs de la comptabilité nationale américaine).

Pour justifier leur pratique, les prévisionnistes français ont longtemps expliqué l'absence de modèles économétriques comparables à ceux de J. Tinbergen ou de L. Klein et A. Goldberger par le manque de séries statistiques longues. Ils insistaient sur l'importance de l'investissement méthodologique et statistique lourd, préalable nécessaire à la recherche de régularités éventuelles. Il n'est pas sûr que cette explication soit suffisante : des modèles reposant sur des séries courtes et approximatives ont été construits ailleurs. La démarche française est liée à la position et au rôle, partiellement communs, des comptables nationaux et des conjoncturistes dans les rouages administratifs. Proches de la décision budgétaire ou de l'interprétation immédiate du « climat » économique, ils sont incités à privilégier la spécificité du présent et d'une perception immergée dans l'action, par opposition à la mise en perspective généralisante de l'universitaire qui peut se détacher des contingences de ce présent. Même si, comme J. Tinbergen, celui-ci se met au service d'une demande politique, il conserve un comportement académique, écrit des articles et des livres de portée plus générale que des notes liées à l'action administrative. La particularité de l'expertise « à la française » apparaît ici. Les auteurs de la

14. M. Morgan, *The History of Econometric Ideas...*, op. cit.

comptabilité nationale étaient des ingénieurs haut fonctionnaires : ils écrivaient peu, ou produisaient des « volumes des méthodes » directement opérationnels.

La pulsation et le projet: deux philosophies du temps

Cette distinction entre haut fonctionnaires et savants ne recoupe pas une opposition en apparence voisine, entre court terme – le politique prisonnier des urgences – et long terme – le scientifique qui regarderait plus loin. La « prise en compte des exigences du long terme » était un leitmotiv du groupe des fonctionnaires planificateurs français de l'après-guerre. La création du Plan visait à répondre à un besoin que les administrations « gestionnaires du quotidien » ne pouvaient satisfaire. Il y a une contradiction apparente entre le souci affirmé d'inscrire l'action quotidienne dans une perspective de long terme, et le refus d'inscrire la temporalité dans les régularités révélées par l'économétrie. Mais s'agit-il du même temps long ? Le temps cyclique issu de la dynamique endogène de l'économie de marché est-il comparable au « long terme » du projet « prospectif » ? Le premier est le support de mouvements spécifiques comparables aux pulsations d'un système mécanique ou biologique. Le second est l'espace d'action propre revendiqué par le projet volontariste des experts en « tendances lourdes ». Même si ces dernières sont affirmées avec force, elles sont inscrites dans des tableaux reflétant l'effet permanent des contraintes comptables, mais ne résultent pas d'une dynamique temporelle spécifique de causes et d'effets mutuels, décalés les uns par rapport aux autres. Si le temps des fluctuations cycliques est typique des économies de marché, le temps de la planification de décisions à long terme peut caractériser des économies de types différents, où des agents rationalisateurs établissent une comptabilité des ressources et de leurs emplois. Les philosophies du temps sous-tendant ces deux perspectives sont différentes. Les objectifs du Plan français, inscrits dans les tableaux de la comptabilité nationale, sont formulés en termes de cohérence globale entre des équilibres extrapolés et des projets volontaristes, pour une année horizon. En revanche, le Plan néerlandais intègre des formulations économétriques des tendances spontanées d'une économie de marché, notamment à travers des « plans glissants » articulant les prévisions de court et de moyen

terme. Cette démarche fait apparaître le temps long comme la conséquence de la sommation de temps courts.

À leur origine, les deux Plans reflétaient des projets politiques voisins, issus de la crise de la démocratie des années 1930. Il s'agissait d'inventer une manière de construire un consensus, différent mais complémentaire de celui issu de la représentation parlementaire. Sur ce point, les Néerlandais sont allés plus loin. Leur planification a plus profondément marqué le débat démocratique qu'en France. Dans les deux cas, des commissions composées d'experts nommés par les principales composantes professionnelles, syndicales, religieuses (dans le cas des Pays-Bas) nouaient des interactions itératives avec une équipe de techniciens qui vérifiaient la cohérence économique des projets. Les rouages administratifs de ces deux machineries n'étaient pas identiques, mais la philosophie en était la même.

Mais les deux entreprises ont différé par la *procédure technique de vérification de la cohérence des projets*. En France, le cadre détaillé des équilibres comptables, projetés sur l'année horizon du Plan, était supposé garantir, grâce à sa décomposition fine, la plausibilité du projet d'ensemble. Cette cohérence était le point d'aboutissement d'une série de va-et-vient entre les techniciens responsables des calculs et les commissions spécialisées, dépositaire chacune de points de vue importants mais partiels. Le processus technique de remplissage des tableaux correspondant à l'année ($t + 5$) ressemblait à celui de l'établissement des comptes du passé et du proche avenir. L'alchimie était la même : transformer des informations partielles et contradictoires en matrices équilibrées, sans se préoccuper du cheminement dynamique conduisant à cet horizon. La procédure de concertation visait à promouvoir non seulement l'équilibre des comptes du futur, mais aussi une pédagogie politique de la confrontation des points de vue et des projets dans un langage commun, c'est-à-dire la mise en place d'un espace public de type nouveau par rapport à la représentation électorale.

Aux Pays-Bas, le projet politique était le même, mais il a pu s'appuyer sur une tradition ancienne de répartition et d'équilibre entre les communautés religieuses et politiques : la « politique des piliers » (*verzuiling*) sanctionnait et organisait un partage strict et équilibré de la vie sociale – écoles, syndicalisme, protection sociale, presse, radio, partis politiques – entre protestants, catholiques, libéraux

et socialistes. Ce système a marqué la création du Plan. L'idée que ces communautés peuvent mener des vies en partie séparées, mais doivent s'entendre et constituer ensemble les « piliers » d'un État leur garantissant l'autonomie et la paix civile, est ancrée dans la tradition politique néerlandaise. Le *Conseil économique et social* discute les prévisions du CPB. Il est formé de représentants qualifiés de chacun des « piliers ». La neutralité et l'objectivité du Plan sont garanties par cette représentation.

L'État néerlandais semble moins omniprésent et souverain que l'État français. Ceci éclaire les différences entre les procédures et les outils utilisés pour les interactions entre techniciens et représentants des forces sociales. Aux Pays-Bas, une construction économétrique, d'origine universitaire, sophistiquée des deux points de vue de l'analyse économique et du formalisme mathématique, a été utilisée comme support légitime de ces interactions. En France, c'est un outil de cohérence comptable de type administratif, issu du cœur le plus solide de l'État – le ministère des Finances – qui a assuré cette légitimité, avec peu de recours au langage universitaire. Un équilibre relatif différent entre l'État et d'autres forces – universités, syndicats, églises – sous-tend l'existence et la réussite d'outillages techniques et politiques dont la définition ne se réduit pas à la liste des équations du modèle, même si celle-ci doit être intégrée dans l'analyse.

La trajectoire de J. Tinbergen (1901/1994) illustre cela. Membre d'une église protestante minoritaire, il étudie la physique dans un environnement scientifique regroupant certains des meilleurs physiciens du temps. Sur les conseils de son professeur, Ehrenfest, il soutient en 1929 une thèse sur « les problèmes de minimum en physique et en économie », dans laquelle il met en œuvre des formalismes mathématiques utilisés en physique, pour traiter de la dynamique d'un équilibre économique walrasien, fondé sur des maximisations d'utilité ou de profit¹⁵. Mais il ne souhaite pas poursuivre une carrière de physique théorique car, dit-il, « les problèmes de la société [lui] semblent plus urgents ». Sensible à la misère des ouvriers, il décide de militer, et le fera toute sa vie, au parti socialiste. Pacifiste, il demande à bénéficier du statut des objecteurs de conscience, ce qui lui permet d'entrer au Bureau central des statistiques (CBS), où il travaillera jusqu'en 1945, tout en exerçant un enseignement universitaire d'économie et en assurant des missions pour la Société des nations (SDN).

15. Marcel Boumans, *A case of Limited Physics Transfer. Jan Tinbergen's Resources for Re-Shaping Economics*, Amsterdam, Tinbergen Institute Research Series, n° 38, 1992.

Ayant ainsi étudié l'économie mathématique la plus pointue du temps et ayant même contribué à son développement, J. Tinbergen se trouve au contact de données empiriques, et souhaite s'en servir pour répondre aux questions posées par la société. Les conditions de la réunion des maillons 2 (équilibre général), 3 (conjoncture), 4 (statistique mathématique), 6 (dynamique) et 8 (objectif politique), nécessaires pour accoucher de la modélisation économétrique, sont réunies – il y manque encore la comptabilité nationale et les probabilités, qui viendront un peu plus tard. C'est par le biais de l'étude des mouvements «en toile d'araignée» conduisant à des équilibres de marché qu'il progresse vers la structure du premier modèle dynamique du cycle des affaires, formulé, estimé et présenté publiquement en 1936. Il répond ainsi à une demande du parti socialiste. Quelle mesure est la plus apte à relancer l'activité et à redresser la balance commerciale du pays: un programme de travaux publics, des mesures protectionnistes, une politique de rationalisation industrielle, une baisse des prix de monopole, des réductions de salaires, ou enfin, une dévaluation du florin. Il teste ces différentes politiques. Il étudie aussi les effets de mesures visant à contrarier un cycle importé à travers des manipulations du taux de change ou des investissements publics. Il conclut que la mesure la plus efficace est la dévaluation, décidée peu après par le gouvernement.

Ce travail est peu connu hors des Pays-Bas, mais J. Tinbergen est ensuite sollicité par la SDN pour tester les théories des cycles rassemblées par Gottfried Haberler. Il présente alors son modèle de façon pédagogique, en le dépouillant de son formalisme mathématique, mais en conservant ce qui en fait le nerf: la combinaison entre une dynamique endogène des mécanismes des marchés, et la possibilité d'infléchir ceux-ci par des mesures dont les effets sont analysés dans la logique même de cette dynamique. La grande question est alors celle de la «stabilisation du cycle des affaires». Les mesures de stabilisation ont-elles pour effet de diminuer encore l'activité, compte tenu des répercussions en chaîne prévisibles en fonction de la structure cyclique du cœur du modèle?

La construction du modèle de J. Tinbergen n'a pu s'appuyer que sur des données rudimentaires. Elle a incité, dès 1937, le CBS à élaborer un système de comptes nationaux. L'économie de guerre puis celle de la période de reconstruction accélèrent ces recherches, dans les

années 1940, de même qu'elles l'ont fait en France et dans d'autres pays. Ce type d'économie organisée, marquée par les pénuries, les urgences, la mobilisation intensive et concentrée des ressources, implique une intervention directe de l'État et de ses administrations, et donc la mise en place de systèmes statistiques nouveaux, notamment sur l'industrie. C'est le cas aux Pays-Bas et en France. Pendant cette période, l'idée, travaillée par J. Tinbergen dans les années 1930, du fonctionnement autonome d'une économie marchande, avec ses cycles et son rythme propres, s'efface au profit de celle d'une économie *gérée comme une grande entreprise*. Dans celle-ci des produits de plus en plus manufacturés circulent entre des ateliers (les « branches industrielles ») reliés entre eux par des « coefficients techniques ». Les prix perdent le caractère de variable-clé qu'ils ont dans les échanges marchands.

L'économie est-elle analogue à une grande entreprise ?

Cette idée que l'économie peut être vue comme « une seule grande entreprise » est développée par les premiers fabricants de comptes nationaux. Le Néerlandais Ed Van Cleef propose, en 1941, l'expression « tenue du livre » (*bookkeeping*), pour souligner l'analogie avec la comptabilité ordinaire d'entreprise. Il insiste sur l'importance d'un tel outil pour « une économie planifiée centralement »¹⁶. De même, en 1943, le Français André Vincent compare l'économie entière à une grande entreprise¹⁷. On retrouve cette idée chez les comptables nationaux d'après-guerre, mais elle glisse alors d'un sens littéral, encore vraisemblable dans le contexte des années 1940, vers un sens plus métaphorique. Il n'est plus question de gérer l'économie comme une seule entreprise, comme le fait l'URSS, mais cette image continue pourtant d'imprégner les descriptions des systèmes de comptabilité nationale. Ceci est d'autant plus vrai qu'ils sont plus proches du cœur de l'État, c'est-à-dire du lieu où il est le plus plausible de penser l'économie comme un tout. Mais le langage de J. M. Keynes est alors plus apte que celui du rationalisateur taylorien à rendre compte des actions à mener dans le contexte d'une économie libérée de ses réglementations du temps de guerre, où l'idée de pilotage macroéconomique est désormais acquise. L'outil conçu sur le modèle de la comptabilité détaillée d'une firme industrielle va donc évoluer vers des estimations plus globales, nécessaires aux ministres de l'économie.

16. G. P. den Bakker, « Origin and Development of Dutch National Accounts », in 22th IARIW Conference, *The Value Added of National Accounting*, 1992, pp. 73-92.

17. F. Fourquet, *Les comptes de la puissance...*, op. cit.

Mais cette évolution a pris des formes différentes aux Pays-Bas et en France. Dans l'immédiat après-guerre, le plan néerlandais est confronté aux rationnements et aux problèmes urgents de la reconstruction. Les planificateurs essaient de bâtir une modélisation reflétant le mouvement d'une économie marchande. Cependant ce premier modèle n'est pas aussi dynamique que celui de 1936 : seule l'est vraiment l'équation d'investissement, fondée sur la mécanique de l'accélérateur flexible¹⁸. Mais, dès les années 1960, le système des « plans glissants », articulant plans à court et à moyen terme, réintroduit l'idée d'un mouvement endogène de l'économie, infléchi par des mesures de politique économique testées par le modèle, dont les résultats sont largement diffusés et débattus.

Le Plan français est porteur d'une philosophie différente. Il conserve plus longtemps, au moins implicitement, la métaphore de la grande entreprise – importance des projections en volume, des tableaux de Léontieff, des coefficients techniques – tout en la combinant à un projet plus politique d'atténuation des effets du marché par une sorte de simulation concertée de celui-ci à travers les commissions du Plan. Dans ce cas, la comptabilité nationale est l'outil idéal de la mise en cohérence et de la transparence collective des projets. Cette conception de la planification est développée avec vigueur par Gruson, le père de la comptabilité nationale française. Selon lui, une modélisation économétrique sophistiquée risquerait, avec ses hypothèses et ses équations mystérieuses et automatiques, de déposséder les partenaires sociaux de leur capacité à débattre d'une économie clairement reflétée par un système d'information statistique détaillé et performant.

En 1963, la *Brookings Institution* organise une conférence sur « la planification quantitative de la politique économique »¹⁹. Le Français Bernard Cazes ne parle que de l'organisation institutionnelle du Plan et des procédures de concertation entre commissions et techniciens. Les autres intervenants, notamment les Néerlandais, présentent des modèles. Les planificateurs français expliquaient cette différence par le fait que, selon eux, la France était le seul pays à avoir une « vraie » procédure de planification, alors que les autres ne pouvaient que « modéliser en chambre ». Cette analyse, sans doute exacte pour les autres pays, ne l'était pas pour les Pays-Bas, qui combinaient les deux procédures, politique et économétrique.

18. A. Barten, « The history of Dutch macroeconomic modelling... », *op. cit.*

19. Bert Hickman (éd.), *Quantitative Planning of Economic Policy*, Washington, The Brookings Institution, 1965.

Cette particularité de la France s'estompe à la fin des années 1960 quand sont mis en chantier les modèles de moyen terme FIFI puis DMS²⁰. Le premier est encore centré sur une projection à une année horizon. Sa principale spécificité est de distinguer un « secteur exposé » pour lequel les prix sont exogènes, imposés par l'extérieur, et un « secteur abrité », où un bouclage classique par la demande reste possible. Le modèle DMS (dynamique multisectorielle, 1975) est, lui, clairement dynamique. Mais à partir de cette période, le mécanisme institutionnel original des commissions du Plan perd de son importance. Des tentatives sont faites, dans les années 1970, afin d'utiliser les modèles pour tester des variantes demandées par des « partenaires sociaux », mais cette procédure n'a jamais l'ampleur et l'écho qu'elle connaît aux Pays-Bas depuis les années 1950.

L'économétrie en tant qu'outil mathématique de l'analyse économique est introduite en France par une nouvelle génération d'économistes, ayant reçu une formation d'ingénieur puis de statisticien. Leur profil intellectuel diffère à la fois de celui des économistes universitaires, qui résistent longtemps à la formalisation de l'économie, et de celui des planificateurs et comptables nationaux dont il vient d'être question. C'est E. Malinvaud qui, après un séjour en 1950 auprès de la *Cowles Commission* américaine, introduit et reformule l'économétrie probabiliste en France, et forme des générations d'éconômètres. Plus savant que politique, à l'opposé de Gruson, il n'a pas les mêmes motivations que J. Tinbergen dans les années 1930. L'important pour lui est de former des spécialistes, au fait des développements les plus pointus, et entretenant des contacts étroits avec la recherche anglo-américaine. En cela aussi, les économistes formés par E. Malinvaud diffèrent des deux groupes des universitaires traditionnels et des planificateurs. À partir des années 1970, cette nouvelle culture économique se diffuse dans les universités, et le paysage de la science économique française ressemble plus à celui d'autres pays, dont les Pays-Bas.

Optimisation ou prophétie autoréalisatrice

La planification néerlandaise des années 1950 et 1960 associe l'analyse économétrique et l'expression formalisée des objectifs de la politique économique. Cette association, déjà au cœur du projet initial de J. Tinbergen, se

20. R. Courbis, « Macroeconomic Modelling... », *op. cit.*, pp. 231-266.

poursuit après la guerre, avec les recherches de celui-ci et de son élève Henri Theil sur l'optimisation des politiques économiques²¹. Leurs perspectives sont différentes. J. Tinbergen suppose que le décideur politique spécifie les valeurs à atteindre pour les variables «objectifs» de la politique économique (*fixed targets*). Le modèle permet de déterminer les valeurs des variables d'action (*instruments*) compatibles avec les objectifs fixés. Le décideur peut choisir parmi ces solutions, si toutefois elles existent. H. Theil, pour sa part, ne part pas d'objectifs fixés *a priori*. Il spécifie une fonction de préférence du décideur incluant à la fois les valeurs des objectifs et celles des variables d'action, en ne fixant *a priori* ni les unes ni les autres. Cette fonction est maximisée compte tenu des contraintes exprimées par les relations du modèle. Le fait que les variables d'action figurent aussi dans l'expression de la fonction d'utilité du décideur signifie qu'on ne peut séparer les fins (*targets*) et les moyens (*instruments*). Ainsi les dépenses publiques peuvent être vues comme *moyens*, dans la perspective keynésienne d'action sur la demande globale, ou comme *fins*, utiles au bien-être de la société²². Ces deux approches, en termes d'objectifs fixés ou de fonction de préférence, impliquent un modèle économétrique incluant objectifs et variables d'action.

Le Plan français, qui a connu sa période de plus grande gloire dans les années 1960, est inscrit dans une perspective politique et scientifique différente. L'objectif est de fixer une pente de la croissance à moyen terme compatible avec les ressources humaines et techniques, et avec les structures du corps social. La grande affaire de ce projet volontariste est le choix d'un taux de croissance. L'horizon maximum est assigné par une hypothèse de «croissance à la japonaise», rêvée par le planificateur mais jugée trop brutale par ce qu'elle implique comme transformation des structures sociales. La sociologie empirique naissante est alors requise pour analyser les «résistances au changement social» qui freinent la croissance. L'exercice de planification est un processus sociopolitique d'expression des projets particuliers dans le cadre de commissions *ad hoc*, de leur coordination à travers les équilibres de la comptabilité nationale, et de leur rectification progressive, compte tenu des contraintes comptables, économiques et sociales. L'idée centrale est que, à travers cet exercice, les acteurs se convainquent de la possibilité et de la vraisemblance de la croissance

21. Andrew Hughes Hallett, «Econometrics and the Theory of Economic Policy: The Tinbergen-Theil Contribution 40 years on», in Neil De Marchi et Christopher Gilbert (éd.), *History and Methodology of Econometrics*, Oxford Economic Papers, vol. 41, janv. 1989, pp. 189-214.

22. B. Hickman (éd.), *Quantitative Planning...*, op. cit.

proposée. Cette prophétie est autoréalisatrice (*self-fulfilling*) en ce qu'elle ne devient réalité que dans la mesure où les gens y croient *a priori*. Cette vision est la clé de la rationalisation volontariste de la croissance que vise le projet des comptaibles nationaux français.

Chacune des deux démarches a des implications en termes de négociation et de construction de réseaux socio-politiques. Aux Pays-Bas, l'expression des objectifs et des « fonctions de préférence » des décideurs se fait à travers les débats du Conseil économique et social, où sont représentés employeurs et salariés. Ainsi, au début des années 1960, des discussions ont lieu sur diverses alternatives de la politique des salaires. Ceux-ci croissaient rapidement, de façon inflationniste. Un participant syndical observe que « la spécification des préférences est essentiellement un processus de négociation, sujet aux aléas de la situation politique, dans lequel les préférences des membres de la commission entrent en interaction sans nécessairement converger »²³. Cette question de l'effet propre de la dynamique de la négociation sur la formulation des objectifs politiques est perçue par les planificateurs néerlandais. Leurs collègues français insistent plutôt sur l'ampleur et l'intrication du vaste réseau d'administrations, de commissions et de groupes de travail qui participent à la formulation du Plan. Pour eux, c'est l'extension de cette implication des acteurs sociaux qui rend vraisemblable le Plan, puisqu'un plus grand nombre de ces acteurs est incité à agir en référence à cet horizon collectivement défini. Dans chacun des deux cas, le style de la formulation technique, optimisatrice et économétrique pour les Néerlandais, coordinatrice et comptable pour les Français, est en interaction avec le réseau scientifique, intellectuel et social dans lequel cette formalisation s'insère.

Cette différence de procédure explique pourquoi le Plan néerlandais a mieux résisté que son homologue français à l'arrivée des temps de crise du marché mondial. Aux Pays-Bas, l'outil technique proposé par les modélisateurs est peu contesté. Les partis politiques acceptent d'inscrire leurs propositions dans ce cadre, et se soumettent à son verdict. Les débats portent sur l'expression des priorités politiques, sous les contraintes nouvelles introduites par une situation analogue à celle des années 1930. Les fluctuations cycliques du marché peuvent être analysées et anticipées. Le fait que des

23. Willem Hessel, « Quantitative Planning of Economic Policy in the Netherlands », in B. Hickman (éd.), *Quantitative Planning...*, *op. cit.*, pp. 163-178.

mécanismes de prix ont des effets sur la répartition des revenus et sur le niveau de l'emploi est pris en compte, dans le langage du modèle, par les acteurs du jeu politique, de la même façon que, naguère, les « piliers », religieux et philosophiques, s'accordaient dans le cadre du *verzuiling*. Le modèle s'intègre ainsi à une superstructure coiffant des piliers séparés mais d'accord pour discuter selon ces règles.

Dans le cas français en revanche, la procédure de concertation d'ensemble, imaginée pour débattre du taux de croissance à moyen terme mesuré en volume, n'est plus adaptée pour traiter des questions, maintenant privées de langage commun, soulevées par les mécanismes des marchés et par la crise de l'emploi. La modélisation est devenue, dans les années 1980, un exercice mobilisant des techniciens plus compétents en économétrie et en théorie économique que leurs prédécesseurs des années 1950. Mais ces travaux s'insèrent moins bien dans une pratique sociale collective, car les questions soulevées sont plus conflictuelles et difficiles à discuter dans le cadre neutre et relativement dépassionné qu'offraient les commissions de naguère. De plus, le langage même des modèles et de la théorie économique ne constitue plus un fonds commun à peu près accepté par tous. Il y a donc à nouveau une séparation entre des techniciens dotés d'outils de plus en plus sophistiqués, et un débat social qui les ignore en partie, ou qui reste perplexe devant la diversité des diagnostics et des propositions des experts. Les deux traditions de planification et de modélisation ont-elles modifié l'articulation entre les arguments étayés par des modèles et les projets politiques ? Les mots *plan* et *modèle* ont-ils d'ailleurs les mêmes connotations selon qu'ils qualifient des choses à *faire*, des choses *en train de se faire*, ou des choses *faites* ?

Le Plan: un dessein et un dessin

L'idée de *plan* a deux faces. D'une part, le plan organise et coordonne une séquence d'actions visant un but. D'autre part, le plan est une représentation dessinée, une clôture d'un espace compliqué et potentiellement illimité, réduit aux seuls traits nécessaires pour s'y mouvoir et agir sur lui. L'idée de *modèle* a la même ambivalence : figure exemplaire vers laquelle tendre, stylisation conventionnelle et manipulable d'un système d'interactions. Dans les

deux cas, sont combinées étroitement la possibilité de regarder et de décrire, et celle d'agir. Cependant, au moins dans leurs usages relatifs à l'économie, le mot *modèle* semble plutôt du côté de la description, tandis que le mot *plan* serait lié à une action en projet. Cette distinction permet de résumer ce qui précède, en distinguant le cours de l'économie elle-même du cours de l'activité de planification de cette économie.

Les Néerlandais s'appuient sur l'enchaînement dynamique des fluctuations d'une économie marchande autonome, comme on tente de monter un cheval au galop. La désignation d'objectifs, fixés ou flexibles, est conditionnée par une vive sensibilité au cours de l'économie. La procédure de planification, pour sa part, implique une articulation forte entre modélisation et négociation des objectifs et des moyens. L'accent semble être mis plutôt sur le résultat de la procédure. *Le Plan néerlandais mime le cours de l'économie par son modèle.*

Les Français, avant 1975, avaient une vision plus technique et quantitative d'une économie dont la dynamique des prix est restée longtemps mystérieuse. Si le cours de cette économie était résumé à son horizon, en revanche la procédure sociale de définition détaillée de cet horizon était privilégiée, à travers un circuit compliqué entre experts comptables nationaux, commission et groupes de travail. *Le Plan français mimait le cours de l'économie par la négociation entre les partenaires sociaux.*

Pourtant il ne faut pas trop attendre de ces comparaisons macrosociologiques. Elles servent à donner du relief aux descriptions usuelles portant sur un pays. Les comparaisons, internationales ou historiques, permettent de voir, en prenant du recul. Mais à partir de là, tout reste à faire. L'étude microsociologique des interactions entre les savants, les statisticiens, les délégués des « partenaires sociaux » français ou des « piliers » néerlandais, les législateurs, les décideurs, ne peut en rien être remplacée par la seule étude des déclarations de principe, des organigrammes administratifs ou des équations des modèles. Cet ensemble disparate fournit des ressources variées, inscrites dans des réseaux nationaux de configurations différentes. Celles-ci ne sont pas des conséquences de traits culturels globaux, mais sont liées à des genèses, à des sélections spécifiques et contingentes, dont les résultats sont des façons de faire de l'État, en tricotant des savoirs et des actions.