

Le Plan Marshall

INTERVIEWS

Alan S. Milward :

« *Le Plan Marshall est une grande œuvre d'imagination* »

Le Plan Marshall, lancé à l'été 1947 et qui s'étend jusqu'à l'été 1951, est resté dans la mémoire collective — européenne aussi bien qu'américaine — comme la contribution décisive des Etats-Unis à la reconstruction de l'Europe de l'après-guerre. Il est désormais la référence obligée de tout discours sur l'aide internationale. Combien d'hommes politiques ont souhaité d'une voix vibrante que soit lancé un Plan Marshall pour — selon les périodes — l'Afrique Noire, les pays en développement, la Méditerranée, les Pays de l'Est ou l'Union soviétique ? Objet rhétorique rebattu, le Plan Marshall ou *European Recovery Program (ERP)*, selon l'appellation officielle américaine, est un objet historique en réalité peu connu du grand public et autour duquel le débat entre spécialistes (historiens et économistes) ne cesse de rebondir.

125

Pourquoi le Plan Marshall ? Parce que les Etats-Unis voulaient s'assurer la domination d'un marché européen plus ouvert et plus sûr qu'avant la guerre, comme le veut l'explication marxiste ? Parce qu'ils voulaient apporter à l'Europe leur vision d'un capitalisme rénové par l'expérience du New Deal, thèse de plusieurs historiens américains ? Ou parce qu'ils voulaient une Europe debout afin de pouvoir rapatrier plus vite leurs soldats ?

Combien, le Plan Marshall ? Charles Kindelberger a estimé que le projet initial était de 30 milliards de dollars, ramené ensuite à 13 milliards de dollars de l'époque. Les sources officielles américaines (*Statistical Abstract of the United States, 1952*) font état de 10 milliards de dollars de livraisons financées par l'ERP entre le 3 avril 1948 et le 31 décembre 1951. Un essai d'actualisation de l'ensemble de l'aide américaine de 1944 à 1955 (qui déborde largement du Plan Marshall), réalisé par l'économiste français Jean-Claude Casanova, donnait pour l'aide Marshall un montant équivalent à 171 milliards de dollars d'aujourd'hui¹.

¹ La méthode utilisée par M. Casanova a consisté à multiplier les chiffres en dollars 1950 par 5,17 pour obtenir des dollars 1989 (il s'est fondé sur l'indice des prix du PNB des E.-U. — base 100 en 1982 — qui était de 24 en 1950 et de 124 en 1989). Le montant de l'aide (y compris militaire) actualisée a donc été de 171 Mrds pour l'ensemble de l'Europe occidentale dont France : 45 ; Italie : 20 ; Grande-Bretagne : 38 ; Allemagne de l'Ouest : 20.

Est-ce beaucoup ? Le professeur Alan S. Milward, enseignant d'histoire économique à la London School of Economics et auteur notamment de *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*¹ pose la question différemment : s'il n'y avait pas eu l'aide Marshall, la face de l'Europe d'après-guerre en aurait-elle été changée ? Il nous livre ici quelques réponses iconoclastes.

REF. : Le Plan Marshall a-t-il « sauvé » l'Europe occidentale ?

Alan Milward : C'est la thèse officielle. Pendant longtemps, historiens et économistes ont tenu pour acquis que le Plan Marshall avait été lancé pour remédier à une crise économique très grave en Europe de l'Ouest et qu'il avait permis d'éviter à bon nombre de pays l'effondrement économique, voire politique. En 1987, lors de la commémoration internationale du Plan Marshall, le message officiel américain s'en est tenu pour l'essentiel à cette thèse. Pour ma part, je ne nie pas la réalité de cette fameuse crise économique de l'été 1947 en Europe. Ce qui s'est produit, c'est une crise des paiements due justement à la vigueur de la reprise économique.

Dès 1945, tous les pays européens connaissent des taux d'investissement élevés. Pour reconstruire ou moderniser leur appareil productif, ils doivent importer des machines et des matières premières, alors que leurs exportations vers la zone dollar demeurent extrêmement faibles. Au premier trimestre 1947, il en résulte un tel déficit des balances des paiements que des pays comme la France, l'Italie et les Pays-Bas ne peuvent plus payer. Et j'insiste : ne peuvent plus payer en dollars. Avant la guerre, il y avait deux grands producteurs de machines dans le monde : l'Allemagne et les Etats-Unis. En 1945, seuls restaient les Etats-Unis, ce qui explique que les pays européens aient accumulé des déficits considérables en dollars.

L'aide Marshall a donc permis aux Européens de poursuivre leur politique de croissance ?

A.M. : Elle l'a facilitée, sans plus. Je suis persuadé qu'avec ou sans le Plan Marshall, les pays européens auraient conduit la même politique. La preuve, c'est qu'ils ont continué à importer des biens d'équipement alors qu'il n'y avait aucun signe que les Etats-Unis étaient prêts à financer. Le prêt-bail, la principale forme d'aide aux Alliés pendant la guerre, s'était arrêté net après la fin des hostilités : des bateaux avaient même dû faire demi-tour au beau milieu de l'Atlantique !

Pourquoi cette obstination à investir à marche forcée alors que les populations souffraient encore de la faim ? Les gouvernants voulaient à tout prix éviter de retomber dans le monde de sous-emploi et de déflation des années 30. Plus important encore, à mes yeux, était leur souci de recréer l'Etat-Nation, qui paraissait en 1945 parvenu en bout de course. Il y a eu à cette époque une double réflexion sur la démocratie et sur l'économie. Pour parvenir

2 Londres, Methuen, 1984.

LE PLAN MARSHALL

à une démocratie plus vraie, on a eu le souci d'intégrer la paysannerie et la classe ouvrière au système. C'est ainsi que l'agriculture a commencé à être gérée dans tous les pays d'Europe comme une grande industrie nationalisée. Pour les ouvriers, on a partout augmenté les salaires et mis en place des systèmes de protection sociale. Pour cela, il fallait créer davantage de richesse. C'est alors qu'a été inventée l'idée de la croissance économique en continu. Le maître-mot de l'immédiat après-guerre, c'est « industrialiser » (en France, on disait plutôt « moderniser »).

Le Plan Marshall s'est bien inscrit dans cette logique ?

A.M. : Oui, en grande partie. Mais il ne l'a pas créée et elle se serait développée sans lui. Outre les raisons que je viens d'énumérer, il y a le fait que l'aide Marshall n'a pas représenté, en proportion des richesses nationales, des montants énormes. Selon les estimations de la Banque des Règlements internationaux, l'aide nette de l'*European recovery program* a représenté entre le 1^{er} juillet 1948 et le 30 juin 1949, 6,5 % du revenu national en France, 5,3 % en Italie, 2,9 % en Allemagne de l'Ouest, 2,4 % en Angleterre, mais 10,8 % en Hollande et 14 % en Autriche.

Mes propres travaux m'ont permis d'estimer que, sans l'aide Marshall, la reconstruction aurait pris deux ans de plus en France et trois ans aux Pays-Bas. C'est tout. Pour les autres pays (j'exclus les vaincus, de toute façon gérés comme des zones occupées), l'aide est vraiment marginale.

127

A vous entendre, le Plan Marshall n'aurait eu finalement que peu d'importance ?

A.M. : Ce n'est pas exactement ça. Le Plan Marshall est une grande œuvre d'imagination. Les Américains avaient après la guerre une vision de l'économie globale. Ils voulaient un monde ouvert, avec moins d'entraves commerciales, avec une certaine division du travail. J'ajoute qu'ils souhaitaient un redressement rapide de l'Europe pour que la stabilité de la région soit assurée et qu'ils puissent rapatrier leurs soldats. Mais à mon avis, ce qui les a poussés à intervenir dans le mécanisme économique, c'est le début de la guerre froide et la crainte — sans doute surestimée — d'une victoire du communisme dans certains pays d'Europe de l'Ouest. Au vu des performances économiques de l'après-guerre, qui durent jusqu'à la fin des années 60, on peut dire que le Plan Marshall a été une grande réussite de la politique étrangère américaine. Il n'y en a pas tellement...

A votre sens, le Plan Marshall serait donc plutôt une méthode ?

A.M. : Exactement. L'*Economic Cooperation Administration* a installé ses hommes dans toutes les capitales d'Europe. Les équipes étaient plus nombreuses à Londres qu'à Washington ! Ces experts, dont beaucoup avaient participé à l'expérience du New Deal de Franklin D. Roosevelt dans les années 30, ont exercé une pression très forte sur les gouvernements européens, pour qu'ils aillent dans le sens souhaité par l'Amérique. C'est sans doute en France,

par l'intermédiaire de Jean Monnet, le premier Commissaire au Plan, que leur influence a été la plus forte. Monnet avait été banquier aux Etats-Unis avant la guerre. C'était un ami de Foster Dulles, et de plusieurs autres hommes du Plan Marshall. Il était en phase avec les Américains, au point de renoncer très vite à certaines idées très ancrées dans la classe politique française de l'immédiat après-guerre, notamment celle d'une division de l'Allemagne en plusieurs Etats. Il faut dire aussi que les anciens du New Deal partageaient les idées productivistes des planificateurs français. Ils s'entendaient beaucoup moins bien avec les Anglais, qui ont toujours refusé la moindre ingérence américaine dans leurs décisions économiques.

Nous avons parlé des motivations des uns et des autres, mais pas du nerf de la guerre. D'où est venu l'argent ?

A.M. : Loin de moi l'idée de minimiser l'effort que ça a représenté du côté américain. L'administration a déployé des trésors d'énergie pour convaincre les élus de l'Amérique profonde qu'il fallait encore payer pour l'Europe. Après des semaines de campagne intensive à travers toute l'Amérique, la loi d'avril 48 a été adoptée à 35 voix de majorité. Et encore, l'aide prévue a dû être sensiblement réduite. Evidemment, les Etats-Unis ont pu à l'époque puiser les ressources du Plan Marshall sur les excédents publics, qui étaient considérables. On pourrait même soutenir que ça leur a évité de l'inflation ! Quand on parle aujourd'hui d'un Plan Marshall pour les Pays de l'Est — les Américains ont fait une consultation sur ce thème auprès de plusieurs experts dont j'étais — il y a un petit détail qui change tout : l'Amérique de 1990 n'a plus d'argent.

William Thorp :

« Les pays européens devaient retrouver les étapes de leur croissance passée »

Agé de 91 ans, William Thorp, Professeur d'Economie à Ahmerst College (Etats-Unis) retrace pour la REF l'origine du Plan Marshall. Assistant au sous-secrétaire d'Etat pour les affaires économiques, Will Clayton, au Département d'Etat en 1945, Président du Comité d'action de développement de l'OCDE entre 1963 et 1968, Thorp nous donne aussi son avis sur les changements dans les Pays de l'Est et l'éventualité d'un nouveau Plan Marshall.

129

REF. : Comment le Plan Marshall a-t-il été décidé ?

William Thorp : Le Plan Marshall est à mon avis le symbole de l'engagement américain auprès des pays européens après la guerre. Cependant, ce qu'il ne faut pas oublier, c'est l'aide apportée avant l'instauration de ce plan.

Plus de 17 milliards de dollars sous forme d'aide financière et matérielle avaient été envoyés par les Etats-Unis par l'intermédiaire de plusieurs agences comme l'UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) qui achemina l'aide aux différents pays.

Les Etats-Unis contribuèrent à plus de 75 % du budget de l'UNRRA. Durant cette période le State Department réfléchissait au meilleur moyen d'établir un plan de coopération et d'intégration entre les pays européens. Le Plan Marshall, à la différence des aides, traitait l'Europe comme une unité et non comme une entité différente.

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe était complètement détruite. Les Etats-Unis restaient la seule place financière où les pays européens pouvaient demander de l'aide matérielle et financière. Les Premiers ministres, les ministres des finances, passaient par Washington pour solliciter une aide pour leur pays dévasté. Cette situation n'était pas tenable à terme et elle exigeait de notre part une réflexion sur le devenir de ces pays.

Au Département d'Etat, nous travaillions jour et nuit pour déterminer les besoins de ces pays, pendant que Will Clayton, sous-secrétaire aux affaires économiques, se trouvait en Europe pour nous envoyer l'information nécessaire. Notre idée était que les barrières douanières entre ces pays devaient

disparaître, qu'il fallait un effort de coopération pour faire émerger une nouvelle Europe. Nous avions, je crois en prenant un peu de recul, les meilleurs économistes du pays.

Après son retour de Chine en novembre 1945, Marshall fut nommé secrétaire d'État. L'une de ses premières préoccupations était d'élaborer un dossier sur l'Europe. Il demanda à George Kennan de préparer un mémorandum sur la situation économique et politique de l'Europe.

Kennan nous appela pour travailler sur la situation économique des Etats européens. Les rapports que chaque personne remettait à Marshall ne devaient jamais dépasser une page.

Marshall délivra son fameux discours le 5 juin 1947. La moitié du discours qui traitait de la situation européenne provenait du travail de notre section. La seconde contribution était l'essentiel, insistait sur l'idée que les Européens s'organisent entre eux pour déterminer leurs propres besoins, proposer un plan que les Etats-Unis soutiendront. C'était une solution commune que demandait Marshall à l'Europe. Après ce discours, la période qui suivit fut difficile au Département : nous devions préparer aussi les études pour le Congrès afin que ce plan et les besoins des pays européens puissent être analysés et votés.

L'Union soviétique a néanmoins refusé, au dernier moment de participer à cet effort commun de coopération. Pourquoi ?

W.T. : Les Anglais furent les premiers à se joindre à ce plan suivi de la France et de l'Union soviétique. Notre première question au Département était de savoir comment les pays allaient réagir. Lors d'une réunion à Paris entre Français, Russes et Anglais, l'Union soviétique était prête à se joindre aux Alliés. Mais elle demandait que les Etats-Unis indiquent le montant octroyé pour l'Europe et que ce montant soit partagé par pays ; chaque Etat pouvait ensuite utiliser cette aide comme il l'entend. Les Européens refusèrent cette réponse dans la mesure où ce n'était plus un plan commun. Cette réponse était attendue mais le refus de l'URSS allait empêcher la Tchécoslovaquie qui avait tellement besoin d'aide de faire partie du Plan Marshall. Après le refus de l'Union soviétique, les Européens se réunirent et créèrent l'OECE (Organisation européenne de coopération économique), la future OCDE, avec à sa tête un Suédois, Gustav Myrdal. Après 6 mois d'intenses activités pour obtenir un accord entre les Européens sur un plan de coopération, ils présentèrent aux Etats-Unis en septembre 1947 un programme de 4 ans qui inclut un déficit important de 22 milliards de dollars et d'autres propositions pour réduire les barrières tarifaires entre eux. Durant cette période d'intérim, le Congrès autorisa une aide de 500 millions de dollars pour la France, l'Autriche, l'Italie et la Chine sous forme d'aide alimentaire.

Quel a été votre rôle durant cette période en tant que négociateur privilégié avec les Britanniques. Quelles étaient les dissensions existant entre les alliés de l'époque ?

W.T. : J'ai négocié particulièrement avec la Grande-Bretagne. Les prêts anglais après la guerre furent très importants. La Grande-Bretagne envoya Keynes et Halifax, alors ambassadeur à Washington, pour transmettre les besoins de ce pays. Lequel, préoccupé par son empire, devait rembourser les emprunts qu'il avait contractés, notamment pour l'Inde, qui était à l'époque troublée par des mouvements indépendantistes. L'Egypte, le second créancier, demanda aussi le remboursement des dettes de la Grande-Bretagne. Les prêts de cette époque ne furent pas utilisés pour l'économie britannique mais, au contraire, pour rembourser les prêts de ses colonies.

Le Plan Marshall fut difficile à mettre en pratique. Nous n'avions pas suffisamment de personnel pour préparer l'ensemble de la législation, en cherchant même de jeunes économistes sortis tout droit de l'université.

Truman établit trois comités qui lui donnaient régulièrement les comptes rendus sur les besoins de l'Europe et les effets probables du plan sur notre économie.

Clayton qui rencontrait régulièrement les Européens, nous fit part de leurs dissensions. Il leur demanda par exemple de s'engager à la formation d'une union européenne, mais les Britanniques et les Scandinaves refusèrent. D'autant que la charte de l'OECE ne contenait pas un tel engagement. Au Département d'Etat, je fus aussi nommé à la tête du Comité *The European Recovery Program*. Nous nous réunissions tous les mardi et vendredi avec l'ensemble des personnes travaillant sur l'Europe. Il y avait entre nous un accord total sur le besoin d'intégrer les économies européennes, d'établir une planification sur trois ans pour arriver à ces recommandations et de limiter le coût pour nos contribuables américains. Cela impliquait que les Etats-Unis se concentrent sur une assistance à court terme et laissent la responsabilité à la Banque mondiale de négocier à la fois les prêts à long terme et les accords bilatéraux entre les pays concernés. Il n'empêche qu'il y avait des discussions serrées entre les tenants du libre échange et ceux de la planification dans la façon de renforcer la production et d'accroître l'intégration.

En 1946 et 1947 lorsque nous étudions les besoins européens au sein du Département qui était devenu le forum des économistes, nous étions convaincus que la plus grande contribution serait l'intégration économique de l'Europe de l'Ouest qui faciliterait la stabilité et le développement du système monétaire international.

On parle actuellement d'un nouveau Plan Marshall pour l'Europe. Qu'en pensez-vous ?

W.T. : Je suis très critique quand on parle d'un Plan Marshall dans une perspective de développement. Il faut bien distinguer deux choses : les pays européens avaient en 1946 l'expérience pour gérer leurs économies. Ils évaluaient leurs besoins pour la reconstruction et avaient les hommes qualifiés

pour réaliser cette œuvre. Ce plan ne prétendait pas recréer les étapes du développement des pays européens mais de les aider à se reconstruire pour retrouver les étapes de leur croissance passée. Ce n'était pas un plan de développement mais un plan de réhabilitation. La coopération exigeait simplement des échanges et une coopération entre ces pays. Les Européens devaient tomber d'accord sur un plan mais le Plan Marshall n'était qu'une aide américaine et canadienne à l'Europe. Il a été possible car les fonds financiers provenaient d'une seule et unique source. Il fut couronné de succès à cause de cette unicité. Il n'y avait pas d'intermédiaires et l'aide était directement liée aux demandes précises des pays.

Que suggérez-vous pour les Pays de l'Est à défaut d'un nouveau Plan Marshall ?

W.T. : Le risque actuel est de penser sur le court terme. Il faut réfléchir, dans cette période de transition, à ne pas télescoper des aides de toutes sortes. Ces pays ne sortent pas dévastés par une guerre. Ils changent totalement leur système économique et de pensée. Le capital ne va pas suffire à modifier la structure de ces pays du jour au lendemain. Cette dimension de formation des hommes était absente après la guerre. L'apprentissage, ici, reste à faire. L'enjeu est lié au succès d'une formation à une nouvelle façon de se représenter l'économie.