



HAL
open science

De la Grande Guerre à la National Recovery Administration (1917-1935) : Les arguments en faveur d'une concurrence régulée dans les États-Unis de l'entre-deux-guerres

Thierry Kirat, Frédéric Marty

► To cite this version:

Thierry Kirat, Frédéric Marty. De la Grande Guerre à la National Recovery Administration (1917-1935) : Les arguments en faveur d'une concurrence régulée dans les États-Unis de l'entre-deux-guerres. *Revue de l'OFCE*, 2021, 2021/1 (171), <10.3917/reof.171.0239>. <halshs-03159163>

HAL Id: halshs-03159163

<https://shs.hal.science/halshs-03159163v1>

Submitted on 28 Dec 2021

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

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



HAL Authorization

De la Grande Guerre à la National Recovery Administration

(1917-1935)

Les arguments en faveur d'une concurrence régulée dans les Etats-Unis de l'entre-deux-guerres

Thierry Kirat

CNRS- IRISSO, Université Paris Dauphine PSL

Frédéric Marty

CNRS – GREDEG, Université Côte d'Azur

OFCE – Département Innovation et Concurrence

L'expérience de l'économie de guerre a renforcé aux Etats-Unis l'influence d'arguments en faveur d'une concurrence organisée. Etendant les prescriptions du management scientifique des firmes à l'ensemble de l'économie, cette approche visait leur coordination par des échanges d'informations. Cette dernière était vue à la fois comme une nécessité en termes d'efficacité économique et de réponses aux fluctuations cycliques. Une telle perspective conduisait à réduire drastiquement la portée des règles de concurrence. Cependant, les propositions qui se firent jour lors de la crise de 1929 et qui conduisaient à reproduire en temps de paix l'expérience de l'économie de guerre au risque de mener l'économie américaine à une cartellisation sous l'égide de l'Etat fédéral furent rejetées par le Président Hoover pourtant défenseur dans les années 1920 d'un modèle de concurrence régulée. Le paradoxe fut la reprise de ces projets par le Président Roosevelt dans le cadre du Premier New Deal. Cet article traite des arguments qui furent avancés pour s'abstraire des règles de concurrence et explique pourquoi l'administration démocrate décida finalement de revenir à une activation résolue du Sherman Act.

Mots-clés : économie de guerre, cartellisation, règles de concurrence, management scientifique, échanges d'informations

Codes JEL : L40, L51, N12

The experience of the war economy in the United States has reinforced the influence of arguments in favour of a managed competition. Extending the claims of the scientific management to the economy as a whole, this approach aimed at the coordination of firms through the exchange of information, which was seen as a necessity in terms of both economic efficiency and responses to cyclical fluctuations. Such a prospect led to a drastic reduction in the application of competition rules. However, the proposals that emerged during the 1929 crisis, which led to the reproduction in peacetime of the war economy experience at the risk of leading the American economy to a cartelization under the umbrella of the federal state, were rejected by President Hoover, despite his defence in the 1920s of a model of regulated competition. The paradox was the President Roosevelt's resumption of these projects within the framework of the First New Deal. This article deals with the arguments that were put forward to evade the competition rules and explains why the Democratic administration finally decided to return to a strict voluntary enforcement of the Sherman Act.

Keywords : war-economy, cartelisation, competition rules, scientific management, information exchange

JEL Codes : L40, L51, N12

I - Introduction

L'expérience de l'économie de guerre durant le premier conflit mondial a eu un caractère essentiel dans la fabrique des institutions de l'industrie et dans sa (re)structuration, aussi bien aux Etats-Unis qu'en France ou en Allemagne. Ces Etats connurent cependant *in fine* des trajectoires différentes en termes de modalités de l'économie organisée (Fourgaud, 1919 ; Brady, 1933 ; Kirat, 1990). En France, ce furent des idéaux corporatistes qui marquèrent l'entre-deux guerres mondiales (Kuisel, 1984). Le cas allemand est l'exemple le plus abouti d'une étroite intrication entre l'Etat et les *konzerne*, héritée de l'économie de guerre (Fourgaud, 1919 ; Brady, 1933). S'il s'agissait d'un cas spécifique en ce sens que l'économie était déjà cartellisée dans l'avant-guerre, l'exemple allemand est très vite repris au cours de la guerre en France (sous l'égide, notamment, de Louis Loucheur, sous-secrétaire d'Etat à l'artillerie et aux munitions et d'Albert Thomas, ministre de l'armement et des fabrications de

guerre). Cependant, en France l'attention a porté davantage sur l'organisation scientifique du travail (OST) que sur une rationalisation globale de l'économie, telle celle qui fut mise en œuvre en Allemagne (Kirat, 1990). Cette expérience sera d'autant plus structurante pour l'entre-deux-guerres qu'au-delà de l'impossible retour au laissez-faire de la Belle Epoque, les grands « capitaines d'industrie » interviendront de façon croissante dans le débat politique des années 1920 et 1930 pour défendre l'option d'un capitalisme coordonné sous l'égide des grandes entreprises, comme le montre par exemple le Redressement Français créé par Ernest Mercier en 1925. Ce dernier, créateur d'un grand groupe de production et de distribution d'électricité en 1919, était un ancien membre du cabinet de Louis Loucheur.

Le présent article ne porte pas sur les cas français ou allemand mais sur un cas paradoxalement très similaire à partir duquel des comparaisons ponctuelles pourront être faites. Il s'agit d'analyser l'expérience des Etats-Unis dans les années 1920 et 1930. Bien que cette seconde expérience prenne place dans un contexte culturel, politique et institutionnel très différent des Etats européens, notamment quant à la place du Gouvernement dans la société, l'expérience de la Grande Guerre a pesé de façon comparable dans la question des places respectives de la libre concurrence et du dirigisme économique. Tout comme en Europe, les entreprises furent aux Etats-Unis en grande partie à l'initiative de ces débats.

Nous montrerons comment l'expérience de l'économie de guerre aux Etats-Unis a pu soutenir des propositions de régulation de la concurrence. Celles-ci se basaient sur une de sérieux doute quant à l'impact de l'Antitrust¹ peut avoir sur l'efficacité économique, ces propositions reposaient au contraire sur la défense d'une coordination des firmes dans une optique managérialiste. Les « trade associations » constituaient l'un des vecteurs possibles de cette coordination. Il s'agissait d'organisations professionnelles dont la vocation était de favoriser des échanges d'informations entre leurs membres pour stabiliser la concurrence. Or, ces échanges d'informations tombaient sous le coup de la Section 1 du Sherman Act.

Notre article montre quels furent les arguments utilisés dans les débats politiques des années 1920 aux Etats-Unis pour obtenir sinon un assouplissement des règles antitrust, du moins une évolution de la pratique décisionnelle de la Cour Suprême à l'endroit des échanges d'informations entre concurrents. Nous insistons sur le rôle joué par Herbert Hoover, Secrétaire au Commerce avant de devenir Président, en faveur des *trade associations*. Nous montrons que son soutien s'explique par sa défense d'une approche managérialiste de

¹ Nous regroupons ici le Sherman Act de 1890 et les FTC Act et Clayton Act de 1914.

l'économie mettant l'accent sur la coordination des firmes mais s'opposant à la fois au dirigisme par les pouvoirs publics et à des approches planistes reposant sur une coercition vis-à-vis des entreprises..

L'objet de cet article est de montrer les enjeux de politique publique et de politique jurisprudentielle que posent le mouvement des idées économiques et des idées économiques et, de-delà, des prises de position d'acteurs influents, qu'ils appartiennent à la sphère publique ou au monde des entreprises. L'histoire des idées économiques sur la concurrence sera naturellement mobilisée, mais elle sera complétée par la prise en compte des idées juridiques, de la jurisprudence de la Cour suprême et des positions et propositions de réforme portées par des dirigeants politiques et d'entreprises. En somme, pour reprendre une expression chère à John R. Commons, nous mettrons l'accent sur le *legal-economic nexus*.

L'article se structure comme suit. Il montre, dans une première section, que le modèle de concurrence porté par le Sherman Act ne faisait l'unanimité ni auprès des grandes firmes ni auprès de la communauté des économistes américains. La deuxième section présente l'expérience de l'économie de guerre aux Etats-Unis. La troisième section analyse les débats sur la concurrence régulée dans les années 1920 en montrant comment l'opposition de la Cour Suprême aux échanges d'information organisés par les *trade association* s'est progressivement étiolée. La quatrième section montre que le premier mandat de Franklin Delano Roosevelt peut apparaître comme la mise en œuvre de ce modèle de concurrence coordonnée appuyée sur l'Etat et explique les déterminants du retour à une application volontariste des ressources d'actions offertes par les lois antitrust lors du second mandat.

II - Les arguments en faveur d'une concurrence régulée avant le 1^{er} conflit mondial

Bien que la législation concurrentielle fût promulguée très précocement aux Etats-Unis par rapport aux autres Etats industrialisés, elle ne faisait pas consensus entre les économistes, notamment en raison du fait que la concentration était souvent vue comme une condition nécessaire à l'efficacité économique (a). Ces réticences étaient, de façon bien plus prévisible, partagées par les acteurs industriels eux-mêmes. Les *trade associations* se développèrent en conséquence pour permettre aux grandes entreprises de coordonner leurs actions et donc d'échapper à l'incertitude radicale propre à la concurrence (b). Cependant, celles-ci ne visaient guère à partager équitablement avec les autres parties prenantes les gains espérés de la coordination. Il en procéda, à l'aube du premier conflit mondial, le développement des *open price associations* et des *fair trade leagues* visant à permettre par la coordination des acteurs économiques à limiter les risques d'une concurrence « coupe-gorge » et à rééquilibrer les termes de certaines relations contractuelles inter-entreprises (c). Un Sherman Act encore faiblement accepté un quart de siècle après sa promulgation

Malgré la promulgation du Sherman Act dès 1890, la défense de la concurrence n'était guère acquise dans les Etats-Unis d'avant le premier conflit mondial, tant dans le monde des entreprises, qu'au sein des pouvoirs publics ou encore dans le monde universitaire. L'Antitrust était vu comme le produit d'une vision du fonctionnement de l'économie à l'anglaise. Une telle conception ne faisait pas l'unanimité parmi les économistes (Bougette et al., 2015). En effet, une partie d'entre eux, dominante au sein de la jeune *American Economic Association*, était plus influencée par l'école historique allemande que par le marginalisme. Elle était donc pour le moins sceptique quant à ce qui était présenté comme relevant d'une économie de tableau noir. La concentration était en effet conçue comme un gage d'efficacité ; la coordination des firmes apparaissait comme un moyen d'éviter une concurrence ruineuse (Kirat et Marty, 2020). Dans le même temps, les juristes faisaient montre d'une certaine réticence vis-à-vis de l'Antitrust. Les plus conservateurs y voyaient un risque pour les droits fondamentaux qu'étaient le droit de propriété et la liberté contractuelle. Les progressistes reprochaient au Sherman Act de confier sa mise en œuvre aux tribunaux généralistes de Common Law plutôt qu'à une agence gouvernementale ; ils contestaient également le modèle de marché sur lequel le Sherman Act reposait (Young, 1915).

De telles conceptions eurent deux traductions avant l'entrée en guerre des Etats-Unis.

En premier lieu, de nombreuses propositions se firent jour pour substituer à l'Antitrust tel qu'il existait depuis 1890 des commissions de régulation qui pourraient concilier efficacité

économique et raisonnable de la répartition des gains, sur le modèle des *public utility commissions*. Il s'agissait au travers de celles-ci de réguler les tarifs et les investissements. Theodore Roosevelt défendit la solution d'une agence fédérale durant la campagne présidentielle de 1912². Le vainqueur du scrutin, le démocrate Woodrow Wilson, reprendra partiellement l'idée à son compte en 1914 avec la création de la Federal Trade Commission (Crane, 2015). L'essentiel de l'approche défendue par Th. Roosevelt tenait à l'acceptation de la concentration comme condition de l'efficacité mais aussi de son contrôle par un pouvoir fédéral fort en vue de permettre un partage équitable de ses gains.

En second lieu, les firmes eurent recours dès l'avant-guerre à des *trade associations* pour contourner la sanction des ententes instaurée par le Sherman Act. Il s'agissait de coordinations inter-firmes qui avaient été à l'origine mises en place pour faire face à la crise de la fin du 19^{ème} siècle. Après cette première phase, dont la logique de fonctionnement était proche de celles de cartels de crises, ces associations privilégièrent un mode de coordination plus discret par échanges d'informations.

A) Les *trade associations* : assurer l'atteinte de l'efficacité économique grâce à la coordination des grandes entreprises

Les grandes firmes américaines à coûts fixes élevés défendaient un fonctionnement coopératif des différentes filières pour prévenir les inefficiences et l'instabilité attribuée à la concurrence. Les *trade associations* illustrent les efforts des entreprises pour garantir sinon une coordination de leurs décisions, du moins des décisions décentralisées en information la moins imparfaite possible (Page, 2009). Ces *trade associations* témoignent de la défiance du monde des affaires pour une concurrence (notamment en prix) exacerbée et de la figure de l'entreprise mue par la seule maximisation de son profit. La plupart des dirigeants d'entreprises souhaitaient faire émerger un « collectivisme industriel », c'est-à-dire faire prévaloir l'intérêt (collectif) de l'industrie sur celui de firmes individuelles et promulguer des normes de comportements concurrentiels loyaux via des codes éthiques ou de concurrence loyale (Shafer, 1997).

² Th Roosevelt, qui était présenté comme un *trust-buster* durant sa présidence républicaine (1901-1909) doutait de l'efficacité du Sherman Act. Il proposa, sous les couleurs progressistes, le passage à un modèle hamiltonien qui aurait reposé sur des agences gouvernementales qui auraient contribué à un équilibre entre le *Big Business* et *Big Government*. Himmelberg (1976) et Winerman (2008) notent que des discussions de Th. Roosevelt avec le groupe Morgan et l'Hepburn Bill de 1906 préfiguraient cette évolution.

Les échanges d'informations entre concurrents étaient initialement envisagés, par leurs instigateurs, comme le moyen d'échapper aux effets pervers de la concurrence sans pour autant tomber sous le coup du Sherman Act (Browning-Carrott, 1970). Cependant, la sanction de ces échanges par les règles antitrust a poussé les entreprises à faire évoluer leur fonctionnement vers un modèle de bureaux de statistiques permettant la centralisation/décentralisation rapide d'informations dans une logique de collusion en étoile (*hub and spoke*). A la fin de la période considérée, ces stratégies de réduction de l'incertitude prendront la forme de systèmes de collusion par signaux unilatéraux. C'était par exemple le cas des *Gary Dinners* organisés par le président d'US Steel (Page, 2009). Dans le cas de ces réunions périodiques entre dirigeants des firmes, chacun d'entre eux annonçait unilatéralement ses projets, sans discussion ni engagement de quelque forme que ce soit. Cependant, même s'il n'y avait pas de suivi réciproque du respect des engagements ou d'éventuels mécanismes de sanction, ces déclarations permettaient aux firmes d'identifier un point focal nécessaire à leur coordination. Les annonces faites étaient d'autant plus engageantes qu'elles prenaient place au sein d'une communauté professionnelle restreinte et partageant des valeurs communes. Si ces pratiques furent engagées dès la première décennie du 20^{ème} siècle, elles ne firent l'objet d'un arrêt de la Cour Suprême qu'en 1920³.

B) *Les fair trade leagues* : un modèle alternatif de coordination inter-entreprises pour prévenir une concurrence ruineuse

Il convient de distinguer les *trades associations* du mouvement des *fair trade leagues* qui donnera lieu dans les années 1920 au développement d'*open price associations*. Ces nouvelles formes de coordination se distinguent des *trade associations* par leurs finalités. Il ne s'agit pas de permettre à des membres d'un oligopole d'échapper à la concurrence mais de promouvoir un fonctionnement plus raisonnable du marché au profit des entreprises dépourvues de pouvoir de marché et subissant un désavantage informationnel vis-à-vis de leurs concurrents ou de leurs partenaires commerciaux.

Les *open price associations* visaient à préserver les firmes d'une concurrence destructrice liées à des stratégies de prix agressives. Il ne s'agissait pas cependant de supprimer la concurrence en alignant les stratégies de marché de l'ensemble des acteurs comme le ferait

³ United States v. U.S. Steel Corp., 251 U.S. 417, 440-42 (1920)

une *trade association* ; il n'y avait en d'autres termes ni engagements des firmes participantes quant à leur comportement futur, ni coercition. L'objet était de mutualiser les informations sur les prix et sur les coûts pour éviter les conditions déséquilibrées au détriment des clients et des partenaires commerciaux et les stratégies de prix insoutenables sur le long terme. Il y aussi une dimension d'uniformisation des connaissances entre concurrents, gros et petits, en neutralisant l'avantage des premiers. Il ne s'agit pas d'une entente horizontale entre firmes importantes comme dans les *trade associations* mais de renforcement de la position relative des firmes dépourvues de pouvoir de marché par la réduction de leur désavantage informationnel. Le caractère « ouvert » des associations doit être compris à la fois comme une garantie de transparence mais aussi comme une absence de coercition. La participation des firmes devait être volontaire et leur comportement de marché rester libre.

Inspirées par la publication de *New Competition* par Arthur Eddy en 1912, les *fair trade leagues*, donnèrent lieu à la formation de l'*American Fair Trade League* (AFTL) par Louis Brandeis, Gilbert Montague et William Ingersoll cette même année. Brandeis, futur juge à la Cour Suprême, sera l'un des promoteurs de ces échanges qui permettaient selon lui d'échapper à une concurrence destructrice sans pour autant conduire à une concentration du pouvoir économique. Ces ligues ouvertes permettraient de stabiliser les pratiques sur la base d'une connaissance « publique » des prix et des coûts. L'idée était que le prix était basé sur l'addition d'une marge aux coûts et qu'il s'agissait donc de stabiliser la concurrence via une meilleure connaissance collective des coûts grâce à la standardisation technique mais aussi comptable. Il est important de noter que ces échanges avaient une double visée : en termes d'efficacité (les décisions de marché sont d'autant plus efficaces qu'elles se fondent sur une information « parfaite ») et en termes de structure de la concurrence (la compensation du désavantage informationnel subi par les petites firmes permet de prévenir la concentration).

Les FTC Act et Clayton Act promulgués en 1914 participaient d'une volonté de renforcement de l'Antitrust portée par le Président Wilson, alors conseillé par Louis Brandeis. Cette orientation était confortée par les travaux de certains économistes américains, notamment John Bates Clark et son fils John Maurice Clark (1912) et A. Young (1915) qui s'orientaient vers une défense du Sherman Act ⁴. S'il ne faisait pas encore l'unanimité, le modèle

⁴ Ils préfiguraient le virage des économistes institutionnalistes du début des années 1930. En effet, les économistes institutionnalistes qui étaient de plus en plus sceptiques à partir des années 1920 quant aux mérites de la concentration en matière d'efficacité économique, furent nombreux à signer la pétition Fetter de 1932 en soutien du maintien des lois antitrust (Fetter, 1932 ; Kirat et Marty, 2020).

concurrentiel semblait relativement conforté avant le déclenchement du premier conflit mondial.

Le mandat de la FTC était cependant ambigu : il pouvait être vu dans une optique de coordination entre les entreprises et de coopérations de celles-ci avec le gouvernement. Parmi les premiers présidents de la FTC, Edward Hurley (1916-1917) et Nelson Gaskill (1920-1925) se plaçaient d'ailleurs dans cette perspective (voir Berk, 1996). Se développait donc au début du 20^{ème} un courant favorable à la coopération entre firmes qui trouvera une première traduction avec la mise en place du *War Industries Board* (WIB).

II - L'expérience du *War Industries Board* et les réflexions sur la place du droit de la concurrence dans le cadre de la sortie de l'économie de guerre (1917-1918)

Les deux années de guerre des Etats-Unis en France conduisirent à une mise entre parenthèses de l'application des règles de concurrence avec la mise en œuvre d'une coordination entre le gouvernement et les grandes entreprises dans le cadre d'un modèle proche de celui mis en place par les belligérants européens (a). Cependant, la crainte d'une crise de reconversion au sortir du conflit donna lieu à des arguments en faveur d'une poursuite de l'expérience dans l'après-guerre, particulièrement riche en enseignements en regard des projets développés dans les années 1920 (b).

A - Le *War Industries Board*, 1917-1918

Le relatif consensus obtenu autour de la mise en œuvre des règles de concurrence par l'administration Wilson fut cependant vite renversé par les nécessités de l'économie de guerre. Dans un premier temps, un *Council of National Defense* (CND), consultatif, fut mis en place en 1916, sur le modèle du *Naval Consulting Board* qui avait été instauré par les entreprises civiles en 1915, dans la perspective de l'entrée en guerre des Etats-Unis (Bruce, 1995, p. 42). ; dans un deuxième temps, après l'entrée en guerre du pays, le WIB fut créé en juillet 1917. Il fut pendant quelques mois un organe du CND avant de devenir une agence exécutive par décision présidentielle du 4 mars 1918 (Kester, 1940, p. 659-660). Ses principales missions étaient de coordonner les achats de défense et d'organiser la production de matériels militaires. Le fonctionnement du WIB correspond *de facto* aux vœux des *trade*

associations : coordination des investissements, répartition des marchés et contrôle des prix. Il s'agit principalement de contrecarrer les tendances inflationnistes (Browning-Carrot, 1970). Chaque branche d'activité avait son *War Services Committee* « qui traitait l'industrie comme un tout plutôt que comme une collection de firmes » (Himmelberg 1965, p. 60). Avant de devenir une agence exécutive, le WIB n'avait pas les moyens juridiques d'imposer des prix bas et stables aux entreprises (Kester, 1940, p. 676). Il a ainsi dû s'appuyer sur les *trade associations* préexistantes et des capitaines d'industrie influents pour mettre en œuvre les accords de stabilisation des prix (Phillips Sawyer, 2016, p. 12). Il faut noter que l'administration du WIB fut assurée par de nombreux dirigeants d'entreprises, qui seront séduits par leur expérience de l'économie administrée (Shafer, 1997).

Le WIB était composé de plusieurs divisions et bureaux, en charge de fonctions précisément définies (Bruce, 1995, p. 44 et suivantes). Parmi elles figurait une « *Division of Planning and Statistics* » et une « *Price-Fixing Division* » dont l'importance était grande. La première regroupait 500 « commodity sections » auxquelles participaient des représentants de l'industrie et s'appuyait sur les travaux du groupe chargé de la recherche et de la production de statistiques, sous la direction de plusieurs spécialistes dont Wesley Mitchell (Bruce, 1995, p. 46). La *Price-Fixing Division* était présidée par Bernard Baruch, président du WIB⁵, qui définissait dans ces termes l'enjeu du contrôle des prix : « (w)hen a demand in the nature of war demand ... enters the field, there is no force tending naturally to adjust the market value to the cost of production. Hence it was found necessary to... measure just compensation by its primary cause, cost of production, including a reasonable profit » (Baruch, 1921 - cité par Bruce, 1995, p. 47).

Ce mécanisme de contrôle des prix, via les coûts de production et les marges, fut mis en œuvre par des accords avec les branches industrielles sur les prix. Comme la préoccupation du WIB était d'assurer la stabilité des prix, qui pouvaient varier avec les changements affectant les coûts de production, la *Price-Fixing Division* opta pour un prix forfaitaire (*flat rate*) pour chaque branche (Bruce, 1995, p. 47), donnant ainsi une incitation à l'efficacité : les entreprises pouvaient d'autant plus accroître leur profit qu'elles contrôlaient leurs coûts.

Le CND et, surtout, le WIB promurent efficacement la coopération entre l'administration fédérale et les industriels d'une part, mais aussi entre les industriels eux-mêmes, marquant ainsi une véritable rupture dans l'histoire économique américaine. De cette expérience du

⁵ Baruch fit partie de la délégation américaine à Paris et qu'il a rédigé une note à l'attention de Wilson sur les clauses économiques du Traité de Versailles alors en discussion

fonctionnement du WIB découla la fin de la courte parenthèse « Antitrust » et des enseignements sur les gains d'efficacité qui pouvaient procéder d'une telle coordination. La conséquence en fut la légitimation d'une approche managérialiste prônant la substitution d'une gestion « consciente » (*intelligent handling*) des activités industrielles à la gouvernance concurrentielle qui était portée par les lois antitrust.

Il convient en effet de distinguer différentes approches en matière de coordination inter-firmes. L'approche managérialiste transpose l'approche de l'organisation scientifique du travail du niveau de l'atelier au niveau de l'économie dans son ensemble. Pour de nombreux ingénieurs américains l'approche scientifique du management, gage d'efficacité et de stabilité dans un cadre microéconomique pouvait être étendue au niveau macroéconomique (Bruce et Nyland, 1993 ; Bruce, 1995). Une coordination des firmes permettant des plans stables de long terme donnerait des résultats plus efficaces que ceux qui procèdent d'anticipations basées sur des signaux de prix de court terme et éviterait de surcroît des fluctuations économiques destructrices de valeur. Il s'agit donc d'une approche essentiellement corporatiste qui doit être distinguée d'une part d'une approche dirigiste – qui assujetti la coordination à la volonté étatique – et d'autre part d'une approche planiste qui rendrait obligatoire l'adhésion des firmes à ces mécanismes.

Les *trade associations* représentaient naturellement un vecteur de mise en œuvre d'une telle approche. Pour autant, elles ne fonctionnent que si et seulement si toutes les firmes y participent et jouent le jeu. Le risque classique d'aléa moral entre les membres ou encore de stratégies de réduction des prix engagées par des firmes venues de la frange concurrentielle demeurent élevés notamment dans la perspective d'une crise de surproduction qui apparaissait comme inéluctable au sortir du conflit. Il s'ensuit un souhait des firmes : faire valider les éventuels accords par une agence gouvernementale telle que la FTC afin de les généraliser et de leur donner force obligatoire. Ce fonctionnement était *de facto* celui du WIB en 1917-18. La justification est de nature « coopérative » : les entreprises ne penseraient pas qu'à leur intérêt propre mais à une sorte d'intérêt général, réalisé grâce aux incitations aux investissements induits par une meilleure information ou à la stabilisation des conditions de la concurrence⁶. Ainsi, apparaît en filigrane la notion de *business commonwealth* défendue par les associations d'ingénieurs américains. Les firmes participent à l'intérêt général et devraient

⁶ Selon les conceptions tayloriennes de l'heure le management conscient mis en œuvre par l'ingénieur se substitue à l'ajustement aveugle par les prix de marché (Soule, 1967).

à ce titre être aidées par le gouvernement pour sanctionner les entreprises qui trichent (ou qui refusent de se joindre aux accords).

Il faut noter que la recherche d'une concurrence régulée va bien au-delà des relations de marchés. Il s'agissait de penser l'organisation et la régulation de l'économie, dans le sens de la rationalisation, mot-clé de l'entre-deux guerres, autrement dit de l'économie organisée⁷. L'analyse développée par J.M. Clark dans *the American Economic Review* en 1917 est pleinement représentative de la conscience des économistes d'une mise en parenthèses nécessaire – si ce n'est souhaitable – des règles de concurrence. Pour J.M. Clark (1917), l'*expert scientifique* doit se substituer au marché pour garantir l'efficacité économique. Il s'agit pour lui d'éviter les gaspillages et la duplication des investissements, propres à la concurrence. L'expérience de l'économie de guerre lui apparaît dès lors comme porteuse d'enseignements pour une gestion plus efficace de l'économie dans l'après-guerre⁸. J.M. Clark n'oublie pas l'importance de la concurrence pour préserver les incitations individuelles. La voie de conciliation qu'il dessine est celle d'une socialisation de la connaissance économique pouvant éventuellement être mise en œuvre par les pouvoirs publics⁹...position qui sera celle défendue dans la première partie des années 1920 par Herbert Hoover.

B - Les lendemains de la guerre : 1918-1919

La crainte d'un effondrement des prix du fait de la crise de reconversion et d'une concurrence ruineuse pour des entreprises qui avaient massivement investi ont conduit à des propositions allant, dans l'immédiat après-guerre, dans le sens d'un prolongement de l'expérience de l'économie de guerre et de la mise entre parenthèse des règles de concurrence.

En novembre 1918, le Président Wilson refusa d'accéder à la demande de Bernard Baruch, qui était à la tête du WIB, de prolonger l'action de ce dernier après-guerre, jusqu'à la

⁷ La place des idées tayloriennes était centrale dans les réflexions et propositions de voies de passage à une économie organisée, rationalisée, en France (Kirat, 1990). Aux Etats-Unis, la Taylor Society fut de la même manière très influente : Herbert Hoover (et des économistes comme Irvin Fisher et Wesley Mitchell) en étaient membres (Bruce and Nyland, 1993). Notons que le livre que Kuisel a consacré à la France évoque, dans sa version en anglais, le « management » du capitalisme français, traduit par « dirigisme » dans la traduction française.

⁸ «And as a result of all such departures, far from sacrificing the possibility of growth of efficiency in future, we are rapidly putting ourselves in the way of acquiring, from a few years of war, more genuine experimental knowledge of the condition of economic efficiency in the large than we could probably have gained in as many decades through legislative assemblies in time of peace» (Clark, 1917, p.777).

⁹ « The diffusing of information about prices is an important service which may in some cases be well rendered by private enterprises, but is by no means certain to be rendered at all unless some public agency takes the responsibility » (Clark, 1977, p.781).

signature du Traité de paix. Baruch s'appuyait en ceci sur une interprétation particulièrement large de la délégation de pouvoir donnée par le législatif. Le but de Baruch était de prévenir la baisse brutale des prix après-guerre. Il anticipait la crise de reconversion. Il ne s'agissait plus de contrecarrer les risques inflationnistes et d'accompagner les investissements mais au contraire de contrecarrer un effet déflationniste résultant d'un excès d'offre lié aux surcapacités de production héritées de l'économie de guerre.

De façon consécutive au refus de prolonger le mandat du WIB, (novembre – décembre 1918) : Wilson refusa en décembre 1918 une autre proposition de Baruch (appuyé *l'U.S. Chamber of Commerce* et la *National Association of Manufacturers*) de réformer les lois Antitrust afin de garantir une immunité aux accords de stabilisation des prix sinon aux dispositifs de partages d'informations entre concurrents. Il était proposé qu'une partie de ces tâches de coordination soit confiée à la FTC (Phillips Sawyer, 2016). Ces demandes s'inscrivaient cependant dans un contexte porteur. En effet le Webb-Pomerene Act de 1918 venait d'ouvrir aux entreprises américaines la possibilité d'échanger des informations et de former des cartels à l'exportation (Fournier, 1932).

La disparition du WIB ne signifia pas pour autant la cessation de toutes ses activités. Par exemple, un de ses bureaux, la *Conservation Division*, fut transféré au département du Commerce. L'argument de la prévention du gaspillage des ressources était central dans l'argumentaire taylorien et occupait une grande place dans l'esprit des défenseurs d'une approche managériale de l'économie. Ces derniers trouvèrent d'ailleurs un appui résolu dans le Secrétariat au Commerce, que dirigera bientôt Herbert Hoover¹⁰, qui créa en son sein en février 1919 un *industrial board*, lequel a pu apparaître comme une préfiguration de la coopération inter-entreprises soutenue par les pouvoirs publics qui sera mise en œuvre dans les années 1930 (Himmelberg, 1968).

Ces initiatives s'insèrent dans une vaste campagne des organisations regroupant de grandes entreprises (*l'U.S. Chamber of Commerce*¹¹, la *National Association of Manufacturers...*) en faveur de la prolongation la paix venue des dispositifs de stabilisation de l'économie et de coordination des entreprises, visant l'efficacité économique et la limitation de l'ampleur des cycles conjoncturels. Parmi les propositions figuraient notamment l'organisation de *trade*

¹⁰ Ingénieur de formation, Hoover dirigea la Food Administration en 1917 et fut Secrétaire au Commerce de 1921 à 1928 sous les présidences de Harding et de Coolidge. Il sera ensuite président des Etats-Unis de 1929 à 1933.

¹¹ Créée en 1912, celle-ci joua, selon Phillips Sawyer (2016) un rôle fondamental dans le développement de la régulation fédérale (the administrative state) en matière économique dans les années 1920.

conferences sous l'égide de la FTC pour définir des prix minima. Des *trade agreements* étaient alors défendus par William Redfield, Secrétaire au Commerce. Ce dernier, conseillé par Baruch et d'autres anciens dirigeants du WIB (voir Miller et al., 1984), considérait que l'on devrait appliquer une règle de raison aux *trade agreements*, comme les juridictions le faisaient pour la Section 2 du Sherman Act, dans la mesure où leur effet net peut être favorable en termes d'intérêt collectif. Une interdiction par objet était donc perçue comme inefficace économiquement. Pour autant, il ne s'agissait pas d'accorder une immunité de principe, mais d'accompagner les baisses de prix pour éviter une concurrence destructrice, sans pour autant annihiler la concurrence... ou s'exposer à des poursuites sur la base de la Section 1 du Sherman Act. Ce double enjeu conduisait à la préconisation de modèles d'accords inter-firmes devant être validés par le gouvernement : la raisonnableté de leurs termes serait attestée par le suivi des coûts réalisés par la FTC. Pour autant ces propositions devaient faire l'objet d'une acceptation par les acheteurs, notamment publics.

Ainsi, dès mars 1919, Redfield demanda le soutien d'Alexander Palmer (qui était à la tête du DoJ) et de William Colver (qui présida la FTC de 1918 à 1919). Cependant, la première opposition à s'exprimer fut celle de la Railroad Administration. Celle-ci, qui représentait entre autres les intérêts des compagnies de chemin de fer, y voyait une stratégie des sidérurgistes pour augmenter les prix. Il convient d'insister sur le contexte. La proposition était concomitante avec la fin de la procédure engagée contre les *Gary Danners*. L'arrêt US Steel de la Cour Suprême fut en effet rendu en 1920. Le projet suscita également l'opposition de Carter Glass, le Secrétaire au Trésor. Il fut finalement rejeté par le Président Wilson, à l'instar de l'ensemble des propositions qui furent faites dans le sens d'un relâchement des règles Antitrust depuis novembre 1918.

Cet activisme dans l'immédiat après-guerre (novembre 1918-avril 1919) témoigne du rejet du principe concurrentiel par les milieux managérialistes. La loi « naturelle » de la concurrence apparaissait pour eux caractérisée par la coopération ou du moins par des décisions prises dans une situation d'information « parfaite » et non par une incertitude radicale et une interdépendance stratégique propre au modèle de marché sous-tendant le Sherman Act. Cette position en faveur de la coopération – appelant une nouvelle législation - apparaît clairement en avril 1919, dans le discours prononcé par le Secrétaire au commerce Redfield devant l'U.S. Chamber of Commerce

III - Le modèle de la concurrence régulée 1920-1929

Le rejet des propositions en faveur d'un relâchement des règles de concurrence au lendemain de la guerre fut suivi par un mouvement en deux temps. Le premier fut la confirmation par la Cour Suprême du caractère anticoncurrentiel des échanges d'informations entre concurrents. Ce durcissement conduisit l'administration républicaine, notamment sous l'impulsion de Herbert Hoover, alors Secrétaire au Commerce, à favoriser ces coordinations et à appuyer une évolution de la pratique décisionnelle (a). Cependant, à l'issue du revirement de la jurisprudence de la Cour Suprême, l'évolution des idées managérialistes dans une logique coercitive fut rejetée par Hoover, élu entre-temps entre temps président, dans la mesure où elles conduisaient à une cartellisation de l'économie sous l'égide de l'administration (b).

A - Les voies d'une économie émancipée de l'Antitrust : Hoover face à une pratique décisionnelle défavorable de la Cour Suprême.

La parenthèse ouverte par l'économie de guerre en matière d'antitrust ne se referma pas après la guerre., pour deux raisons. La première tient à la crise de reconversion et la seconde, moins conjoncturelle, à la persistance d'une jurisprudence très conservatrice de la Cour Suprême. Ce faisant, les années 1920 constituèrent un étiage de la mise en œuvre des règles Antitrust par le gouvernement fédéral. De plus, l'expérience de l'économie de guerre conduisit à l'émergence de deux mouvements - qu'il convient de distinguer malgré leur proximité - visant à défendre la coordination interentreprises au détriment de l'Antitrust.

Le premier mouvement fut initié par Herbert Hoover, alors Secrétaire au Commerce (entre 1921 et 1928), sur la base de son expérience de l'économie de guerre pendant laquelle il dirigea à partir de 1917 la *Food Administration* (Busch, 2017). Il se fit l'avocat d'une coopération entre le gouvernement et les grandes entreprises pour garantir un fonctionnement efficace de l'économie dans le cadre de la crise de reconversion.

Hoover avait publié en 1922 un ouvrage intitulé *American Individualism* (dont Wesley Mitchell aurait fait une relecture) dans lequel il argue qu'il peut exister une voie *coopérative* permettant de concilier le bien-être collectif avec les libertés économiques¹². L'approche de

¹² La troisième voie proposée par Herbert Hoover reposait sur sa vision du rôle de l'ingénieur dont l'action n'avait pas à son sens qu'une dimension technique mais également morale. La position de l'ingénieur lui permet de dépasser les contradictions des intérêts des consommateurs, des salariés et des actionnaires (Clements, 2010).

Hoover réside dans la croyance que les firmes – et en l’occurrence leurs associations – portent un intérêt collectif légitime qui dépasse celui de leurs membres (Hawley, 1974). En d’autres termes, des normes de groupes peuvent contrecarrer des intérêts individuels collectivement destructifs. Il y a donc à la fois une notion de monde des affaires éclairé (*far-minded business*) et de paternalisme. Cette approche était soutenue par des anciens du WIB comme Bernard Baruch et Hugh Johnson et des économistes comme Edgar Heermance et Philip Cabot.

A ce titre, il s’écarterait d’une approche préconisant que le Sherman Act sanctionne toutes les coordinations entre concurrents du fait de leur seul objet. Cependant, il n’ira jamais jusqu’à accepter une neutralisation de la concurrence, c’est-à-dire une cartellisation. Le droit de la concurrence doit pouvoir faire pièce aux ententes dont la visée n’est pas l’intérêt général¹³.

Le second mouvement qui suivit les initiatives de Hoover fut mené par un autre ingénieur, Gerald Swope, alors PDG de General Electric. Les propositions de Swope s’inscrivaient dans une optique managérialiste comparable à celles qui avaient cours à la même période en Europe mais distincte de celle défendue par Hoover dans la première partie de la décennie en ce qu’elles reposaient sur une intervention étatique. Pour Herbert Hoover, le plan apparaissait comme “plainly fascistic, monopolistic, and anti-capitalist in tendency” (McQuaid, 1977, p. 418).

Hoover n’avait pas soutenu les initiatives lancées lors du démantèlement du WIB pour suspendre les lois Antitrust. Cette position ne se démentira pas par la suite. Il s’agit de ne pas encourager des coordinations qui viseraient à restreindre le commerce. Pour autant, le modèle qu’il préconise conduit des concurrents horizontaux à échanger des informations stratégiques, ce qui ne peut pas ne pas avoir de conséquence en termes concurrentiels.

Cependant, ses préférences se heurtèrent dans la première moitié des années 1920 à une pratique décisionnelle défavorable de la Cour Suprême.

En effet, de 1919 à 1925, celle-ci coupa court aux pratiques des *trade associations*. L’arrêt *American Column* rendu en 1921 était susceptible de mettre un terme à la stratégie défendue par le courant managérialiste. Pour la Cour, les échanges d’informations mis en œuvre par les *trade associations* sont anticoncurrentiels *per se* dans la mesure où les firmes dans le cadre

¹³ La coopération entre concurrents prônée par Hoover doit être associée à une conception éthique (d’inspiration Quaker). Il appartient aux dirigeants des firmes de développer un *intelligent self-interest* dépassant l’intérêt particulier afin que cette coopération ne conduise pas à des restrictions de concurrence.

d'interactions de marché n'ont *a priori* aucune raison de révéler de telles informations à leurs concurrents.

Dans l'arrêt *American Column*, deux juges ont exprimé des opinions dissidentes d'Oliver Holmes et Louis Brandeis. Pour le premier, hostile au Sherman Act depuis le début, les décisions des acteurs sur le marché sont meilleures quand elles sont les plus informées possibles¹⁴. Quant à Brandeis insistait, sur le fait que dans cette affaire qu'il ne s'agissait pas de communications entre des firmes puissantes sur le marché : les échanges d'informations étaient mis en œuvre par des petites firmes qui opéraient dans un secteur dans lequel les coûts fixes sont particulièrement élevés. Pour Brandeis, la mutualisation des informations leur permettait de corriger leur désavantage informationnel par rapport à leurs concurrents de plus grandes tailles et pouvaient accéder à une meilleure connaissance des conditions de marché

L'*open competition plan* auquel revenait le mécanisme a pour effet de réduire la pression concurrentielle qui s'exerce sur les firmes. Cependant, cela ne conduit pas pour Brandeis à une restriction de concurrence telle que sanctionnée par le Sherman Act. Selon lui ce dernier n'impose pas une concurrence aveugle. S'appuyant sur l'arrêt de la Cour Suprême *Chicago Board of Trade*¹⁵, Brandeis considérait que celle-ci avait accepté qu'elle puisse être dans une certaine mesure régulée. Dans le cas d'*American Column* la coopération a pour effet de doter les acteurs de données qu'ils ne possèdent pas mais qui sont dans le même temps produites par le gouvernement pour d'autres secteurs d'activité. Pour Brandeis, l'absence de données publiques crée un avantage pour les gros opérateurs. La production et la mutualisation de ces données permet une « conduite intelligente des affaires » comme l'avait souligné Holmes dans son opinion dissidente. De surcroît pour Brandeis, cette coopération permet d'éviter des pratiques anticoncurrentielles au détriment des petites firmes telles des évictions par des réductions stratégiques de prix ou des pratiques d'exploitation dans les contrats inter-entreprise. Non seulement la diffusion de l'information stabilise le marché mais elle permet de prévenir sa concentration. Il convient enfin de relever un élément central dans le raisonnement de Brandeis : le fonctionnement de l'association ne repose sur aucune coercition que cela soit sous forme contractuelle, de risques de mesures de rétorsions ou même de contraintes morales.

¹⁴ En outre, Holmes interroge la sanction même des échanges d'informations en regard de la défense du *free speech*, c'est-à-dire en regard des garanties apportées par le Premier Amendement à la Constitution américaine.

¹⁵ *Chicago Board of Trade vs US* 246 US 231, 1918

Il est espéré que l'ouverture (la transparence et l'accès des tiers à l'information¹⁶) et l'absence de coercition, propre aux *open price associations* permettent d'échapper à une sanction sur la base du Sherman Act. De surcroît, la focalisation croissante des échanges sur les coûts et non plus sur les prix à partir des années 1920 permet d'insister sur la liberté de marché laissée aux acteurs et sur la préservation de la concurrence qui est éclairée et non neutralisée.

Il est à noter, comme le montre Berk (1996), que l'approche de Brandeis sera défendue par deux des premiers présidents de la FTC, Edward Hurley (1916-1917) et Nelson Gaskill (1921-1922). Le premier insistait sur la prévention de stratégies de réductions de prix insoutenables à long terme qui pourrait découler de la standardisation comptable. Le second dénonçait les travers d'une excessive concurrence en prix. Celle-ci serait susceptible de réduire la confiance des clients dans les signaux donnés par le marché et d'inciter les producteurs à former des cartels pour faire face à l'instabilité des prix qui résulte de décisions concurrentielles prises dans des conditions d'incertitudes. Le rôle attribué dans cette logique aux échanges inter-entreprises est de prévenir les méthodes concurrentielles déloyales et de fournir les informations nécessaires aux firmes pour prévenir cette spirale destructrice pour des firmes dépourvues de pouvoir économique.

Cependant, la Cour Suprême avait, dès 1920, fermé ce devenir possible pour l'action de la FTC. Dans l'arrêt *Graz*¹⁷, elle a considéré que ce n'était pas à elle au travers de ses *trade practice conferences* à définir ce qu'était une méthode concurrentielle déloyale. En outre, la FTC excèderait ses pouvoirs statutaires i.e. une délégation de pouvoirs législatifs¹⁸, en contribuant à l'élaboration de codes de conduites entre firmes et en les validant. Il est à noter que Brandeis avait déjà rédigé une opinion dissidente. Pour lui, la finalité même de l'action de la FTC est de prévenir des dommages au marché. En restreignant sa liberté d'action, l'arrêt *Graz* risquait à ses yeux de neutraliser le FTC Act.

L'opposition de l'Attorney General Palmer aux *trade associations* telle qu'elle s'exprime après l'arrêt *American Column* en 1921 reprend l'argumentaire de la majorité de la Cour. Les *trade associations* soulèvent des problèmes de concurrence dès lors qu'elles conduisent à la divulgation d'informations aux concurrents de nature à réduire l'incertitude sur les comportements futurs. En contribuant à neutraliser une concurrence en prix au détriment des

¹⁶ La lumière (i.e. la transparence) comme désinfectant (Brandeis, 1933).

¹⁷ FTC v *Graz*, 253 US 421, 1920.

¹⁸ Le NIRA sera invalidé en 1935 sur les mêmes bases juridiques.

consommateurs et des partenaires commerciaux, ces échanges induisent un transfert indu de bien-être au profit des producteurs¹⁹.

Il ne fallut que quatre ans pour que la pratique décisionnelle évolue. L'inflexion vint de la Cour Suprême elle-même. Cependant celle-ci fut patiemment préparée par l'action du gouvernement américain et notamment d'Herbert Hoover. Considérons tout d'abord le revirement de jurisprudence avant de nous attacher à l'action du Secrétaire au Commerce.

L'arrêt *Maple Flooring* rendu en 1925²⁰ renversa une décision d'une cour d'appel fédérale par laquelle les membres d'une *trade association* avaient été sanctionnés sur la base de la Section 1 du Sherman Act. S'appuyant sur d'inhabituelles références en termes d'analyse économique²¹ au regard de ses arrêts précédents, la Cour considéra que ces échanges avaient pour mérite de stabiliser le marché, de favoriser la formation de *fair prices* participant d'une « conduite intelligente des affaires » (*intelligent conduct of business operation*)²². La Cour Suprême a donc ouvert la voie à un arbitrage entre une imperfection concurrentielle (via la réduction de l'incertitude radicale propre à la concurrence) et la prévention d'une défaillance de marché²³. Les arguments en faveur d'un *intelligent handling* de la concurrence avancés dans l'immédiat après-guerre semblent donc acceptés²⁴. Cette évolution tire de fait ses racines des efforts déployés depuis 1921 par Herbert Hoover.

Hoover, au travers de son action durant le premier conflit mondial, de ses engagements au sein de la fédération américaine des ingénieurs²⁵ et enfin de sa nomination comme Secrétaire au Commerce ne pouvait être que favorable à un tel revirement de jurisprudence. Pour lui, les *trade associations* peuvent porter un intérêt collectif légitime qui dépasse celui de leurs

¹⁹ Il est possible d'interpréter le Sherman Act en termes de prévention de transferts indus de bien-être entre agents économiques à travers l'imposition de conditions de transactions qui ne pourraient prévaloir dans des conditions concurrentielles (Lande, 1982).

²⁰ *Flooring Manufacturers' Assn. v. United States*, 268 U.S. 563 (1925)

²¹ Notamment Alfred Marshall (*Readings on Industrial Society*, publié en 1918), John Hobson (*The Evolution of Modern Capitalism – a Study of Machine Production*, édité en 1894) et Irving Fisher (*Elementary Principles in Economics*, également publié en 1918).

²² Pour la Cour, le Sherman Act ne conduit pas à sanctionner *per se* ces échanges “because the making available of such information tends to stabilize trade and industry, to produce fairer price levels and to avoid the waste which inevitably attends the unintelligent conduct of economic enterprise”.

²³ Un arbitrage entre acceptation d'imperfections concurrentielles pour prévenir d'éventuelles défaillances de marché est également présent dans Gaffard et Quéré (2006).

²⁴ “Where the competitive ideal called for the free action of the individual in his own interest, the ‘new competition’ required that the individual conform to group standards and refrain from engaging in any form of competition that might be destructive to the group as a whole (Hawley, 1966, p.38)

²⁵ En novembre 1920, Herbert Hoover devint le premier président de la Federated American Engineering Societies (Busch, 2017).

membres (Hawley, 1974). Des normes de groupes peuvent contrecarrer des intérêts individuels collectivement destructifs.

Une seconde spécificité de Hoover doit être soulignée. Pour lui, le rôle de l'Etat est essentiellement celui d'un facilitateur de la coordination. Il peut protéger les *trade associations* voire se substituer à elles pour collecter et diffuser de l'information mais en aucun cas s'orienter vers une « police du cartel ». Il n'est pas du rôle de l'Etat de rendre obligatoire l'adhésion d'une firme à ces associations ni de sanctionner de quelconques déviations par rapport aux accords entre firmes. Les *trade associations* devaient donc se comporter de façon équitable vis-à-vis de chacun de leurs participants, être ouvertes aux différents acteurs présents sur le marché et enfin agir de façon bienveillante. C'est en ces points qu'elles devaient dans l'esprit de Hoover se distinguer des trusts et des *trade associations* dont l'objectif n'était pas la recherche d'efficacité et de stabilisation de l'économie mais la maximisation du profit de leurs membres.

Enfin, une troisième spécificité de Hoover peut être soulignée : il tenait à trouver un moyen de concilier l'émergence d'un Etat bureaucratique et sa défiance vis-à-vis d'un « *big government* ». L'encouragement d'un « gouvernement privé » (Hawley, 1974) via les *trade associations* et autres institutions coopératives doit être compris à l'aune des tensions que ressentait Hoover, entre la nécessité de réguler et le souci de limiter le périmètre d'action du gouvernement. Une autre dimension de la résolution de ces tensions réside dans la conviction qu'une voie corporatiste et technocratique pouvait contribuer à faire advenir un ordre socioéconomique supérieur à celui que l'individualisme ou la planification pourraient porter (Hawley, 1974).

L'action de Hoover dans les années 1920 doit être resituée dans une évolution de la pensée de nombreux ingénieurs américains, notamment les membres de la *Taylor Society*, pour lesquels l'expérience du WIB avait constitué la preuve qu'une organisation rationnelle de l'économie était possible et qui dans la logique des analyses de Jevons (1931) considéraient que l'économie américaine entrait dans une *seconde révolution industrielle*²⁶ laquelle nécessitait des prises de décisions collectives devant s'imposer aux choix décentralisés pour parvenir à une efficacité encore plus forte (Person, 1930).

²⁶ “The essence of the new industrial revolution is the search for exact knowledge, and the planning of processes: from the minutiae of manual operation (based on motion study) to the lay-out of the machinery of a gigantic plant – even of a whole industry throughout the country” (Jevons, 1931).

Les projets de Hoover incarnent donc un courant associationnaliste qui se distinguera du managérialisme – hamiltonien – qui sera défendu par le Plan Swope. L'un et l'autre cependant doivent être replacés dans une tradition américaine du management scientifique. Ce souci de management scientifique de l'économie peut également, selon Himmelberg (1965), être rattaché à un héritage de Veblen, notamment à travers sa distinction entre intérêts industriels et intérêts des affaires. Bruce et Nyland (1993) soulignent l'importance de la *Taylor Society* dans le passage d'une organisation rationnelle de l'atelier à celle de l'économie. La concurrence inter-entreprises tout comme le cycle économique étaient considérés comme des sources de gaspillage et d'organisation inefficace de l'économie. Le management rationnel de l'industrie et de l'économie américaine dans son ensemble ne pouvait être laissé au seul mécanisme des prix (Barber, 1985).

Le Secrétariat au commerce dirigé par Hoover de 1921 à 1928 a repris comme nous l'avons vu quelques-unes des divisions du WIB, notamment celle relative à la prévention du gaspillage de ressources²⁷. Cette fonction sera étendue dans les années 1920 dans une logique de promotion d'un management rationnel de l'économie²⁸. Un autre volet de l'action va porter sur la diffusion d'informations pour permettre aux firmes d'agir dans le cadre d'une information que l'on souhaite la plus complète et symétrique possible face au coup d'arrêt imprimé par la Cour Suprême avec son jugement dans *American Column*.

En effet, dès 1921, Hoover, alors Secrétaire d'Etat au commerce, essaie de pallier les conséquences de l'arrêt de la Cour Suprême au via la mise à disposition d'informations et de statistiques par les différents bureaux du Secrétariat au Commerce (Browning-Carrott, 1970). Il tenta dès mai 1921 de demander à l'Attorney General Harry Daugherty de prendre position sur la conformité des *open price associations* avec les règles antitrust. Ce dernier déclina en arguant du fait que le DoJ n'avait pas à se prononcer sur la légalité de l'action d'entités privées en dehors d'une procédure judiciaire. Cependant, les efforts de Hoover sont restés vains jusqu'en 1925. Les rapports 1921 et 1922 de la FTC restent critiques pour les *trade associations* et dans *Linseed Oil* en 1923²⁹, la Cour Suprême confirme sa jurisprudence de 1921. En mai 1922, en coopération avec Nelson Gaskill, le Président de la FTC et Walter

²⁷ Herbert Hoover aurait personnellement choisi ce ministère parmi les différentes propositions du Président Harding (Busch, 2017).

²⁸ Busch (2017, p.8) cite un discours prononcé en 1922, par Hoover dans le quel ce dernier déclare que ses attributions lui permettent d'observer « the remarkable efficiency of the individual industry and the very considerable inefficiency of collective industry ». Il est donc nécessaire à son sens de faire en sorte de promouvoir la même efficacité au point de vue collectif que celle qui résulte au niveau de chaque firme du management rationnel promu par les ingénieurs.

²⁹ *United States v. American Linseed Oil Co.*, 262 U.S. 371 (1923)

Edge, sénateur du New Jersey, Hoover avait tenté d'élaborer une proposition de loi visant à obtenir une immunité antitrust au profit des *trade associations*.

Malgré l'échec de cette tentative à l'automne 1922, Hoover s'est rapproché à nouveau de l'Attorney General Daugherty en décembre 1923 pour obtenir une prise de position favorable aux *trade associations*. L'initiative de Hoover s'appuyait sur arrêt favorable aux *trade associations* qui avait été rendu par l'US District Court pour le district sud de l'Ohio dans l'arrêt *US v. Tile Manufacturers Credit Association*³⁰. La Cour avait considéré que la collecte d'informations était possible tant que celles-ci n'étaient pas partagées entre les membres mais transmises au gouvernement. La question de Hoover tenait alors aux conditions de publications de ces données par le Département du Commerce³¹. Si à nouveau la réponse du DoJ parut trop restrictive, les choses évoluèrent positivement en mars 1924 quand Daugherty, en poste depuis 1921, fut remplacé par Harlan Stoke. Ce dernier était un ancien avocat d'affaires, proche de Hoover et du Président Coolidge, et était favorable aux *trade associations*. Son action au DoJ consista à préparer un amendement aux lois antitrust (en collaboration avec l'US Chamber of Commerce) et à travailler sur l'affaire *Maple Flooring* qui allait être soumise à la Cour Suprême comme un *test case*.

Le revirement jurisprudentiel eut lieu en 1925 avec *Cement Manufacturers*³² et surtout ce même cas *Maple Flooring*³³. La Cour reconnaît désormais que les échanges d'informations entre concurrents peuvent être admissibles dès lors qu'ils permettent d'éviter une concurrence destructrice dans des industries caractérisées par des coûts fixes élevés. La Cour s'écarta ainsi de son interprétation de 1921 en mettant l'accent sur la motivation de l'échange d'informations : "Trade associations or combinations of individuals or corporations, which, as in this case, openly and fairly gather and disseminate information as to the cost of their product, the actual prices it has brought in past transactions, stocks on hand, and approximate cost of transportation from the principal point of shipment to points of consumption, and meet and discuss such statistics without reaching or attempting to reach any agreement or concerted

³⁰ 26 novembre 1923 voir <https://www.justice.gov/atr/page/file/1104776/download>

³¹ Hoover considérait également que la FTC pouvait jouer le rôle d'un organe de support et de conseil pour la coordination des firmes. Il souhaitait que celle-ci puisse donner un accord préalable aux pratiques d'échanges d'informations. Cette idée de faire de la FTC « autre chose qu'un organisme de sanction » était très prégnante dans la période. Par exemple, en janvier 1925, le Sénateur Wadworth de New York et le Représentant Williams du Michigan tentèrent de faire adopter un amendement donnant à la FTC le rôle de régler à l'amiable les procédures liées aux *unfair methods of competition* au travers d'auditions informelles avant d'engager toute action légale. Précédemment Brandeis lui-même avait défendu dans son opinion dissidente dans l'arrêt *Gratz* de la Cour Suprême (*FTC v Gratz*, 253 US 421 (1920)) une position similaire : le rôle de la FTC devait moins être la sanction de pratiques dommageables à la concurrence que la prévention de celles-ci.

³² *Cement Manufacturers' Assn. v. United States*, 268 U.S. 588 (1925)

³³ *Maple Flooring Manufacturers' Assn. v. United States*, 268 U.S. 563 (1925)

action respecting prices, production, or the restraining of competition, do not thereby engage in an unlawful restraint of commerce”.

Il est à noter que les juges William Taft³⁴ et Edward Sanford publièrent un *dissent* sur ce cas, considérant que les faits en cause correspondaient à ceux analysés par la Cour dans *American Column* et dans *Linseed Oil*. Parmi les explications du revirement de jurisprudence, figurent l’arrivée d’un nouveau juge nommé par le président Coolidge, Harlan Fiske Stone...lequel comme nous l’avons noté avait préparé le cas lorsqu’il était Attorney Général³⁵. Ce revirement sera d’autant plus consolidé qu’arrive en 1925 à la tête de l’Antitrust Division au DoJ, William Donovan³⁶. Ce dernier, favorable à l’approche de Hoover, considérait que les échanges volontaires d’informations entre concurrents participaient d’une logique économique « scientifique ». Cette évolution au sein de l’administration, sera consacrée avec le rapport annuel de 1929 la FTC qui, à la différence des positions prises en 1921 et 1922, insistera sur le fait que les *trade associations* ne peuvent être considérées comme anticoncurrentielles *per se*.

Ainsi, les années 1920 sont bien l’étiage bas de l’Antitrust et le NIRA semble s’inscrire dans cette dynamique sans rupture particulière. Le paradoxe est que, face à la crise, celui qui passait pour l’évangéliste des *trade associations*, Hoover, une fois devenu président sera bien plus prudent que ne le sera F.-D. Roosevelt durant son premier mandat.

IV- Le rejet de la cartellisation par l’administration Hoover

La politique accommodante vis-à-vis des *trade associations* va durant la présidence de Hoover se heurter à des propositions, héritées de l’expérience de l’économie de guerre et parallèles aux propositions alors formulées en Europe, combinant une cartellisation de l’économie et une garantie étatique. Cette approche ne pouvait être conciliée avec l’associationnalisme défendu par Hoover. Ce dernier se distingue, en effet, dans ses objectifs du corporatisme européen, de nature autoritaire et étatisé comme en Italie, au Portugal ou en Allemagne, en ce sens notamment qu’il ne suspend pas la concurrence. A l’inverse, les voies

³⁴ Il s’agit de l’ancien président des Etats-Unis qui nommé à la Cour Suprême présida celle-ci de 1921 à 1930.

³⁵ Il ne se déporta pas et rédigea lui-même l’arrêt de la Cour.

³⁶ Ce dernier, après un départ dans la sphère privée en 1929, retournera dans l’administration en 1941 et sera l’un des créateurs de la CIA.

<https://www.justice.gov/criminal/history/assistant-attorneys-general/william-j-donovan>

aussi bien fascistes du corporatisme que les doctrines françaises, qu'elles soient socialistes-syndicales ou catholiques, ne laissent aucune place à des considérations sur la concurrence (Boussard, 1993 ; Kuisel, 1984 ; Dard, 2016). Dans l'optique de Hoover, la confiance envers les valeurs éthiques des entreprises cohabite avec la méfiance vis-à-vis de l'action publique. Les entreprises sont appelées à s'autoréguler et le fonctionnement de cette coopération doit être basé sur une adhésion volontaire et ne pas mettre en œuvre de coercition.³⁷

A ce titre, Hoover fut conduit à s'opposer aux propositions de Gerald Swope, alors PDG de General Electric. Le plan qu'il proposa en 1931 face à la crise conduisit à la formation de *trade associations* dans chaque industrie, administrées par un bureau paritaire, comprenant des représentants des patrons et des salariés³⁸. Il ne s'agissait pas seulement de protéger les firmes membres des *trade associations* mais de mettre en place une redistribution au profit des salariés. Le plan Swope reposait bien entendu sur une intervention de l'Etat. Les *trade associations* devaient être soutenues par les pouvoirs publics. La FTC elle-même devait superviser ces coordinations.

Soutenu par l'US Chamber of Commerce le plan Swope est comparable aux propositions faites en Europe et en France dans l'entre-deux-guerres. Malgré les différences institutionnelles et historiques majeures entre l'Europe et les Etats-Unis, il est donc possible de tracer un parallèle entre les réflexions américaines sur la concurrence coordonnée et les réflexions européennes sur l'économie dirigée voire le planisme (Henri de Man pour la Belgique par exemple). En effet, dans la proposition de Swope figurait une structuration de la gouvernance *des trade associations* par des comités paritaires, et leur articulation sur des dispositifs sociaux qui ne sont pas très éloignés des schémas corporatistes pensés en Europe, notamment en France : des syndicats professionnels rapprochant le travail et le capital dans la gestion des branches, des prestations sociales du même ordre (Boussard, 1993).

Les trajectoires personnelles (formation initiale, passage en cabinets ministériels pendant le conflit, postes de cadres dirigeants dans de grandes entreprises industrielles, interventions dans l'arène politique,...) sont comparables de part et d'autre de l'Atlantique. Au-delà du cas d'Ernest Mercier, cité *supra*, il serait également possible de rapprocher les préconisations de Gerald Swope de celles formulées par Auguste Detœuf en 1936 dans le cadre du Groupe X-

³⁷ On doit remarquer la nette convergence de cette conception avec celle que J.R. Commons défendait quant à la mise en place d'un système d'indemnisation du chômage dans le Wisconsin. Voir Bazzoli et Kirat (2018).

³⁸ Le Plan Swope était vu comme "a program designed to coordinate production and consumption by forcing medium and big firms to join trade associations which would in turn be empowered to favour price stability and distribute information on business practices" (Anthony, 1932).

Crise. Alors PDG d'Alstom, Detœuf présenta une analyse sur *la fin du libéralisme*, arguant du caractère destructif de la concurrence et insistant sur le fait que seule une coordination inter-firmes permet un fonctionnement efficace de l'économie. La spécificité de la contribution de Detœuf tenait au fait que cette coordination devait se faire sous la seule direction des firmes et non pas sous celle de l'Etat. Vu comme une menace par Detœuf, l'action de l'Etat apparaissait à Swope comme une condition indispensable à la réussite de son projet de réorganisation de l'économie.

Cette différence pose la question plus générale de la place de l'Etat dans les projets de rationalisation corporatiste de l'entre-deux-guerres. Ces possibles étaient également au centre des débats en Europe que cela soit en France (avec deux voies, socialo-syndicale et de droite) ou en Allemagne (où les *konzerne* étaient soutenus par l'Etat).

Ce corporatisme promu par des hommes d'affaires au travers notamment de l'US Chamber of Commerce correspondait moins à des « soviets de techniciens » tels qu'imaginés par Veblen qu'à une technocratie venant en grande partie des milieux économiques (aux Etats-Unis le PDG de General Electric (Swope), en France Ernest Mercier, Auguste Detœuf ou côté corporatisme Eugène Marthon, PDG d'une entreprise lainière du Nord et Président de CCI de Roubaix, Paul Chanson Président du syndicat des employeurs maritimes de Calais (Boussard, 1993).

Dans l'approche de Hoover, la coordination à la source d'un *business commonwealth* pouvait s'appuyer – de façon subsidiaire – sur l'administration comme agent facilitateur. Le Plan Swope modifie radicalement la nature de l'intervention. Ce dont il s'agit, c'est d'une cartellisation de l'économie (Gressley, 1964) au moyen de codes obligatoires dont la sanction est mise en œuvre par l'Etat. L'approche intrinsèquement antibureaucratique de Hoover se prête mal à ce fonctionnement. Le plan Swope revient à supprimer toute concurrence dans une logique de coercition au profit d'une gestion technocratique de l'économie³⁹. La qualification du Plan Swope comme la « pire proposition de monopole de l'histoire » ne doit donc pas étonner. Nous verrons dans notre dernière section que la position de Louis Brandeis dans

³⁹ La logique de Hoover est proche de celle défendue en 1934-1936 par Henry Simons : le modèle de régulation privée qui découle inexorablement de cet associationnalisme sous couvert étatique, conduit à des rigidités de prix qui se traduisent par le report du coût de la crise vers d'autres secteurs et d'autres acteurs et qui va donc la prolonger et l'aggraver.

Schechter Poultry qui mettra fin à l'expérience du NIRA en 1935 se rattachera à la même logique⁴⁰.

Le soutien apporté par Hoover à l'action des *trade associations* reposait sur quelques caractéristiques que nous avons présentées *supra* : recherche d'efficacité, absence de coercition et bienveillance vis-à-vis de l'intérêt général. La proposition de Swope s'inscrit en opposition avec ces trois caractéristiques. S'il vise également à stabiliser les conditions de la concurrence ; il conduit à rendre obligatoire la coordination entre les firmes au moyen d'une contrainte étatique et *de facto* à sécuriser les positions dominantes. Ainsi, l'argument de Hoover selon lequel les *trade associations* doivent être « flexible, responsive to challenges, and innovative » ne pouvait être espéré en l'espèce.

Pour saisir le retour de l'Antitrust pendant la présidence Hoover, il est également possible de se pencher sur le traitement concurrentiel des *fair trade leagues*. Le cas de la BNRA (Bolt, Nut and Rivet Association), fondé en 1917 sur le modèle de la New York Bridge Builder's Society est particulièrement intéressant pour analyser la politique de concurrence menée par l'Administration Hoover.

L'association disparaît sous cette forme après l'arrêt *American Column* de 1921. Elle renaît en 1925 sous l'égide de Charles Graham (un proche d'Eddy décédé en 1920). Pour tenir compte de la jurisprudence *American Column*, il s'agit de ne pas faire porter les échanges sur les prix mais sur les coûts. La BNRA est vue dans le cadre de la National Distribution Conference de 1928 comme un modèle : avec une meilleure information sur les coûts de l'industrie, il est espéré que les politiques de prix deviennent raisonnables (Lyon et Ambramson, 1936). Nous avons vu *supra*, que la FTC considérait depuis 1929 que les échanges d'informations étaient légaux dès lors qu'ils ne conduisaient pas à un accord ou à une action concertée conduisant à entraver la concurrence. Le Président de la FTC, Williams Humphrey⁴¹ avait d'ailleurs relancé en 1928 les *trade practice conferences* mises en sommeil depuis l'arrêt de la Cour Suprême de 1921.

Cependant, malgré ce contexte favorable, la FTC et le DoJ initièrent une enquête conjointe contre la BRNA. En septembre 1929, une procédure formelle fut lancée par la FTC. On reprochait à la BRNA des pratiques de RPM et de prix discriminatoires. Pour le défendeur il

⁴⁰ A. L. A. *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935)

⁴¹ Nommé à la FTC en 1925 par le Président Coolidge, Humphrey fut nommé pour six années de plus en 1931 avant d'être évincé par le Président Roosevelt en 1933. Son recours contre cette décision donna lieu à l'arrêt de la Cour Suprême *Humphrey* (*Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935)) qui établit que le Président avait outrepassé son mandat.

n'y avait pas d'infraction car les échanges ne portaient pas sur les prix. De surcroît, il n'y avait pas de mécanisme de contrôle des comportements et les prix étaient effectivement différents d'une entreprise à l'autre malgré les échanges. Cependant, le DoJ saisit les tribunaux et la BRNA mit fin à ses activités par un *consent decree* le 17 mars 1931.

Ainsi, si les années 1920 ont bien constitué l'étiage bas de l'Antitrust, Hoover, une fois devenu président et face à la crise, fut paradoxalement plus prudent que ne le sera F.D. Roosevelt.

V - Le 1^{er} New Deal comme consécration du mouvement corporatiste (1933-1935) ?

La logique proposée par le Plan Swope se retrouva dans la NRA, c'est-à-dire la National Recovery Administration qui fut mise en place après la promulgation du NIRA (National Industrial Recovery Act)⁴². Celle-ci correspondait à la vision d'économistes proches de Roosevelt comme Rexford Tugwell et Gardiner Means. Pour autant, celle-ci ne conduisait pas à accepter des projets allant dans le sens d'une *private-interest led regulation* de l'économie, ce qu'elle deviendra en réalité, mais plutôt dans celui d'une approche coopérative, laquelle d'ailleurs figurait dans le Plan Swope. Le planisme à la Tugwell reposait sur des *industrial councils* qui devaient réunir les représentants des entreprises (pas seulement les grandes), le *labor* et les consommateurs et dont la direction serait assurée par des ingénieurs « bénévoles ». L'échec du NIRA correspond à la matérialisation de la capture qu'anticipait Hoover⁴³. Ainsi, la position prise par Brandeis en 1935 dans l'arrêt de la Cour Suprême qui mit fin à l'expérience du NIRA était cohérente avec les principes qui étaient les siens tant en 1912 pour la création des *fair trade leagues* qu'en 1921 dans son opinion dissidente dans *American Column*. Le NRA mit en œuvre une coercition étatique principalement au profit des grandes firmes. Il s'agit donc, dans cette section, de considérer successivement la nature corporatiste de l'expérience du Premier New Deal et d'analyser les raisons de l'inflexion imprimée dans le cadre du Second New Deal.

⁴² Browning-Carrott (1970) cite Felix Frankfurter indiquant que le NRA revient simplement à formaliser les opportunités de coopérations qu'avait autorisées la Cour Suprême en 1925.

⁴³ Les conseillers de Hoover ont rejeté les premiers projets comme « the most gigantic proposal of monopoly ever made in history » : Memorandum on the Swope-Young Plan (1931) – Herbert Hoover Papers, Presidential file 92, voir Gordon (1994, p.168) et Hawley (1966).

Lors de son élection à l'automne 1932, F.D. Roosevelt ne présenta pas des positions de nature à annoncer une rupture significative avec l'antitrust. Cette ambiguïté en matière de politique de concurrence marquera d'ailleurs l'ensemble de son mandat (Kirat et Marty, 2020). Cette indétermination tenait à la fois d'un manque d'intérêt personnel pour ces questions et de nettes oppositions au sein de ses conseillers. Ceux-ci se divisaient entre partisans d'une application résolue de l'Antitrust, économistes institutionnalistes, attachés à un modèle de *fair competition* bien plus que de *free competition* et enfin économistes *planistes* comme Means et Tugwell, bien plus perméables aux arguments corporatistes, tout comme était le juriste Adolf A. Berle, lui aussi proche conseiller du F.D. Roosevelt (Gordon, 1998, Waller, 2004, Crane, 2007).

La mise en œuvre du NIRA traduisit la victoire initiale des derniers cités (Barber, 1994). Cependant, dans le cadre de celle-ci, l'Etat fédéral ne fit que rendre obligatoires des accords conclus par les grandes entreprises à leur profit (au détriment des petites entreprises, des salariés, des consommateurs etc...). Lorsque l'arrêt de 1935 de la Cour Suprême *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States* mit fin à cette expérience, il apparaissait qu'elle avait de fait prolongé la crise et conduit à un fonctionnement de l'économie qui était tout sauf *free, fair* et efficient.

Le titre 1 du NIRA suspendait les règles antitrust et invitait les industriels à proposer *des fair competition codes* qui revenaient selon Gordon (1998) à donner force de loi fédérale aux efforts passés des *trade associations*. Or, aucun pouvoir compensateur ne pouvait s'exercer, tant celui des concurrents, obligés d'adhérer aux codes, celui des consommateurs ou encore celui de l'Etat fédéral (Crane, 2007). Contrairement à l'analyse faite par Ackerman (1998), le NIRA n'est pas en opposition au capitalisme des années 1920, il est au contraire la résultante des propositions *des trade associations*. La coordination entre les entreprises privées tenait lieu de politique industrielle (Himmelberg, 1976), l'administration de n'étant pas en mesure d'exercer un contrôle significatif. Pour Gordon (1998), le NRA ne fut que « a business proposal rooted in the Hoover Administration's practice of encouraging and abetting trade associations in lieu of industrial policy ».

L'influence des débats des années 1920 sur la capacité à prévenir une concurrence destructrice au travers d'une coordination assurant une gestion rationnelle de l'économie était évidente dans le discours que délivra le Président Roosevelt devant l'US Chamber of Commerce le 4 mai 1933: "You and I acknowledge the existence of unfair methods of competition, of cutthroat prices, and of general chaos. You and I agree that these conditions

must be rectified and that order must be restored. The attainment of that objective depends on your willingness to co-operate with one another to that end, and also your willingness to co-operate with your Government”.

Pour Gordon (1998, p. 2038), le fonctionnement du NRA n’était pas un assaut contre une conception restrictive de la *Commerce Clause* qui limitait les capacités d’interventions économiques du gouvernement fédéral mais « in reality it was a hasty and ill-conceived delegation of public power to private interests ». Il ne s’agissait donc pas d’un *Big Government* encadrant les actions du *Big Business* pour garantir l’efficacité du pilotage de l’économie et son équité (ce que proposait de fait Theodore Roosevelt en 1912) mais d’une cartellisation au profit des grandes firmes qui était appuyée par l’action publique.

Ainsi, loin de contrôler la conformité des accords (i.e. des codes de juste conduite) avec l’intérêt général, la NRA assumait le contrôle de leur respect par l’ensemble des firmes⁴⁴. La FTC elle-même pouvait sanctionner une entreprise qui s’en abstrairait pour réduire ses prix⁴⁵. En fait, selon Gordon (1998) le gouvernement fédéral ne disposait pas des ressources nécessaires pour superviser les accords constitutifs du NRA à la fois du fait de leur nombre (600) et de leur complexité. Par voie de conséquence, « the administration did little to ensure compliance with the law and delegated enforcement to private ‘code authorities’ ».

Il y avait donc loin entre l’esprit revendiqué dans le NIRA – des coalitions tripartites associant les entreprises, les syndicats et l’administration – et son fonctionnement effectif. Les entreprises, au travers des *trade associations*, contrôlaient le système à leur profit, principalement au détriment des consommateurs et finalement, comme nous le verrons *infra*, au détriment de la reprise économique. Ainsi, comme Phillips Sawyer (2019, p.13) le relève : “Almost immediately, the NRA became a lightning rod of controversy for approving overlapping and contradictory codes and for raising consumer prices without ensuring higher wages”.

En effet, la rigidification des prix dans certaines branches d’activités bien protégées par les codes de juste conduite avait pour effet de réduire leurs incitations à se moderniser et leur permettait de reporter les coûts de la crise sur ceux qui ne pouvaient jouir d’une telle

⁴⁴ Pour Crane (2007), le NRA fut “a rational, cartelized business order in which the industrialists would plan and direct the economy, profits would be insured, and the government would take care of recalcitrant chisellers”.

⁴⁵ Comme le note Crane (2007): “Between 1933 and 1938, antitrust enforcement was sporadic and, ironically, often centred on enforcing the anticompetitive NIRA and Agricultural Adjustment Act codes”.

protection⁴⁶. Ainsi, au-delà même de toute considération de justice distributive, le NIRA (conduisait l'économie américaine vers un schéma de *stagflation* (Emmett and Van Horn, 2012). Simons (1941) considérait que “the National Industrial Recovery inaugurated an orgy of price-fixing and invited businessmen to do, as patriots, what they had been doing before – on a vast scale, to be sure, but stealthily and with slightly bad conscience”.

La fin de l'expérience de la mise en œuvre du NIRA ne résulta pas pour autant d'une décision politique prise sur la base d'une évaluation de ses effets mais d'un arrêt de la Cour Suprême, *Schechter Poultry*⁴⁷. Ce dernier, à l'inverse d'*American Column* (1921) ou de *Maple Flooring* (1925) ne se fondait pas sur la conformité de la loi au Sherman Act mais à une question de délégation du pouvoir de régulation. Cependant, s'il est possible de lire cet arrêt dans le cadre de l'opposition entre la Cour et l'administration Roosevelt, il est intéressant de l'envisager à travers le prisme de l'associationnalisme lui-même. En effet, Louis Brandeis a voté avec la majorité « conservatrice » de la Cour pour annuler le NIRA considérant que la coordination entre l'Etat et les grandes entreprises était à la fois porteuse d'inefficiences et de risques de capture du pouvoir politique par les grandes firmes⁴⁸. Ainsi, Brandeis, auteur de l'opinion dissidente dans *American Column* en 1921, est apparue comme l'un des opposants au Premier New Deal. Cependant, cette opposition était tout sauf imprévisible en regard des différences entre l'approche associationnaliste et l'approche corporatiste.

Le modèle des *fair trade leagues* diffère comme nous l'avons vu du modèle des *trade associations* défendu par Hoover et encore plus significativement de celui du NIRA, intimement lié au Plan Swope et par extension à un modèle managérialiste dont l'économie de guerre a pu convaincre certains qu'il pouvait être transposé de la gestion optimale d'une firme à celle du pilotage efficace de l'économie. L'associationnalisme tire ses racines de l'histoire américaine et des débats liés au *Fédéraliste*. Il s'ancre dans une tradition jeffersonnienne pour laquelle les libertés économiques et les libertés politiques sont menacées dès lors que le pouvoir économique privé est concentré. Dans ce cadre, la NRA signifiait à la fois une cartellisation au profit des grandes firmes et la mise en œuvre d'une coercition – à leur profit

⁴⁶ Comme l'écrivait Henry C. Simons en 1943 : “During depressions, the stabilization of particular prices against a general decline serves to shift the burdens of depression heavily upon other groups and, thus, to increase the difficulties of effective monetary and fiscal counteraction. Sustaining such prices means larger curtailment of employment, and, thus, of spending. It means drawing off a larger share of spending to the particular enterprises, and thus, deepening the depression in other areas of the economy”

⁴⁷ *Schechter Poultry Corp. vs. US*, 295 US 495, 1935. Il convient également d'ajouter l'année suivante l'annulation du Agricultural Adjustment Act (AAA), *the Farm Relief Bill*. Voir *United States v. Butler*, 297 U.S. 1 (1936). Voir notamment Hamilton (1990).

⁴⁸ Se reporter notamment à son *The Curse of Bigness* publié en 1934

– par les pouvoirs publics. Ce qui apparaissait comme un gage d’efficacité dans une perspective héritée de l’économie de guerre et consolidée par les arguments corporatistes de l’entre-deux-guerres était vu comme inacceptable politiquement et inefficace économiquement par les associationnalistes.

Le rejet du NIRA ne conduisit pas immédiatement à une inflexion en faveur d’une mise en œuvre résolue de l’Antitrust. Celle-ci ne s’observera qu’à partir de 1937 et surtout 1938 (voir Kirat et Marty, 2020). Dans l’intervalle, l’administration démocrate sera partagée entre les arguments du courant planiste, proposant une nouvelle initiative en ce sens⁴⁹, et ceux des associationnalistes, promouvant un modèle de *fair competition*. Le Robinson-Patman Act de 1936 relatif aux pratiques discriminatoires incarnera la brève hégémonie relative de cette approche.

Conclusion

La logique proposée par le Plan Swope s’est incarnée dans le NRA⁵⁰. Pour autant, il ne s’agissait pas de promouvoir une régulation guidée par les intérêts privés de l’économie – ce qu’elle devint dans les faits – mais sur une approche coopérative. Le planisme à la Tugwell repose sur des conseils industriels réunissant les représentants des entreprises (pas seulement les grandes), la *labor* et les consommateurs. La direction serait assurée par des ingénieurs animés par la seule recherche de l’intérêt général. L’échec du NRA correspond à la matérialisation de la capture qu’anticipait Hoover. La position prise par Brandeis en 1935 est à la fois fondée sur des questions d’efficacité⁵¹ et sur des questions de principes. Le NRA met en œuvre une œuvre de coercition étatique principalement au profit des grandes firmes.

Il est à noter que les critiques de Hoover à l’encontre de l’évolution des *trade associations* telle que proposée par Swope se retrouveront chez Roosevelt dans le cadre du second New Deal, comme en témoignent son discours d’acceptation d’investiture en 1936 contre les monarchies économiques et celui de 1938 devant le Congrès. Les craintes de Hoover se sont, de fait, matérialisées dans le NIRA. La régulation publique a été capturée par les seuls intérêts privés, les ajustements ont été retardés, le blocage de la concurrence s’est fait au détriment des firmes dépourvues de pouvoir de marché et des parties prenantes. La position de Roosevelt

⁴⁹ Rutherford (2011, p.1393) souligne que certains économistes institutionnalistes proches de l’administration démocrate comme Hamilton, bien que déçus par les résultats du NIRA, n’avaient pas abandonné les projets d’un *intelligent handling* de l’économie.

⁵⁰ Browning-Carrott (1970) cite Felix Frankfurter indiquant que le NRA revient simplement à formaliser les opportunités de coopérations qu’avait autorisées la Cour Suprême en 1925.

⁵¹ Celui-ci était un échec économique avant-même que la Cour Suprême le déclare inconstitutionnel.

par rapport aux grandes entreprises après l'échec du NIRA était inséparable d'un jugement moral : « les entreprises n'ont pas joué le jeu » et maximisé leur seul intérêt. Il est intéressant de relier cette dimension éthique avec celle qui animait Hoover. Un *business commonwealth* suppose une responsabilité sociale.

Ainsi, en avril 1938, par son discours devant le Congrès (*Curbing Monopolies*) le Président Roosevelt mit un terme définitif à la parenthèse de la concurrence régulée et amorça un virage vers une application plus résolue de l'Antitrust. Thurman Arnold, devenu en 1938, Assistant Attorney General au Department of Justice, avait pris la tête de l'Antitrust Division. Entre 1938 et 1941, de très nombreuses procédures antitrust furent engagées... souvent sur la base des accords inter-firmes qui avaient été noués entre 1933 et 1935 et qui avaient été présentés à la NRA pour obtenir une force obligatoire⁵².

Cependant, une reprise des « habitudes » de coordination au profit des grandes entreprises s'observa très rapidement avec la 2nde Guerre Mondiale et conduisit à nouveau à mettre en sommeil l'Antitrust. Hamilton (1957) considèrera même que la capture de l'administration par les intérêts des grandes firmes sera encore plus forte durant le Second Conflit Mondial avec le War Production Board (WPB) que sous la NRA. Pour lui si les intérêts des consommateurs et des salariés étaient au moins théoriquement pris en compte dans le 1^{er} New Deal, dans le WPB, "ce sont les intérêts des affaires qui ont été privilégiés".

Références bibliographiques

Ackerman B., 1998, *We the People: Transformations*, Harvard University Press.

Anthony D. 1932, "The Swope Plan", *Social Science*, Vol.7, n°3, pp.274-27

Barber W.J., (1985), *From New Era to New Deal: Herbert Hoover, the Economists, and American Economic Policy, 1921-1933*, Cambridge University Press.

Barber W.J., 1994, « The divergent fates of two strands of "institutionalist" doctrine during the new deal years », *History of Political Economy*, 26, pp. 569–587.

Bazzoli L., Kirat T., 2018, « L'invention de l'indemnisation du chômage aux Etats-Unis. Le capitalisme raisonnable, l'emploi et la responsabilité sociale de l'entreprise selon J. R.

⁵² Comme le note Waller (2004) les années durant lesquelles les firmes avaient notifié leurs accords à l'administration fédérale étaient à l'origine de nombreux "low-hanging fruits to be plucked by the Antitrust Division". La même analyse était faite par Simons (1941) selon lequel "Arnold has skimmed off a rich cream of prosecution opportunities".

Commons et l'Ecole du Wisconsin », *Revue française de socio-économie*, 2nd semestre, pp. 165-184.

Berk G., 1996, "Communities of Competitors: Open Prices Associations and the American State 1911-1929", *Social Science History*, 20(3), pp.375-400.

Bougette P., Deschamps M., Marty F., 2015, "When Economics met Antitrust: The Second Chicago School and the Economization of Antitrust Law", *Enterprise and Society*, 16(2), pp.313-353

Brady R. A., 1933, *The Rationalization Movement in German Industry*, University of California Press, 466 p.

Brandeis L. 1933. "Other People's Money: and How Bankers Use It", Nat'l Home Library Found.

Brandeis L. 1934. *The Curse of Bigness. Miscellaneous papers of Louis D. Brandeis*, edited by Osmond K. Fraenkel New York: Viking Press, 339 p

Browning-Carrott M., 1970, « The Supreme Court and American Trade Associations, 1921-1925 », *The Business History Review*, 44(3), pp.320-338

Bruce K., 1995, « Scientific Management and the American Planning Experience of WWI : The Case of the War Industries Board », *History of Economics Review*, 23 (1), pp. 37-60.

Bruce K., et Nyland C., 1993, « Scientific management and market stabilisation, 1914 – 1930 », Department of Economics, *University of Wollongong, Working Paper 93-6*, 1993, 49. <http://ro.uow.edu.au/commwkpapers/288>

Busch L., 2017, "Herbert Hoover and the Construction of Modernity", *Journal of Innovation Economics and Management*, 2017/1, n°22, pp.29-55

Clark J. M., 1917, « The Basis of War-Time Collectivism », *American Economic Review*, Vol. 7, No. 4, pp. 772-790.

Clark J.M. et Clark J.B., 1912, *The Control of Trusts*, Macmillan, New York [2nd edition, 1915]

Clements K.A., 2010, *The Life of Herbert Hoover: Imperfect Visionary, 1918-1928*, New York, Palgrave, McMillan.

Crane D.A., 2007, « The Story of United States V. Socony-Vacuum: Hot Oil and Antitrust in the Two New Deals », in Crane D.A. and Fox E., eds, *Antitrust Stories*, Foundation Press.

Crane D.A., 2015, « All I Really Need to Know about Antitrust I Learned in 1912 », *Iowa Law Review*. 100, no. 5, pp. 2025-2038

Crane D.A. 2007, « The Story of United States V. Socony-Vacuum: Hot Oil and Antitrust in the Two New Deals », in Crane D.A. and Fox E., eds, *Antitrust Stories*, Foundation Press.

Eddy A.J., 1912, *The new competition: an examination of the conditions underlying the radical change that is taking place in the commercial and industrial world; the change from a competitive to a cooperative basis*, Appleton, New York

Emmett R.B. and Van Horn R. 2012, “The Chicago School(s) of Democratic Capitalism”, Working Paper, <http://ssrn.com/abstract=1977287>.

Fetter F.A., 1932, "The Economists' Committee on Anti-Trust Law Policy", *American Economic Review*, 22(3), pp.435-469.

Fourgeaud A., 1929, *La rationalisation. Etats-Unis – Allemagne*, Paris, Payot – Collection Bibliothèque politique et économique.

Fournier L.T., 1932, “The Purposes and Results of the Webb-Pomerene Law”, *American Economic Review*, 22(1), pp.18-33.

Gaffard J.-L. and, Quéré M., 2006. « What’s the aim for competition policy: optimizing market structure or encouraging innovative behaviors? », *Journal of Evolutionary Economics* 16:1-2, pp. 175-187.

Gordon C. 1994, *New Deals: Business, Labor, and Politics in America, 1920-1935*, Cambridge University Press.

Gordon C., 1998, “Rethinking the New Deal”, *Columbia Law Review*, Vol. 98, No. 8, pp. 2029-2054.

Gressley G.M. 1964, “Thurman Arnold, Antitrust, and the New Deal”, *The Business History Review*, volume 38, n°2, pp.214-231.

Hamilton W. 1957. *The Politics of Industry*, Alfred Knopf ed., New York

Hamilton D.E., 1990. “Building the Associative State: The Department of Agriculture and American State-Building”, *Agricultural History*, 64(2), pp.207-218.

Hawley E. W., 1966, *The New Deal and the Problem of Monopoly – A Study in Economic Ambivalence*, Princeton University Press.

Hawley E. W., 1974, “Herbert Hoover, the Commerce Secretariat, and the Vision of an "Associative State," 1921-1928 », *The Journal of American History*, 61(1), pp. 116-140. doi:10.2307/1918256

Himmelberg R.F., 1965, « The War Industries Board and the Antitrust Question in November 1918 », *Journal of American History*, Vol. 52, No. 1, pp.59-74.

Himmelberg R.F., 1968, “Business, Antitrust Policy, and the Industrial Board of the Department of Commerce, 1919”, *The Business History Review*, 42(1), pp.1-23.

Himmelberg R.F., 1976, *The Origins of the National Recovery Administration: Business, Government, and the Trade Association Issue, 1921-1933*, Fordham University Press, 232p.

Hoover H., 1922. *American Individualism*, rééd. 2016, Hoover Institution Press Publication.

Jevons H.S., 1931, “The Second Industrial Revolution”, *Economic Journal*, March, pp.1-18.

Kester R. A., 1940, « The War Industries Board, 1917-1918; A Study in Industrial Mobilization », *American Political Science Review*, Vol. 34, No. 4, pp. 655-684.

Kirat T. et Marty F., 2020, *The Late Emerging Consensus Among American Economists on Antitrust Laws in the Second New Deal (1935-1941)* (Revised Version), Montréal, CIRANO, Cahiers scientifiques, N° 2020s-46.

Kirat T., 1990, « Taylorisme et rationalisation du travail en France et en Allemagne dans l'entre-deux guerres », *Revue d'économie politique*, volume 100 n°1, , pp.58-82.

Kuisel R., 1984, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard, « Collection Bibliothèque des histoires », 477 p.

Lande R.H., 1982, “Wealth Transfers as the Original and Primary Concern of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged”, *Hastings Law Journal*, volume 34, pp.65-151.

Lyon L. and Abramson V., 1936, *The Economics of Open Price Systems*, *Brookings*

McQuaid K., 1977, « Competition, Cartellization and the Corporate Ethic: General Electric's Leadership during the New Deal Era», *American Journal and Economics and Sociology*, 36 (4), oct., 417-428.

Mesure H., 2007, « Thorstein Bunde Veblen précurseur de la Business – Society », *Revue française de gestion*, vol. 170, n° 1, pp. 15-30.

Miller J.C., Walton T.F, Kovacic W.E. and Rabkin J.A. 1984, “Industrial Policy: Reindustrialization through Competition or Coordinated Action?”, *Yale Journal on Regulation*, 2(1), 1-37.

Person H.S., 1930, « Man and the Machine: The Engineers Point of View”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, May, pp.88-93.

Page W.H., 2009, “The Gary Dinners and the Meaning of Concerted Action”, *SMU Law Review*, 62, pp.597-620.

Rutherford M. 2011, « The Judicial Control of Business: Walton Hamilton, Antitrust, and Chicago », *Seattle University Law Review*, 34, pp. 1385-1407.

Phillips Sawyer L. A., 2016, *The U.S. Chamber of Commerce and the Modern Administrative State, 1912-1925: Trade Associations, Codes of Fair Competition, and State Building*, Harvard Business School Working Paper 16-085.

Phillips Sawyer L. A., 2019, *U.S. Antitrust Law and Policy in Historical Perspective*, Harvard Business School, Working Paper 19-110.

Shafer B. D., 1997, *In Restraint of Trade. The Business Campaign against Competition, 1918-1938*, Associated University Press (2nd printing 1999).

Simons H.C., 1941, “For a Free-Market Liberalism”, *University of Chicago Law Review*, n°8, pp.202-214.

Simons H.C., 1943, « Economic Stability and Antitrust Policy », *University of Chicago Law Review*, vol. 11, pp. 338-348.

Soule G., 1967, *Planning USA*, Viking Press, New York.

Waller S.W., 2004, « The Antitrust Legacy of Thurman Arnold », *Saint John’s Law Review*, volume 78, pp. 569-614.

Winerman M. 2008, “Antitrust and the Crisis of ‘07”, *The Antitrust Source*, December.

Young A., 1915, « The Sherman Act and the New Anti-Trust Legislation – I », *Journal of Political Economy*, vol. 23, n° 3, pp. 201-220.

