



La France à gauche de l'Europe

Claire Andrieu

► To cite this version:

Claire Andrieu. La France à gauche de l'Europe. Le Mouvement social, 1986, 134, pp.131-153.
10.2307/3778884 . hal-01309208

HAL Id: hal-01309208

<https://sciencespo.hal.science/hal-01309208>

Submitted on 29 Apr 2016

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

La France à gauche de l'Europe

par Claire ANDRIEU *

Si un procédé stéréoscopique permettait de voir simultanément la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie de 1944 à 1948, la République française occuperait sans doute la première place à gauche. Ce n'est pas que la France se soit signalée par des réalisations extrêmes ou particulièrement originales, mais elle a concentré sur son territoire la presque totalité des mesures émancipatrices sur le plan social, ou présumées telles, qui furent prises dans les différents pays considérés au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

L'État français est le seul qui ait tenté et réalisé en partie à la fois un partage du pouvoir dans l'entreprise, une appropriation des moyens de production, et une maîtrise véritable de l'économie. A l'autre extrémité de l'éventail se situe l'État italien, qui n'institua pas de comités d'entreprise, ne procéda à aucune nationalisation et ne mit en place aucun instrument de planification à vocation générale. Entre ces deux cas-limites, l'Autriche se tint proche de la France, avec des nationalisations, quelques mesures d'association des travailleurs à la gestion des entreprises et un essai de planification. L'Angleterre et l'Allemagne occupèrent une place de centre-droit, la première par l'ampleur de ses nationalisations compensée par l'absence de participation ouvrière institutionnalisée et par le défaut de plan de production, et la seconde par son profil presque inverse, fondé sur une cogestion exclusive de toute nationalisation, et pourvu d'une certaine planification.

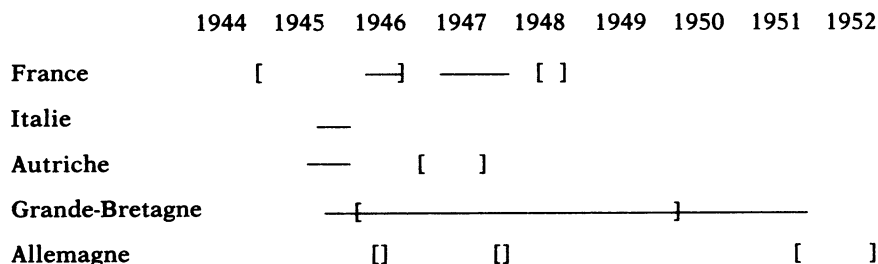
Le caractère inégal des réalisations intervenues dans chacun des cinq États rend mal compte des débats qui s'y déroulèrent et qui englobèrent partout la généralité des questions relatives à la démocratie économique et sociale. Si la France est allée plus loin dans cette voie que les autres nations, c'est que le vent de réformisme de gauche qui passait alors sur l'Europe y soufflait plus fort qu'ailleurs, comme en témoignent ces chiffres :

* C. Andrieu est professeur d'histoire (Metz).

Physionomie politique des pays libérés

	Pourcentages de voix aux élections de 1945-46			
	Communistes	Socialistes	Démocrates-chrétiens	Conservateurs
Juillet 1945 : Grande Bretagne	0,5 %	48 %	—	36 %
Octobre 1945 : France	26 %	23 %	24 %	
Novembre 1945 : Autriche	5 %	45 %	50 %	
Juin 1946 : Italie	19 %	21 %	35 %	
Juin-Octobre 1946 : Allemagne (élections régionales)	9 %	36 %	41 %	

L'opinion française à la Libération se situait ainsi un peu plus à gauche que l'électorat des autres pays, soit par l'importance du vote de gauche comparée aux résultats italiens ou allemands, soit par l'absence d'un grand parti de droite à la différence des cas anglais et autrichiens. L'originalité de l'exemple français suscite une interrogation, mais on peut déjà constater que l'explication par l'état de l'opinion n'est pas simple puisque le tableau suivant montre que sauf en Grande-Bretagne, la très grande majorité des réformes de structure entreprises à la Libération dans les différents pays l'a été par des gouvernements à direction centriste ou droitiste :



— Gouvernements dirigés par un représentant de la gauche.

[] Période d'adoption des réformes de structure.

Le petit nombre et la brièveté des gouvernements dirigés par la gauche peuvent surprendre dans une période où le balancier de l'opinion se portait nettement dans cette direction, et alors que les grands partis de droite eux-mêmes se réclamaient peu ou prou du « socialisme ». C'est qu'à l'époque ces dernières organisations — le MRP, la DC ou l'ÖVP — n'étaient pas à droite mais au centre, en raison de l'union nationale née de la réaction à l'occupation nazie. En estompant pour un temps le clivage droite-gauche, le consensus se réalisait autour de personnalités alors au centre, telles Charles

de Gaulle, Alcide de Gasperi ou Leopold Figl. La présence de communistes dans ces gouvernements, fait sans autre précédent en Europe que celui du Frente Popular, attesta jusqu'en mai 1947 en France et en Italie, et jusqu'en novembre de la même année en Autriche, de l'orientation à gauche de ces ministères. A contrario l'arrivée des travaillistes au pouvoir en Grande-Bretagne, en mettant fin à l'union nationale au sein du Cabinet, fit ressortir la spécificité des pays libérés.

Une même chronologie du flux et du reflux du mouvement réformateur se manifesta cependant d'un bout à l'autre de l'Europe occidentale. Il faudrait pouvoir analyser les raisons de la retombée si rapide de l'élan qui s'était emparé des esprits à la Libération car le constat de cette inconséquence apparente de l'opinion fonde souvent la théorie du moment favorable. L'année 1946 fut l'année tournant. L'Italie montra le mouvement dès novembre 1945 avec la démission du gouvernement Parri issu de la Résistance, et, six mois plus tard, avec l'écrasement électoral de cette tendance à la fois révolutionnaire et hors-parti de l'opinion (1). La France évolua de la même façon : les grands débats nationalisateurs du printemps 1946 marquèrent le terme de la période durant laquelle la transformation du pays fut à l'ordre du jour. En Angleterre, les manifestations de réjouissance par lesquelles les mineurs saluèrent l'entrée en vigueur de la nationalisation des charbonnages suscitèrent un dernier mouvement d'enthousiasme en janvier 1947 (2). Dans les pays souverains, la situation s'était donc retournée avant même le déclenchement de la guerre froide.

L'Allemagne et l'Autriche connurent une évolution semblable mais l'occupation de leur territoire par les quatre vainqueurs en avança et retarda à la fois l'expression. En Allemagne, le long endiguement de certaines revendications sociales par l'occupant maintint sous pression leurs défenseurs jusqu'à l'obtention de satisfactions en 1951 et en 1952. L'action syndicale avait été relancée par un mouvement particulièrement accentué, dès juillet 1948, de retour au libéralisme économique des années vingt. En Autriche en revanche, la difficulté de « ramer avec quatre éléphants dans la barque » (3), qui rendait la nation plus soudée et moins lyrique qu'ailleurs, atténua et allongea la courbe de l'opinion jusqu'en 1956. En constituant paradoxalement, et dès juillet 1946, une arme idéologique de l'Ouest contre l'Est, les nationalisations autrichiennes ne changèrent guère la pente de l'évolution des esprits dans ce pays.

Si dans l'histoire de la France plus que dans les autres, la Libération apparaît comme une période à part, comparable à certains égards aux printemps de 1848, 1871, 1936 ou 1968, il semble qu'à la différence du Nouveau Monde et sous l'influence de deux mouve-

(1) Le parti d'action de Ferruccio Parri ne réunit que 1,5 % des voix aux élections de juin 1946.

(2) Cf. K.O. MORGAN, *Labour in power, 1945-1951*, Oxford, Clarendon, 1984, p. 106, et J.-F. PICARD, A. BELTRAN, M. BUNGNER, *Histoires de l'EDF*, Paris, Dunod, 1985, p. 1-10.

(3) Expression que Karl Renner a employée lors du dernier discours qu'il a prononcé comme chef du gouvernement provisoire, devant l'Assemblée nationale nouvellement élue, en novembre 1945 : R. RICKETT, *A brief story of Austrian History*, Vienne, Prachner, 1983, p. 156.

ments de fond contraires et simultanés, l'Ouest du Vieux Continent ait connu dans son ensemble un soulèvement lent suivi d'un affaissement partiel entre 1944 et 1948. Avant d'étudier dans ce cadre le devenir des nationalisations proprement dites et celui des mesures de planification qui les accompagnèrent dans certains cas, l'ordre chronologique engage à examiner d'abord les tentatives de démocratie économique qui surgirent de la base aux premiers jours de la Libération.

Deux frères latins : le comité de gestion et le « consiglio di gestione »

C'est en France et en Italie qu'eurent lieu les essais de gestion ouvrière les plus poussés de l'Europe d'alors, mais les deux États ne réagirent pas de la même façon à ces expériences similaires. Si en France les comités de gestion trouvèrent une consécration partielle dans la législation de 1945 et de 1946, les conseils de gestion italiens ne conduisirent en revanche à l'adoption d'aucun texte de loi. Cette divergence de destins au sortir d'un passé commun met en lumière la situation plus « à gauche » de la France libérée. Pourtant sur ce terrain, la République française fut largement doublée par les réalisations qui intervinrent en Allemagne en 1951 et 1952, alors même qu'aucun fait accompli antérieur à la loi n'y était venu hâter l'action gouvernementale. A travers ces deux exemples symétriquement inverses de l'Allemagne et de l'Italie, l'importance et les limites du mouvement social en France à la Libération ressortent avec plus de netteté.

En août 1944, l'apparition dans certaines entreprises françaises de « comités de gestion », de « comités consultatifs » ou de « comités mixtes à la production » préfigura à bien des égards la naissance à partir du mois de mai 1945, des « conseils de gestion » italiens. Les uns comme les autres reprenaient la forme, vidée de son contenu, d'autres comités d'établissement créés par le régime déchu. De la Picardie aux Ardennes par exemple, la continuité était particulièrement marquée entre les « comités sociaux d'entreprise » formés sous le régime de Vichy, et les comités de gestion issus de la Libération. Dans le département de l'Aisne, 17 des 121 comités nés de la Charte du Travail s'étaient convertis en comités de gestion (4). De la même façon, en Italie du Nord, dans l'ex-République sociale de Salò, les conseils de gestion bénéficiaient du précédent créé par Mussolini au début de l'année 1944, lorsqu'il avait socialisé certaines entreprises selon l'esprit du programme de Vérone. Dans ces sociétés, les *consigli di gestione* n'avaient eu qu'une existence formelle, mais l'idée avait été lancée, et la Confederazione Generale Ita-

(4) Cf. A. PROST, « Les nationalisations "sauvages" à la Libération, esquisse d'un bilan », communication au colloque « Nationalisations et formes nouvelles de participation des ouvriers à la Libération (1944-1951) », Paris I, CRHMSS, 24-26 mai 1984, p. 8.

liana del Lavoro (CGIL), qui réunissait à la Libération les trois tendances révolutionnaire, réformiste et chrétienne de l'opinion ouvrière, ne fit pas mystère du rôle joué par les textes fascistes dans la conception des conseils de gestion d'inspiration antifasciste (5).

Par leur répartition géographique, par leur nombre et par leur diversité, les comités français et les conseils italiens se ressemblaient beaucoup. Leur implantation coupait en deux chacun des territoires nationaux. Si en Italie un « vent du Nord » soufflait — selon l'expression du dirigeant socialiste Pietro Nenni —, c'était plutôt un vent du Sud qui passait sur la France. La concentration des conseils de gestion en Italie septentrionale ne reproduisait pas seulement l'opposition traditionnelle entre le Mezzogiorno rural et conservateur et le Nord industriel et réformiste. Le passé immédiat du pays, l'occupation par les nazis de sa moitié nord en 1943-1945, la fondation de la République de Salò et, par contre-coup, la création d'un Comité de Libération Nationale de l'Italie septentrionale (CLNAI), accusaient le contraste séculaire. Ce fut précisément le CLNAI qui décréta le 17 avril 1945 l'abrogation des mesures fascistes, le maintien du principe de la socialisation des entreprises, et la remise de celles-ci aux mains de comités de libération d'établissements avant que des conseils de gestion élus puissent y être installés.

La France présentait à un moindre degré un tableau comparable. Si l'ennemi avait rendu au pays une certaine unité et s'il avait facilité l'unification des résistants en occupant la totalité du territoire en novembre 1942, la politisation plus marquée des débuts de la Résistance en zone sud — du fait de l'absence de troupes d'occupation les deux premières années — a certainement favorisé l'éclosion beaucoup plus dense de comités de gestion dans cette région que dans l'ex-« zone occupée ». La ville de France révolutionnaire par excellence, Paris elle-même, ne connut pas une concentration exceptionnelle de comités, et ceux-ci restèrent relativement discrets. Cette division géographique de la France recoupait la carte des Comités départementaux de la Libération (CDL), plus actifs et plus revendicatifs vis-à-vis du pouvoir central dans l'ancienne « zone libre » que dans le nord (6).

A l'intérieur de ces espaces distinctifs, la gestion des entreprises par les comités était loin d'être la règle. En Italie en 1946, on estimait à 300 ou 500 le nombre des conseils de gestion (7). Dans le Sud de la France, le mouvement des comités ne touchait qu'un département sur deux, et n'y atteignait qu'une minorité d'établissements (8). Mais plus que le nombre, l'indétermination des fonctions remplies par ces organes traduisait les limites de la poussée sociale. En

(5) Cf. aussi Confederazione Generale Dell'Industria Italiana, *I consigli di gestione*, Rome, 1947, vol. II, p. 67 à 76.

(6) Cf. la collection dirigée par Henri MICHEL, « La Libération de la France », chez Hachette, 15 vol. parus en 1973-1975.

(7) 300 d'après C. DANEI, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Turin, Einaudi, 1975 ; et 500 d'après L. MENGONI, « La représentation des travailleurs sur le plan de l'entreprise en droit italien » in CECA, *La représentation des travailleurs sur le plan de l'entreprise dans le droit des pays membres de la CECA*, Luxembourg, 1959, p. 261.

(8) Cf. A. PROST, « Les nationalisations "sauvages"... », *art. cit.*, carte p. 10.

Italie, les pouvoirs des conseils, qui en l'absence de texte législatif reposaient sur des accords d'entreprises, étaient surtout consultatifs. Telle était la situation au sein du groupe Fiat, le plus grand ensemble industriel italien. En France, si les comités lyonnais et marseillais exerçaient pleinement les responsabilités qu'ils s'étaient données, leurs homologues toulousains devinrent consultatifs quelques semaines après leur installation, et ceux de Montluçon connurent la même évolution dès octobre 1944 (9).

Avant d'être imputable à l'attitude des divers partenaires sociaux et politiques, ce bilan mesuré tenait à l'ambiguïté congénitale des comités. Le drapeau de l'antifascisme et du productivisme reconstituteur recouvrait-il la révolution sociale ou la collaboration de classe ? Les conseils étaient-ils des soviets ou des comités de production à la manière des *Joint Production Committees* (JPCs) qui s'étaient mis en place en Angleterre pendant la guerre ? Ce débat intérieur et assez peu explicité troublait les deux sœurs latines.

Le discours révolutionnaire était tenu par certains socialistes. En décrétant aux derniers jours du mois d'août 1944, la création de comités de gestion dans les entreprises de plus de 100 ouvriers, le secrétaire du CDL de l'Allier, qui était aussi secrétaire de la Fédération socialiste du département, entendait bien lancer « à toute vapeur » la « Révolution populaire ». Comme l'écrivait en 1946 un militant socialiste sous le titre suggestif de *Prendrons-nous les usines ?*, les comités auraient pu constituer « la forme enfin trouvée du pouvoir ouvrier résultant de l'initiative populaire » (10). Ainsi se serait amorcée « par la base » une révolution qui aurait permis de réaliser la « démocratie prolétarienne ».

Tenant au contraire le langage d'un certain apaisement, les communistes ne voulaient voir dans les comités de gestion que des soutiens de la « bataille de la production » lancée en France dès septembre 1944 par la CGT. Quand par exemple Benoît Frachon évoqua la situation de Montluçon dans *l'Humanité*, ce fut pour se moquer des accusations de « soviétisation » dont les comités avaient fait l'objet, et pour féliciter les ouvriers d'avoir repris le travail si rapidement, après avoir seulement « bousculé de vieilles routines » (11). On était loin de l'élan révolutionnaire des socialistes de l'Allier. Si le PCF adoptait une politique d'encouragement-détournement à l'égard des comités, le PCI observait une ligne de conduite plus réservée encore. En septembre 1945, Palmiro Togliatti déclarait que les conseils de gestion ne devaient pas « porter préjudice à l'initiative privée », et quand, au mois de décembre suivant, le parti recueillit plus de la moitié des voix aux élections du conseil de gestion de Fiat, il renonça à exercer les responsabilités que cette majorité lui

(9) Cf. R. TREMPÉ, « Les nationalisations "sauvages" à la Libération, le cas toulousain » ; R. MENCHERINI, « Les entreprises réquisitionnées de Marseille : les Aciéries du Nord » ; et C. ANDRIEU, « Libération et Révolution à Montluçon, été 1944-été 1946 », communications au colloque cité n. 4.

(10) P. BERNARD, introduction à S. CHARPY, *Prendrons-nous les usines ?*, Paris, Cahiers mensuels Spartacus, Imprimerie Mazarine, décembre 1946, 32 p.

(11) *L'Humanité*, 26 septembre 1944.

offrait (12). Le PCI ne dépassait pas le stade de la neutralité bienveillante.

Ce ne fut pas seulement l'attitude objectivement conservatrice du PCI qui priva les conseils de gestion d'une consécration législative. La conjoncture et le gouvernement eurent leur part de responsabilité dans ce non-processus. On peut se demander si l'Europe occupée n'a pas vécu au rythme d'un temps social relativement synchrone. Dans cette hypothèse, la courbe de l'amplification du mouvement revendicatif aurait atteint un sommet en 1944, avant de décliner en 1945-1946. Il n'était donc peut-être pas indifférent pour le rayonnement des forces de gauche que le pays fût libéré en 1944 ou en 1945. C'est du moins ce que suggère l'exemple de la France, premier pays libéré à l'ouest du continent. Le cas italien conforte cette supposition si l'on considère la série des grandes grèves qui se sont déroulées à Turin et à Milan dans l'hiver 1943-1944, et qui ont culminé dans la grève générale de mars 1944 (13). Le fait aussi que le gouvernement issu de la Résistance et dirigé par Ferruccio Parri ne se soit maintenu au pouvoir que six mois, et qu'il ait dû céder la place à une direction démocrate-chrétienne dès avant la fin de l'année de la Libération, semble indiquer que les aiguilles de l'horloge tournaient plus vite en 1945 qu'en 1944. La France n'eut de gouvernement conduit par un démocrate-chrétien que près de deux ans après sa libération.

Si l'on suit cette hypothèse, le ministère Parri n'a pas été soutenu par une vague comparable à celle qui a porté le gouvernement de Gaulle. En outre, le cabinet italien s'est heurté à l'opposition de la Commission alliée anglo-américaine pour l'Italie du Nord, qui refusa de reconnaître les conseils de gestion. Si le général de Gaulle, qui avait réussi à épargner à la France l'expérience de l'*Allied Military Government of Occupied Territories* (AMGOT), était plus libre d'agir, le gouvernement Parri ne sut pas faire preuve de fermeté. Il s'inclina malgré sa volonté révolutionnaire, victime à la fois de l'AMGOT et de divisions internes que laissait à nu l'absence d'union préalable de la Résistance dans la clandestinité (14).

Dans le déséquilibre des destins que connurent de part et d'autre des Alpes les comités et les conseils de gestion, la résistance patronale à la participation ouvrière eut-elle une part de responsabilité ? Si l'organisation italienne, la Confindustria, était sortie presque indemne de la période fasciste et s'était reconstituée dès l'été 1943 alors que le patronat français n'avait réussi à former le CNPF qu'après un long purgatoire de seize mois, les dirigeants d'entreprises français et italiens menaient la même stratégie dilatoire. Ils soutenaient que seules des mesures législatives pouvaient régler la question. En Italie, l'absence de décision gouvernementale, puis

(12) Cf. B. GROPPPO, « Les conseils de gestion en Italie », communication au colloque sur les nationalisations et la participation ouvrière en Europe au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, Paris I, CRHMSS, 7-8 février 1985, p. 25.

(13) Cf. R. LURAGHI, *Il movimento operaio torinese durante la Resistenza*, Turin, Einaudi, 1958, 372 p.

(14) Cf. S. BERSTEIN et P. MILZA, *L'Italie contemporaine*, Paris, A. Colin, 1973, p. 360-362 ; et M. GRINROD, *The rebuilding of Italy. Politics and economics, 1945-1955*, Oxford, Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, 1955, p. 22-23.

l'attente de la Constitution définitive permirent au patronat de faire durer l'argumentation jusqu'en 1947, tandis qu'en France, l'ordonnance de février 1945 coupa court à cette tactique retardatrice.

L'autonomie du politique ressort bien de cette comparaison franco-italienne. A la différence du cabinet Parri, le Gouvernement Provisoire de la République Française (GPRF) fit preuve dès son installation à Paris d'esprit de décision et de volonté réformatrice dans le domaine de la participation ouvrière. Si le souci de canaliser les initiatives extra-légales d'août-septembre 1944 hâta la mise en route de la réforme, l'idée d'associer le capital et le travail était établie dans la pensée gaulliste depuis 1941 (15). Dès la fin du mois de septembre, le conseil des ministres faisait savoir que seule « la loi » avait qualité pour « modifier les fondements du régime des entreprises », mais en même temps, on annonçait « la création de comités mixtes à la production qui, dans les grandes entreprises, seraient appelés à associer par leur avis la classe ouvrière à la gestion » (16). Les gauches furent mécontentes des timidités de l'ordonnance de février 1945. Mais si l'on met en balance le caractère sporadique des comités de gestion avec la généralisation de la participation ouvrière que les comités d'entreprises représentèrent, et si l'on considère la forte résistance patronale qui s'exerça à l'encontre de l'élaboration même du texte, la réforme d'Alexandre Parodi ne paraît pas insignifiante. Contrairement à ce qui se passa en Italie, l'autorité patronale ne fut pas entièrement restaurée à la Libération. Un gouvernement dirigé au centre avait donc pris une mesure progressiste qu'un ministère conduit par un « révolutionnaire » n'avait pas réussi à adopter.

Travailleurs libéraux et chrétiens sociaux-démocrates ?

Dans le domaine de la participation ouvrière, l'Angleterre offre un autre exemple de croisement des espèces, avec la conduite par un gouvernement de gauche d'une certaine politique de droite. Si le Parlement britannique n'avait pas voté d'amples nationalisations, le pouvoir des chefs d'entreprises anglais se serait trouvé intégralement rétabli après la guerre. De même qu'en Italie, aucun texte de loi ne vint reconnaître et généraliser la pratique des *Joint Production Committees*. Par leur nombre et par leur inspiration, les JPCs se différenciaient cependant nettement des comités ou des conseils de gestion français ou italiens. Beaucoup plus nombreux — environ 4500 en 1944 —, ils s'étaient formés au gré des ini-

(15) Cf. C. ANDRIEU, « De Gaulle », in C. ANDRIEU, L. LE VAN et A. PROST (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

(16) Communiqué du conseil des ministres du 29 septembre, reproduit dans *l'Aube* du 30 septembre 1944.

tiatives locales dans un esprit de solidarité nationale et sociale (17). Reposant sur une base contractuelle, ils auraient pu constituer les prémices d'une participation ouvrière institutionnelle.

Mais on les laissa dépérir, tout comme leurs cousins du continent. Les raisons de cette évolution tinrent à l'opposition des Trade Unions, et par conséquent à l'indifférence du parti travailliste, pour ces essais cogestionnaires. En réaction au mouvement des *shop stewards* qui s'était développé pendant la Première Guerre mondiale, le congrès des TU s'était prononcé contre le *workers' control* en 1932 (18). Ce système lui avait paru menacer le monopole syndical, soit en favorisant le syndicalisme d'entreprise au détriment du syndicalisme de classe, soit en suscitant au contraire une radicalisation des revendications, stimulée par l'exemple de la révolution russe (19). A cette expérience de mauvais souvenirs, les Trade Unions joignaient la conviction qu'on ne pouvait « éliminer les déplaisants problèmes économiques et industriels » par la participation des syndicats à la direction. Ils avaient une nette perception de la barrière qui séparait l'idéologie revendicatrice, avec ses « acquis arrachés » et ses « conquêtes ouvrières », de la logique de la gestion économique avec ses critères largement indifférents au sort des travailleurs. Ne croyant pas à la possibilité de « nouveaux critères de gestion », les Trade Unions préféraient protéger leur vertu idéologique en refusant la participation.

C'est pourquoi les travaillistes au pouvoir observèrent à l'égard des JPCs la même réserve, la même attitude « libérale » que celle adoptée par les Conservateurs avant juillet 1945 (20). Alors que la position des TU éveillait des résonances au sein de la CGT et de la CGIL, le comportement du parti travailliste trancha avec celui de la SFIO et du PSI. Les socialistes furent les seuls sur le continent à mener une action parlementaire en faveur de l'association des ouvriers à la gestion des entreprises. La proposition de loi Gazier en décembre 1945, qui allait déboucher sur la loi du 17 mai 1946 élargissant les pouvoirs des comités d'entreprises, et les projets de loi d'Aragona et Morandi de la fin de l'année 1946, n'eurent pas d'équivalent dans les îles britanniques. Cette divergence de vues de part et d'autre de la Manche allait se retrouver dans l'élaboration des textes relatifs à l'administration des entreprises nationalisées.

Finalement, le pays dont la situation législative s'est apparentée le plus à celle de la France fut l'Autriche. Une loi de mars 1947 y créa des conseils d'entreprises qui déléguaient deux représentants au conseil d'administration de leur société. Le même texte prévoyait l'institution d'une « commission économique de l'État » auprès de laquelle les conseils d'entreprises des sociétés de plus de 500 travailleurs pouvaient faire appel si leurs établissements leur parais-

(17) N. BAROU, *British Trade Unions*, Londres, Victor Gollancz, 1947, p. 174-175.

(18) G. CAILLIÉS, *La « Joint consultation » en Grande-Bretagne*, thèse, Institut d'Études Politiques de Paris, 1954, p. 218 sqq.

(19) P. CHAMLEY, « Les comités d'entreprise en Angleterre », *Droit social*, juillet-août 1945, p. 265 ; F. BÉDARIDA, É. GIUILY, G. RAMEIX, *Syndicats et patrons en Grande-Bretagne*, Paris, Éditions Ouvrières, 1980, p. 160-162.

(20) P. WALINE, *Les relations entre patrons et ouvriers dans l'Angleterre d'aujourd'hui*, Paris, Librairie Marcel Rivière, 1948, p. 263-269.

saient gérés « contrairement aux intérêts de l'économie nationale » (21). Compte tenu du rôle relativement secondaire des conseils d'administration dans la gestion des entreprises, la loi autrichienne n'attribuait pas beaucoup plus de pouvoir aux salariés que la loi de 1946 ne le faisait en France. La commission économique de l'État ne fut d'ailleurs jamais saisie. Mais autant que les textes, les organisations et les hommes chargés de les appliquer définissent les situations. Quand en avril 1948, la CGT, désormais presque exclusivement communiste, acheva le retour sur elle-même qu'elle avait entamé en 1947 et se mit à considérer les comités d'entreprises comme des moyens « de lutter contre la domination des trusts » elle tirait ses conclusions d'une situation objective dans laquelle le patronat avait sa part de responsabilité, — celle de l'échec de la participation ouvrière ébauchée par la loi de 1946 (22). La déclaration de Benoît Frachon marquait la clôture officielle du bref intermède durant lequel les comités d'entreprise avaient paru porteurs de possibilités plus larges que la seule gestion des œuvres sociales. L'Autriche, avec un patronat sans doute moins fermé et 5 % seulement d'électeurs communistes, ne connut pas un tel revirement de situation, ce qui permit à l'*Österreichischer Gewerkschaftsbund* (ÖGB) de poursuivre sur la voie de la coopération conflictuelle.

Même si, comme l'exemple de la Grande-Bretagne le montre avec ses 0,5 % d'électeurs communistes, le rejet de la participation ouvrière ne fut pas directement proportionnel à l'étroitesse des relations entre les syndicats et le parti communiste, l'Allemagne n'aurait pas évolué vers le régime de cogestion le plus poussé d'Europe si le KPD n'avait vu dans la même période ses résultats électoraux réduits à 9 % des voix en 1946, et baisser ensuite jusqu'à 3 % en 1951. Contre-exemple frappant dans la chronologie de la grande Réformation qui succéda à la guerre européenne, le cas allemand illustre le poids des traditions dans l'accomplissement d'une réforme. Plus que tous les autres pays, l'Allemagne héritait en effet d'un passé de participation ouvrière. La loi de 1920 sur les conseils d'entreprise, qui se fondait sur « l'article des conseils » de la Constitution de Weimar, puis la loi de 1934 portant organisation du travail national, qui avait créé des « comités de confiance » dans les entreprises, avaient à des degrés divers ouvert la voie (23). Les Alliés avaient pris en compte cet héritage en promulguant en avril 1946 la « loi n° 22 » qui instituait des conseils dans toutes les entreprises. Quoique en retrait sur le texte de 1920, puisque les conseils

(21) E. LANGER, *Les nationalisations en Autriche*, Liège, Faculté de Droit et La Haye, Martinus Nijhoff, 1964, p. 674-684.

(22) B. FRACHON, déclaration aux Conférences nationales des comités d'entreprises, 2-4 avril 1948, cité in *L'Année Politique 1948*, Paris, Éditions du Grand Siècle, 1949, p. 64 ; M. FABREGUET, *Les syndicats et l'Assemblée Consultative, novembre 1944-octobre 1945*, mémoire de maîtrise, Université, Paris I, 1980, p. 119-123.

(23) G. BOLDT, « La représentation des travailleurs sur le plan de l'entreprise en droit allemand dans le domaine particulier de l'industrie minière et sidérurgique », in CECA, *La représentation des travailleurs*, op. cit., p. 100-101.

n'étaient que consultatifs, la loi n° 22 n'était pas insignifiante (24). Elle pouvait se comparer à la loi sur les comités d'entreprise que la France était alors en train d'adopter.

Mais en trois actes successifs, les Allemands surent faire valoir une volonté nationale qui allait très au-delà des dispositions auxquelles les Alliés, et surtout le général Clay commandant la zone américaine, entendaient s'arrêter. Ce fut d'abord en 1946 l'adoption par certains *Länder* de Constitutions qui prévoyaient la création de conseils d'entreprises plus ou moins dotés de pouvoirs de co-décision. Puis, passant outre au veto allié, ces *Länder* votèrent les lois correspondantes en 1947-1948. Que la Hesse, avec ses 40 % d'électeurs SPD ait pris à cette occasion une position en flèche n'était pas étonnant (25). Il était plus révélateur que des États à large majorité conservatrice, CSU ou CDU, comme la Bavière ou le pays de Bade, aient suivi le mouvement. En dépit des directives conciliatrices que Washington lui adressait, le général Clay persistait dans son hostilité à une réforme qu'il assimilait à une socialisation (26). Or depuis l'été 1947, les États-Unis opposaient leur veto aux socialisations en arguant de l'obligation d'attendre la réunion d'une Assemblée nationale élue (27). N'ayant pas réussi à imposer leur point de vue à la Commission interalliée, les syndicats allemands réunis dans le *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB) relancèrent le débat dès l'avènement de la RFA. Exerçant une forte pression, et bénéficiant de la nécessité où le chancelier Adenauer était de souder la nation derrière lui afin de réussir l'intégration paritaire de l'Allemagne dans le concert ouest-européen, le DGB obtint en 1951 l'adoption de la loi sur la cogestion dans la sidérurgie et les mines (28). L'année suivante une cogestion de portée plus limitée fut étendue à toutes les entreprises de plus de cinq salariés. Pour être en retrait par rapport au texte de 1951, la loi de 1952 était cependant nettement plus avancée que la loi française de 1946 (29). Alors que l'ère des grandes réformes était close en Europe depuis quatre ou cinq ans, une demande sociale ayant survécu à la période porteuse recevait ainsi satisfaction. Par un paradoxe supplémentaire, c'étaient un gouvernement et un *Bundestag* de droite qui la prenaient en compte. La

(24) « Control council law n° 22 : works councils », 10 avril 1946, texte reproduit in *Documents on Germany under occupation, 1945-1954*, selected by B. RUHM von OPEN, Oxford, Oxford University Press, 1955, p. 118-120.

(25) Cf. H. LADEMACHER, « Le développement des comités d'entreprise dans les zones d'occupation américaine et anglaise, 1946-1948 », communication au colloque cité n. 12, p. 9.

(26) Cf. H. LEWIS, *New Constitutions in occupied Germany*, Washington, Foundation for Foreign Affairs, 1948, p. 25-28, 83 et 88 ; J.H. BACKER, *Winds of history. The German years of Lucius Du Bignon Clay*, Princeton, Van Nostrand Reinhold Company, 1983, p. 258-261 ; et *The papers of General Lucius D. Clay, Germany 1945-1949*, edited by J.E. SMITH, Bloomington, Indiana University Press, 1974, vol. II, p. 688-691 et 980-990.

(27) Cf. « Directive to the Commander in Chief of the US Forces of Occupation », 11 juillet 1947, § 21-c, in *The Department of State, Germany 1947-1949. The story in documents*, Washington, US Printing Office, 1950, p. 40.

(28) Cf. J.H. BACKER, *Winds of history...*, op. cit., p. 259-260 ; et L. ROSENBERG, *Le droit de cogestion des travailleurs dans la RFA*, Düsseldorf, Publications pour l'étranger, DGB, 1953, p. 11-14 ; H. BORSODORF, « The conflict about co-determination in postwar Germany (1945-1951) », communication au colloque cité n. 12, p. 18-20.

(29) Cf. Loi du 11 octobre 1952 sur l'organisation constitutionnelle de l'établissement, reproduite dans F. EMERY, *Qu'est-ce que la cogestion ?*, Paris, Éditions Techniques et Économiques, 1969, p. 118-124.

théorie de la « fracture » éphémère à travers laquelle seuls les ministères de gauche pourraient mener à bien d'importantes réformes sociales, et dans des délais forcément courts, ne s'appliquait donc pas à ce cas précis.

Deux conditions pour une nationalisation

Par ses expériences de gestion ouvrière et par l'adoption d'une législation novatrice, la France se situait à gauche de l'Europe. Elle n'aurait été dépassée dans cette voie que par l'Allemagne des années 1950, si les comités d'entreprise n'étaient devenus le théâtre d'affrontements entre le patronat et la CGT. Annulant les effets des réformes de 1945-1946, ces luttes ramenaient la France à une situation voisine de celle de l'Italie. Jusqu'en 1948 cependant, la République Française put paraître à l'avant-garde du mouvement réformateur : au-delà d'un début de partage du pouvoir dans les entreprises, elle s'était approprié une large partie des grands moyens de production. L'Angleterre et l'Autriche avaient fait de même, mais par leur organigramme et leur stabilité les nationalisations françaises donnaient de leur pays une image plus marquée à gauche.

Avant de comparer entre elles les performances nationalisatrices des pays vainqueurs ou victime, l'étude de l'absence de nationalisation chez les vaincus allemand ou italien mettra en lumière les conditions d'apparition de cette réforme dans l'ouest européen. Il fallait qu'il existât une demande et qu'un gouvernement national fût là pour y répondre. Ces conditions étaient réunies partout sauf en Italie et en Allemagne.

Dans la péninsule, la demande faisait défaut. Si en novembre 1946, après avoir renouvelé leur pacte d'unité d'action, le PCI et le PSI annonçaient encore des nationalisations dans leur programme électoral commun (30), ce n'était qu'une manière de sacrifier au rite. La principale raison pour laquelle les Italiens ne se mobilisaient pas sur ce thème tenait à l'usure et au discrédit qui l'affectaient. La politique nationalisatrice de l'État fasciste et sa relance dans le cadre de la République de Salò étaient responsables de cette situation. Par ailleurs, le CLNAI, qui réunissait les six partis antifascistes, n'avait pas su ou pas pu rédiger un programme commun pour l'après-guerre. Un drapeau manquait aux réformateurs. Il est vrai que de toute façon, la coupure en deux de l'Italie à partir de l'été 1943 aurait fait de ce texte un symbole plus nordiste que national. Enfin, l'attitude d'apparence conservatrice que le PCI observait dans le débat sur les conseils de gestion se retrouvait dans les discussions relatives aux nationalisations. Dès 1945, les

(30) Cf. M. SALVATI et B. GROPPPO, « Anciens et nouveaux instruments de l'action industrielle de l'État dans la reconstruction italienne », *Le Mouvement Social*, dans le présent numéro.

communistes déclaraient que « même si nous étions aujourd'hui seuls au pouvoir, nous ferions appel pour la reconstruction à l'initiative privée » (31). Si tous les chemins pouvaient mener à Rome, ce compromis historique avant la lettre faisait du PCI un allié objectif de l'ordre établi.

Trois raisons d'inégale importance expliquent à notre avis l'absence de nationalisation en Allemagne. Ce manque était d'abord le résultat d'une autre absence, celle d'un gouvernement national. Comment une nation sans voix aurait-elle pu procéder à des nationalisations ? C'est cette situation sans autre exemple qui faisait la différence entre l'Allemagne et l'Autriche nationalisatrice. Occupée et divisée elle aussi en quatre zones, l'Autriche bénéficiait néanmoins depuis 1945 d'un gouvernement provisoire et d'une Assemblée nationale élue qui jouaient efficacement, et légitimement, leur rôle de porte-parole. On peut penser, de la même façon, que si le général de Gaulle n'avait pas réussi à éviter l'installation en France de l'AMGOT, les nationalisations auraient tout de même eu lieu. Mais la souveraineté allemande n'existait plus. Conséquence des responsabilités prises par l'Allemagne nazie dans le déclenchement de la guerre, et contre-coup des crimes qu'elle avait commis, la capitulation sans condition imposée par les Alliés avait suspendu son droit à disposer d'elle-même. Un armistice aurait-il changé le cours de l'histoire ? Mais avec qui aurait-il été signé ? 1945 n'était pas 1918. Par la suite, la dénazification préalable puis les débuts de la guerre froide ont repoussé la reconstitution de la souveraineté allemande jusqu'en 1949. Pendant plus de quatre ans donc, la décision de nationaliser est restée entre les mains des occupants.

Dans leur politique de démantèlement de l'État nazi, les Alliés de l'ouest laissaient cependant les Allemands s'exprimer dans le cadre des *Länder*. C'est par ce canal qu'une volonté nationalisatrice se manifesta nettement, recoupant la carte de la demande de cogestion. On retrouvait la position d'avant-garde prise par la Hesse. Non seulement les Hessois avaient inscrit dans leur Constitution la nationalisation immédiate des grands moyens de production, mais ils avaient ensuite plébiscité la mesure dans la proportion des deux-tiers des votants. A des degrés divers, tous les *Länder* sauf trois — ils étaient treize en tout — reconnaissaient dans leur Constitution la nécessité de procéder à certaines nationalisations (32). Les occupants auraient donc pu, s'ils l'avaient voulu, appliquer légitimement ces réformes. Mais, mis à part le cas de la Hesse et celui de Brême dans une moindre mesure, la pression nationalisatrice n'atteignait pas l'intensité qui était la sienne en Angleterre, en France et en Autriche. Dès mai 1946, le SPD ne considérait plus « l'économie planifiée socialiste comme un but en soi », et demandait que « les actions de l'État se limit[assent] à ce qui [était] nécessaire selon les cas » (33). Treize ans plus tard, Bad-Godesberg allait consacrer cette tendance qui éloignait la social-démocratie allemande de la SFIO

(31) Cf. B. GROPPPO, « Les conseils de gestion en Italie », *art. cit.*, p. 15.

(32) Cf. H.O. LEWIS, *New Constitutions...*, *op. cit.*, p. 15-19.

(33) Cf. W. ABELSHAUSER, « Les nationalisations n'auront pas lieu », dans le présent numéro du *Mouvement social*.

française. La revendication nationalisatrice fut donc abandonnée au profit de la volonté cogestionnaire et, quoique le DGB s'en défendît, celle-ci lui servit de substitut (34).

Avec le défaut de souveraineté et la brièveté de la demande nationalisatrice, le troisième facteur de non-nationalisation en Allemagne, fut l'opposition américaine à la réforme. Le veto n'était pas inscrit d'avance dans la politique des États-Unis à l'égard des pays libérés/occupés. Il se constitua progressivement, et en Allemagne exclusivement, sous la pression des circonstances et sous l'influence d'un homme, le général L.D. Clay commandant la zone américaine. L'exemple de l'Autriche montre qu'en d'autres lieux et avec d'autres hommes, les USA pouvaient adopter la politique inverse. Si l'on en juge par le style clair et sans détour des rapports qu'il adressait à Washington, Lucius D. Clay était certainement animé de la volonté de servir (35). C'était seulement un homme de la droite libérale dure — son éducation dans le Vieux Sud y avait-elle contribué ? —, tout à fait étranger aux préoccupations sociales et, par suite, hostile à l'idéologie social-démocrate. Il conduisit l'Allemagne sur une voie plus à droite qu'elle ne l'aurait voulu en 1946-1947. Jusqu'en juillet 1947 en effet, et comme le général s'en plaignait lui-même, le Département d'État n'émit aucune instruction nette relative à ces questions (36). C'est de lui-même que Lucius D. Clay décida de bloquer les nationalisations plébiscitées dans la Hesse en décembre 1946. Il prit également sous sa responsabilité au printemps 1947 d'obtenir des Anglais qu'ils renoncent à nationaliser le charbon et l'acier de la Ruhr. Six mois plus tôt, les Britanniques avaient annoncé cette mesure (37). Mais à la faveur de la mise en route de la bizone à partir de janvier 1947, et en s'appuyant sur la contradiction qu'il y avait à vouloir nationaliser et internationaliser en même temps, le général Clay réussit à inverser la politique du Royaume-Uni (38). Finalement, ce n'est qu'un mois après l'annonce du Plan Marshall, et quinze jours après que L.D. Clay eût encore réclamé la définition d'une politique américaine sur ce sujet, que le Département d'État et celui de la Guerre opposèrent un veto suspensif aux nationalisations, jusqu'à l'élection d'une Assemblée nationale (39). Cet interdit n'était donc pas un « niet » définitif, et si les Allemands l'avaient voulu, ils auraient pu procéder à des nationalisations après 1949, alors même que les troupes américaines stationnaient encore chez eux.

(34) L. ROSENBERG, *Le droit de cogestion...*, op. cit., p. 5-7 et 26.

(35) Cf. *The papers of General Lucius D. Clay...*, op. cit.

(36) Cf. J.H. BACKER, *Winds of history...*, op. cit., p. 186 ; et *The papers of General Lucius D. Clay...*, op. cit., p. 346 et 376.

(37) « A statement by Bevin concerning the British Government's policy on Germany », 22 octobre 1946, House of Commons Debates, in *Documents on Germany...*, op. cit., p. 184 ; et « General Robertson's statement of policy made at the 8th meeting of the zonal advisory council », 23 octobre 1946, in *Germany under occupation. Illustrative Materials and Documents*, présentés par J.K. POLLOCK, J.H. MEISEL et H.L. BRETTON, Washington, G. Wahr, 1949, p. 182.

(38) Cf. J.H. BACKER, *Winds of history...*, op. cit., p. 41 et 186 ; et *The papers of General...*, op. cit., p. 342-346, 371-373, 375-376 et 412.

(39) Cf. Directive du 11 juillet 1947, citée n. 27.

Les types de nationalisation français, autrichiens et anglais

Sur cette toile de fond vide de nationalisation, l'originalité des profils français, autrichiens et britanniques ressort avec plus de netteté. Si l'on voulait caractériser d'un mot la spécificité de chacune des situations nationales, on pourrait dire que les nationalisations françaises furent les plus idéologiques, les autrichiennes les plus nationalistes et les anglaises les plus technocratiques. En France, à la différence de ce qui se passait en Allemagne et en Italie, la presque totalité du spectre politique était emportée avec vigueur par le courant nationalisateur. Contrastant avec la dictature mussolinienne, la nature plus contre-révolutionnaire que fasciste du gouvernement de Vichy avait exclu toute politique d'étatisation. Les Résistants et les Français libérés n'étaient donc pas gênés par un précédent de mauvaise souche. Par ailleurs, sous l'occupation, les clandestins de toutes tendances réunis au sein du Conseil National de la Résistance, avaient su, contrairement aux résistants italiens, s'entendre sur un programme commun pour l'après-guerre (40). Avec pour pièce centrale « le retour à la nation des grands moyens de production », ce texte allait devenir un panache de ralliement et jouer un rôle mobilisateur en 1945 et 1946. L'attitude des gauches françaises pesait aussi dans le même sens. Tandis que le compromis accepté par le PCI à la Libération le rapprochait d'une démocratie chrétienne largement hostile aux nationalisations, la même tactique de participation à l'État admise par le PCF en janvier 1945 le conduisait au contraire à lancer ses troupes dans la bataille des nationalisations (41). Cette divergence d'attitudes entre les deux partis reflétait la différence des potentiels nationalisateurs induits par les conjonctures politiques des deux pays. Enfin, l'attachement encore proclamé par la SFIO en septembre 1946 pour le socialisme « scientifique » creusait l'écart qui la séparait du SPD et renforçait — malgré le paradoxe théorique — la vague nationalisatrice (42).

En apparence, la situation politique de l'Autriche était voisine de celle de la France : un gouvernement d'union nationale tripartite composé de représentants des partis communiste (KPÖ), socialiste (SPÖ) et populiste ou chrétien social (ÖVP) dirigeait le pays. Mais en raison de la compromission successive de toutes les tendances de l'opinion dans l'*Anschluss* — y compris celles de gauche puisque le dirigeant socialiste Karl Renner avait appelé à voter « oui » au référendum d'annexion organisé par les nazis, tandis que le KPÖ avait suivi en 1939-1941 les consignes du Komintern —, l'atmosphère était plus à l'apolitisme qu'à l'enthousiasme partisan. Se dégageant des

(40) Cf. C. ANDRIEU, *Le programme commun de la Résistance*, Paris, Les Éditions de l'Érudit, 1984, 212 p.

(41) Cf. C. ANDRIEU, L. LE VAN et A. PROST (dir.), *Les nationalisations de la Libération...*, op. cit.

(42) « Le PS au peuple de France et de l'Union française », manifeste du congrès socialiste, *Le Populaire*, 1^{er} septembre 1946 ; cf. C.S. MAIER, « Nineteen forty-five : continuity or rupture ? », *Europa*, 1982, n° 2, p. 109-121.

complexes de 1918, la nation autrichienne s'acceptait désormais et voulait exister par et pour elle-même. Cette volonté nationale pesa nettement en faveur des nationalisations. Considérée comme un pays victime, l'Autriche occupée par les Alliés bénéficia, contrairement à l'Allemagne, d'un gouvernement propre, qui fut légitimé par les élections libres de novembre 1945. Menant un jeu de bascule entre ses quatre occupants et jouant surtout de l'Ouest contre l'Est, le gouvernement sut faire valoir le droit de son peuple.

Comme cela avait été le cas en France en 1944-1945, l'initiative nationalisatrice vint du parti socialiste qui déposa une proposition de loi en janvier 1946. Si l'impulsion était idéologique, la volonté de défendre l'économie nationale contre les empiètements de la puissance occupante soviétique accéléra brusquement le processus. S'appuyant sur l'accord de Potsdam qui donnait aux vainqueurs la propriété des biens allemands en territoire autrichien, une dépêche de l'agence Tass en date du 6 juillet 1946 fit connaître l'Ordre n° 17 par lequel l'URSS s'attribuait les biens allemands situés dans sa zone. Dix jours plus tard, le général Clark signalait au contraire avec le gouvernement Figl un accord en vertu duquel les États-Unis transféraient à l'Autriche les *German assets* de leur ressort, bientôt suivis dans cette voie par les Français et les Anglais. Le veto du général Kourassov et le vote hostile aux nationalisations des quatre députés communistes n'empêchèrent pas le Parlement d'adopter dix jours après, le 26 juillet, la première loi de nationalisation. Elle touchait 70 grandes entreprises dont 44 étaient établies en zone soviétique. Parmi ces dernières, vingt-neuf étaient considérées comme « biens allemands » (43). La nationalisation était donc une mesure de défense nationale, tout autant qu'un « premier pas décisif pour la création d'une organisation économique saine, à l'abri des crises et qui garantisse le plein emploi » comme l'exprimait l'exposé des motifs. Poussant son ingérence en Autriche plus loin que les États-Unis ne le faisaient en Allemagne, l'URSS refusa d'appliquer dans sa zone la loi votée par une Assemblée élue sur l'ensemble du territoire.

Si le Royaume-Uni fut le pays d'Europe où l'on invoqua le plus souvent les nécessités de la modernisation économique pour justifier les nationalisations, cela tient en partie à l'originalité de ses années de guerre. Seul État d'Europe occidentale à pouvoir se considérer comme véritablement vainqueur, il n'avait pas de revanche à prendre sur des élites économiques qui auraient failli techniquement ou moralement. Cette paix sociale et nationale se traduisait en 1944-1945 par le faible intérêt que l'état-major du *Labour Party* portait au thème des nationalisations (44). A cette conjoncture s'ajoutaient des faits structurels qui accusaient le contraste entre la situation anglaise et celle du continent. La quasi-absence de parti

(43) Cf. H. KERNBAUER, E. MÄRZ, S. MATTL, R. SCHEDIWIY et F. WEBER, « Les nationalisations en Autriche », dans le présent numéro du *Mouvement social* ; W.L. STEARMAN, *The Soviet Union and the occupation of Austria*, Bonn, Siegler, 1961, p. 47-51 ; et M. CULLIN et F. KREISSLER, *L'Autriche contemporaine*, Paris, A. Colin, 1972, p. 100-104.

(44) Cf. K.O. MORGAN, « Les nationalisations en Grande-Bretagne », dans le présent numéro du *Mouvement social*.

communiste — 0,5 % des voix en 1945 — n'était pas en soi un facteur positif ou négatif pour les nationalisations, puisque de l'autre côté de la Manche, l'attitude du parti variait entre la tentative de blocage (en Autriche), le freinage (en Italie) et l'accélération (en France). Par contre, la tradition unioniste de refus de la participation à la gestion renforçait la présentation technocratique des nationalisations. L'insularité de la politique anglaise se manifestait également dans le fait que les conservateurs refusaient de voter les réformes de structure tandis que sur le continent, les chrétiens démocrates ou sociaux leur apportaient leurs voix. Mais la différence ne fut pas très sensible car jusqu'au début de 1947 du moins, ces mesures suscitèrent peu de controverses de la part d'une opposition elle aussi soucieuse de l'avenir économique du pays.

Malgré la variété des contextes, les nationalisations de France, d'Autriche et de Grande-Bretagne donnèrent au secteur public de ces pays une importance comparable, située entre 20 et 30 % de l'économie nationale (45). La similitude de la proportion par-delà les frontières révélait-elle un seuil de tolérance politique ou un taux de saturation économique commun ? Les champs des nationalisations ne se recoupaient pas exactement d'un pays à l'autre, mais la priorité donnée à la modernisation industrielle se lisait bien dans la façon dont le secteur énergétique — charbon, gaz, électricité —, était transféré d'un même geste à l'État (cf. tableau). Si l'Autriche était la seule à nationaliser le pétrole, ce n'était pas en vertu d'une audace particulière à l'égard des *majors* multinationaux, ni en raison d'une clairvoyance à l'époque mal partagée sur l'avenir de l'or noir, mais simplement parce qu'elle produisait du pétrole et que les puits se trouvaient en zone soviétique. De même que les nationalisations autrichiennes montraient leur visage nationaliste, les réformes françaises restaient fidèles à leur image idéologique en étant les seules à inclure dans leur liste des compagnies d'assurances. Cette particularité, et le fait que la *City* de Londres fût sortie presque intacte de la période, puisque seule la *Bank of England* avait changé de statut, sans que son équipe de direction en fût modifiée pour autant, plaçaient à nouveau la France à gauche sur la photographie de famille des pays européens au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

La France plus démocratique et plus fidèle ?

A s'en tenir aux textes, la composition des conseils d'administration des entreprises nationalisées françaises confirmait

(45) Cf. K.O. MORGAN, *Labour...*, op. cit., p. 109 ; E. LANGER, *Les nationalisations...*, op. cit., p. 351 et 356 ; et A. BIZAGUET, « L'importance des entreprises publiques dans l'économie française et européenne après les nationalisations de 1982 », *Revue Économique*, mai 1983. Les pourcentages visent le secteur public en son ensemble et non les seules entreprises nationalisées en 1944-1949.

cette vue. Reprenant à son compte l'héritage cégétiste, la France avait créé des conseils quadripartites ou tripartites dans lesquels les porte-parole des travailleurs détenaient en droit un quart ou un tiers des places. En fait, par le jeu de la représentation des « usagers » ou des « consommateurs », les syndicats pouvaient occuper jusqu'aux deux tiers des sièges, comme ce fut le cas dans les Charbonnages du Nord-Pas-de-Calais. Au regard de cette situation, la démocratie économique paraissait beaucoup moins avancée en Autriche, puisque les sociétés nationalisées y étaient simplement soumises au droit commun des entreprises, qui déléguaient seulement deux représentants des salariés au sein des conseils d'administration(46). Le conseil de la société de coordination de l'électricité faisait exception en accueillant quatre syndicalistes, mais ils ne constituaient là pas plus du sixième de l'assemblée. En

Nationalisations comparées en France, Grande-Bretagne et Autriche, 1944-1949

		France	Grande-Bretagne	Autriche
Charbon	*	mai 1946	juillet 1946	juillet 1946
Électricité	*	avril 1946	août 1947	mars 1947
Gaz	*	avril 1946	juillet 1948	juillet 1946
Pétrole	*	—	—	juillet 1946
Minerais et métaux non ferreux	*	—	—	juillet 1946
Sidérurgie	*	—	novembre 1949	juillet 1946
Fabrications mécaniques et électro-mécaniques		janvier 1945	—	juillet 1946
Banques		décembre 1945	février 1946	juillet 1946
Assurances		avril 1946	—	—
Transports fluviaux		—	—	juillet 1946
Transports routiers		—	août 1947	—
Transports en commun dans la capitale	*	mars 1948	+	+
Chemins de fer	*	+	août 1947	+
Aviation civile		juin 1948	août 1946	—
Télécommunications impériales	*	+	novembre 1946	

N.B. Les dates sont celles de la promulgation des textes.

* Monopole d'État

— Absence de nationalisation

+ Nationalisation ou municipalisation antérieure.

(46) Cf. E. LANGER, *Les nationalisations...*, op. cit., p. 674-682.

Angleterre où les conceptions unionistes s'étaient opposées à l'introduction des TU dans l'administration des *Public Boards*, les administrateurs étaient choisis en fonction de leur « compétence ».

Mais ces distinctions tirées de la comparaison des législations se révélèrent assez formelles. En s'affirmant aussitôt, la prépondérance des directions sur les conseils d'administration réduisit d'emblée le champ de la démocratie économique. En outre, des pratiques ou des conventions modifièrent l'impact de la loi. A partir de 1948 en France, les conseils d'administration connurent la même évolution que les comités d'entreprises et perdirent leur fonction originelle d'association des travailleurs à la gestion. En Grande-Bretagne, des organes de *joint consultation* furent mis en place à tous les niveaux de l'organigramme des *Boards* (47). Ces conseils consultatifs se défendaient de vouloir gérer, mais où s'arrêtait la consultation, et où commençait la gestion ? En définitive, dans chacun des trois pays, on s'accordait pour reconnaître que la démocratie économique restait un objectif lointain ou mal défini.

Dans le trio des nationalisateurs, la France se signala encore par la fidélité qu'elle témoigna à son passé réformateur. Elle ne procéda à aucune dénationalisation. La Grande-Bretagne par contre rendit au secteur privé les transports routiers et la sidérurgie en 1952, tandis qu'en 1956, l'Autriche dénationalisa ses deux plus grandes banques dans la proportion de 40 % du capital. Ce revirement à quelques années de distance participait du mouvement de rejet de l'État qui se faisait jour en Europe depuis 1947 (48). En Autriche, l'antiétatisme s'exprimait au travers du nouveau slogan des chrétiens sociaux, « pour un capitalisme du peuple au moyen d'actions du peuple ». Si le principe fut appliqué aux banques plutôt qu'aux autres entreprises, ce fut en raison de l'attitude de leurs dirigeants (49). Des irrégularités commises dans l'utilisation des fonds Marshall, et le comportement des directeurs qui semblaient contrôler le ministère des Finances plus que l'inverse ne paraissait vrai, entraînèrent les deux dénationalisations-sanctions. De même que la faiblesse de la demande sociale de nationalisation dans les banques avait facilité l'opération autrichienne, l'absence de cette volonté chez les routiers et les sidérurgistes anglais favorisa la privatisation des secteurs en 1952. La dénationalisation se produisit aussi là où une vive controverse s'était élevée entre travaillistes et conservateurs, et au sein même du Cabinet, au moment du transfert à l'État (50). En ce qui concernait la sidérurgie par exemple, près de cinq ans s'étaient écoulés entre le début de la discussion entre les ministres du *Labour* en avril 1946 et l'entrée en vigueur de la loi en 1951. Si dans sa constance nationalisatrice, la France faisait exception, elle bénéficiait sans doute de l'auto-censure et des compromis politiques que le tripartisme avait imposés à son gouvernement. Pourtant l'Autriche aussi avait nationalisé sous le régime du tripar-

(47) Cf. G. CAILLIES, *La « joint consultation »...*, op. cit., p. 39-70.

(48) Cf. C. ANDRIEU, « Nationalisations et participation ouvrière en France, 1944-1948 », Rapport général au colloque cité n. 12, p. 14-15.

(49) Cf. E. LANGER, *Les nationalisations...*, op. cit., p. 261-284 et 662-666.

(50) Cf. K.O. MORGAN, *Labour...*, op. cit., p. 107-108 et 110-119.

tisme. Mais dans ce pays, les réformes de structure n'étaient pas un legs de la Résistance : peut-être était-ce là ce qui faisait la différence.

Plan et nationalisation : une alliance française seulement

Dans cette sorte de tournoi des cinq nations que nous poursuivons ici, la France atteignit encore un but que les autres pays manquèrent : elle mit en place l'organe de planification le plus stable et le plus efficace. Au sortir de la guerre, toutes les économies vivaient sur un mode dirigé. Mais contrôler et rationner n'étaient pas planifier. Les contrôles étaient effectués par des administrations multiples et dans un but conjoncturel. La planification supposait au contraire une vue globale de l'économie, une direction centrale de celle-ci, et un projet à moyen ou à long terme. Elle était souvent présentée comme le corollaire de la nationalisation. La première loi autrichienne de transfert de sociétés à l'État exposait ainsi ses motifs : « la majorité de ces branches économiques doivent subir une réorganisation profonde et une planification générale pour surmonter leur sensibilité aux crises qui furent si catastrophiques par le passé ». Pourtant l'expérience allait montrer que l'on pouvait planifier sans nationaliser, nationaliser sans planifier, et, par exception comme ce fut le cas en France, nationaliser et planifier.

Interdite de nationalisation, l'Allemagne n'en a pas moins connu du fait des Alliés une forme de planification. Le Plan quadripartite de mars 1946, qui se situait dans la ligne du Plan Morgenthau adopté par les Anglo-Américains en septembre 1944, limitait la production industrielle allemande à la moitié de celle de 1938. S'ajoutant à cette planification à rebours, un plan de démantèlement et de décartellisation était mis en œuvre. Mais en août 1947, au moment où la politique américaine se figeait dans un refus des nationalisations, elle inversait le sens de sa programmation quantitative en autorisant dans la bizonie l'augmentation d'un tiers de la production industrielle. Ces plans successifs servirent de cadre de référence aux travaux du Conseil économique de bizonie qui siégea à partir du mois de mai 1947, puis au gouvernement économique créé en février 1948 et dirigé par Ludwig Erhard. Quand ce dernier supprima le contrôle des prix et le rationnement en juillet 1948, la planification alliée tomba simultanément dans l'oubli. A part le général Clay, les occupants désapprouvèrent ce retour jugé trop rapide à l'économie libérale (51).

Si les contrôles et la planification s'évanouirent d'un coup et précocement en Allemagne, il en fut différemment en Italie, en Grande-Bretagne et en Autriche. L'évolution de ces pays fut plus

(51) Cf. A. GROSSER, *L'Allemagne de notre temps*, Paris, Le Livre de Poche, 1978, p. 338.

lente et son achèvement moins abrupt. Les organismes à vocation planificatrice y disparurent entre 1949 (en Italie et en Autriche) et 1951 (en Angleterre).

Bien que l'État italien possédât ou contrôlât une part importante de l'économie nationale, il n'usa pas de cet atout pour mettre en place une véritable planification (52). Comme son nom l'indiquait, la structure qui s'apparentait le plus à un organe de planification, le Conseil Industriel de l'Italie du Nord (CIAI), ne disposait que d'un rayon d'action géographiquement et sectoriellement limité. Entre le CIAI, l'IRI et chacun des ministères, l'absence de coordination favorisait les rivalités et les conflits d'attribution. Finalement, le retour à la vieille pratique des interventions parlementaires s'imposa. Dans la mesure où l'idée de plan reposait sur une certaine confiance placée dans la science économique, le rôle croissant de l'opinion des élus de la DC dans les décisions économiques de l'État éloignait d'autant les chances d'une planification.

Pas plus que l'Italie, la Grande-Bretagne ne connut de planification digne de ce nom. Le *Central Economic Planning Staff* que le gouvernement travailliste se résolut à créer en mars 1947 ne disposait pas de pouvoir propre (53). Il publia bien un « Programme à long terme » en décembre 1948, mais celui-ci ne joua aucun rôle dans la gestion de l'économie nationale. Comment les planificateurs auraient-ils d'ailleurs pu jouir de quelque autorité quand les ministres du *Labour Party* déclaraient eux-mêmes que le plan était simplement « du bon sens mis en action » (54), et que les contrôles seraient bientôt soumis à un « feu de joie » (55) ? Après avoir procédé à un important transfert de propriété, les travaillistes ne se souciaient apparemment pas d'y ajouter une transmission du pouvoir économique à l'État.

La politique autrichienne put paraître plus conséquente en ses débuts. La création en février 1946 d'un ministère de la Sauvegarde des biens (abandonnés par les Allemands) et de la Planification économique précéda même de six mois les premières nationalisations. Mais aucun Plan d'ensemble n'en résulta. La participation du ministère ne fut même pas toujours requise pour l'élaboration des plans sectoriels que l'Autriche mit au point dans cette période. L'existence de ces programmes — plan électricité pour dix ans et plan charbon pour cinq ans en 1947, plan acier pour cinq ans en 1948 et plan de 1949 pour les métaux non ferreux — attestait néanmoins une volonté de l'État d'acquérir une certaine maîtrise de son avenir économique à travers les entreprises dont il avait pris possession (56). Le ministère de la Planification disparut en décembre 1949, mais on lui substitua un département des Communications et des Entreprises nationalisées qui, même si les banques nationalisées lui

(52) M. SALVATI, B. GROPPPO, « Anciens et nouveaux instruments... », *art. cit.*

(53) J. LERUEZ, *Planification et politique en Grande-Bretagne*, Paris, Cahiers de la FNSP, A. Colin, 1972, p. 44-45.

(54) Herbert Morrison, Lord President, automne 1946, cité dans J. LERUEZ, *Planification...*, *op. cit.*, p. 32.

(55) Harold Wilson, President of Board of Trade, 1950, cité dans J. LERUEZ, *Planification...*, *op. cit.*, p. 48.

(56) Cf. E. LANGER, *Les nationalisations en Autriche*, *op. cit.*, p. 87-88 et 174-179.

échappaient, témoignait par son existence de la persistance d'un idéal planificateur.

Le mariage du Plan et de la nationalisation n'eut vraiment lieu qu'en France. Un organisme spécifique fut créé en janvier 1946, le Commissariat Général au Plan, qui ne fut jamais remis en cause fondamentalement. Non seulement il élaborait un « Plan de modernisation et d'équipement » global et quinquennal, mais il en maîtrisa partiellement l'exécution au moyen du Fonds de Modernisation et d'Équipement (FME) spécialement créé à cet effet. Le FME n'avait pas d'équivalent dans les autres pays. De 1948 à 1953, il accorda ses prêts en priorité aux entreprises nationales : 60 % de ses crédits allèrent aux Charbonnages, à EDF, à GDF, au CEA, à la CNR, à la SNCF, à la RATP, à l'Aéroport de Paris et à Air France (57). Le paradoxe voulait que la moitié des ressources du Fonds provînt de l'Aide Marshall (58). La lutte idéologique engagée en 1947 par les États-Unis contre tout ce qui pouvait évoquer les méthodes soviétiques ne les empêchait pas de renforcer de fait certaines procédures économiques étatiques (59). On constatait le même phénomène d'embranchement-débranchement en Italie à travers l'exemple des offices publics qui bénéficiaient des fonds Marshall.

*

* *

Deux ou trois ans après la Libération, la confusion qui s'établit dans l'opinion entre les contrôles et la planification rejaillit sur le dirigisme et sur sa variante socialiste en les englobant dans une même réaction de rejet. Cet amalgame qui reflétait le vécu de l'*uomo qualunque* provenait-il d'un malheureux concours de circonstances — la coïncidence de la pénurie et des essais socialisants —, ou trahissait-il un défaut structurel de la méthode ? Toujours est-il que la levée des contrôles en 1948-1949 correspondit à la fin de l'ère des nationalisations. Les tentatives de gestion ouvrière, les « Républiques de travailleurs » que l'on avait espéré mettre en place à la faveur des transferts à l'État présentaient le même double visage. Le sentiment vague de copropriété que les salariés pouvaient tirer du changement de propriétaire ne modifiait pas la nature de leur travail. À quoi servaient les nationalisations si elles ne contribuaient pas plus à soutenir une politique de planification réductrice des crises et du chômage, et si la situation des ouvriers et des

(57) Cf. C. ANDRIEU, « Le financement des investissements entre 1947 et 1974 : trois éclairages sur les relations entre le Ministère des Finances, l'Institut d'Émission et le Plan », in H. ROUSSO (dir.), *De Monnet à Massé*, Paris, Éditions du CNRS, 1986.

(58) Cf. J. BOUVIER, « Limites et aléas de l'investissement 1947-1952 », in R. RÉMOND et J. BOURDIN (dir.), *La France et l'après-guerre : au tournant de la modernisation*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

(59) Cf. M. MARGAIRAZ, « Autour des accords Blum-Byrnes : Jean Monnet entre le consensus national et le consensus atlantique », *Histoire, Économie, Société*, juillet-septembre 1982, p. 439-470, et S. HOFFMANN and C.S. MAIER (eds.), *The Marshall plan : a retrospective*, Boulder, Westview Press, 1984.

employés n'était pas nettement améliorée ? S'était-on trompé sur la signification des réformes de structure ?

Au-delà de leurs imperfections multiples et inévitables, les nationalisations subissaient le jugement simultanément négatif et positif qu'encourent souvent les institutions créées pour répondre à une aspiration de fond. Chez beaucoup, l'idéal nationalisateur représentait en fait la traduction abstraite, discursive et donc transmissible, d'un sentiment brut d'exploitation qui ne se communique pas. En ce qu'elle supposait la césure du temps, la distinction des fonctions, l'émiettement de l'aspiration entre des dizaines d'aspects divers, l'institution libératrice ne pouvait que décevoir ceux qui confondaient espérance, programme et réalisation. Pendant que certains se réfugiaient dans l'entretien de la flamme de la résistance ouvrière, d'autres gardaient et géraient la « vieille maison » dont les réformes de structure venaient de moderniser les fondations.

La France d'après 1945 dans « Le Mouvement Social »

- AGULHON (M.), BARRAT (F.), « Au dossier des « CRS à Marseille », 1975, n° 92, p. 75-91.
- BERGOUNIOUX (A.), « La scission syndicale dans les PTT », 1975, n° 92, p. 3-15.
- DELANOUE (P.), « La CGT et les syndicats de l'Afrique noire de colonisation française, de la Deuxième Guerre mondiale aux indépendances », 1983, n° 122, p. 103-116.
- DEWITTE (P.), « La CGT et les syndicats d'AOF (1945-1957) », n° 117, 1981, p. 3-32.
- DEWITTE (P.), « Réponse à Paul Delanoue », n° 122, 1983, p. 117-121.
- DURAND (Cl.), « Conditions objectives et orientations de l'action syndicale », 1967, n° 61, p. 77-106.
- ERBÈS-SEGUIN (S.), « Des fins aux moyens : organisation interne et démocratie dans les syndicats », 1967, n° 61, p. 107-122.
- FALLACHON (P.), « Les grèves de la Régie Renault en 1947 », 1972, n° 81, p. 111-142.
- FROST (R.), « La technocratie au pouvoir... avec le consentement des syndicats : la technologie, les syndicats et la direction à EDF (1946-1968) », 1985, n° 130, p. 81-96.
- GALLISSOT (R.), « L'illusion républicaine : socialistes et communistes en 1947. Réflexion sur CRS à Marseille et le Journal de Vincent Auriol », 1975, n° 92, p. 49-74.
- GERBOD (P.), « Les coiffeurs en France (1890-1950) », 1981, n° 114, p. 71-84.
- GÉRÔME (N.), « Les formules du bonheur : Parents 1969-1976, l'information des familles par la grande presse », 1984, n° 129, p. 89-115.
- GRAS (C.), « Le mouvement régionaliste français et l'histoire sociale : éléments de problématique et de bibliographie », 1975, n° 92, p. 103-117.
- GUILBERT (M.), « Les problèmes du travail industriel des femmes et l'évolution des techniques », 1967, n° 61, p. 33-46.
- HOLTER (D.), « Politique charbonnière et guerre froide », 1985, n° 130, p. 33-53.