Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 54 (1962)
Heft: 4

Artikel: L'économie entre la contrainte et la liberté [suite]
Autor: Rimensberger, E.-F.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385235

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 19.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'économie entre la contrainte et la liberté

(Suite)

Par *E.-F. Rimensberger*

III. L'exemple britannique

Avant les dernières élections parlementaires en Grande-Bretagne, et en particulier après la défaite du Parti travailliste, le problème des nationalisations donnait encore lieu un peu partout à de vives controverses. Ce n'est plus guère le cas aujourd'hui. Même le programme du Parti radical-démocratique suisse reconnaît la nécessité de certaines institutions relevant de l'économie collective pour exécuter certaines tâches publiques lorsque l'entraide et l'initiative privées ne peuvent faire face à cette exigence. *H. Read,* un anarchiste anglais (cela existe), reconnaît la nécessité d'« organiser la richesse sociale », d'instituer un Conseil économique national; il admet que l'Etat peut jouer un rôle d'arbitre (les anarchistes peuvent faire valoir qu'ils ont toujours préconisé une structure sociale reposant sur des groupes autonomes, c'est-à-dire une part aussi large que possible de liberté économique). Tout homme raisonnable admet aujourd'hui – et c'est déterminant – qu'il faut tenir compte des exigences qui découlent d'une vie en commun devenue très complexe, qui se développe pragmatiquement et qui est faite du jeu d'éléments complémentaires. Dans les démocraties, même la notion de propriété a perdu – sans révolution– son caractère absolu; elle est aujourd'hui entachée de relativité et revêt des formes intermédiaires [1].

On ne peut juger objectivement du problème de la nationalisation sans se poser tout d'abord la question: *Que* faut-il nationaliser, comment faut-il nationaliser et quelles doivent être les limites de la nationalisation? Les nationalisations britanniques constituent une solution *médiane.* Quant à nous, nous la tenons pour souhaitable et désirable. Mais si les solutions autoritaires du fascisme et du communisme sont exclues, la conception individualiste et libérale de la société appelle de fortes restrictions.

Mais cette solution médiane fait souvent l'objet d'interprétations trop rigides, ce qui ressort des commentaires d'un journal britannique qui reproche aux syndicats « certaines tendances à l'étatisme » et les invite « à s'en tenir à la nette démarcation qui doit être faite entre direction et personnel, comme s'il s'agissait de deux équipes de football distinctes ». Bien que cette ligne de démarcation soit

---

[1] A ce propos, on consultera avec profit l'intéressante étude de M. H. Herold: *Das absolute Eigentum und sein Zerfall,* Edition Schulthess & Co, Zurich.

parfois difficile à distinguer et que seule une expérience et une éducation portant sur de longues années puissent permettre d'espérer une solution démocratique des rapports entre ces deux facteurs, on doit relever que les syndicats britanniques ont préconisé dès le début la solution médiane. En 1932 déjà, alors qu'une prise du pouvoir paraissait encore lointaine, les syndicats, en prévision de cette éventualité, ont inscrit en tête de leur programme l'institution de corporations de droit public. On y lit notamment que les conceptions socialistes modernes font douter qu'il soit rationnel de confier à l'Etat la gestion directe d'une industrie ou d'une branche commerciale. « Le rôle de l'Etat dans les domaines de l'instruction publique, de l'hygiène publique, de la poste, des relations extérieures, de la monnaie, etc., diffère fondamentalement des activités dans les secteurs des transports, des mines de charbon, etc. Les fonctions mentionnées en premier lieu sont des fonctions typiques du gouvernement, qui ne peuvent être conçues que dans le contexte de l'appareil de l'Etat et du Parlement. Pour ce qui est des autres activités, il s'agit d'entreprises commerciales qui ont avant tout pour tâche de produire et non pas de distribuer et de surveiller. La conception selon laquelle la socialisation et la gestion publique d'entreprises supposent l'administration directe par une administration gouvernementale perd lentement mais sûrement du terrain dans tous les pays. En ce qui concerne l'opportunité de maintenir une marge de liberté et l'ampleur de cette marge, la nécessité d'assurer une gestion capable de soustraire l'activité économique à la domination des partis, les vues convergent suffisamment pour que l'on convienne que le contrôle public et la garantie d'une gestion à base de service (relayant la gestion visant avant tout au profit le plus grand) doivent être assurés en confiant cette gestion à une corporation de droit public, à un organisme qui ne soit pas soumis aux pressions et aux immixtions des partis. » Quant à la nature et aux fonctions des corporations qui ont été instituées après la prise du pouvoir, relevons qu'il s'agit d'une forme d'organisation conçue pour certaines industries ou branches ou pour quelques grandes entreprises. Dès que la notion générale de « nationalisation » de l'économie tout entière ou de l'un ou de l'autre de ses secteurs proclamée par les partis politiques cesse d'être un simple élément du programme et que l'on passe aux actes, que l'on a affaire directement avec la *réalité économique* – dont le syndicalisme est l'un des composants – il faut alors serrer cette notion de très près et préciser qu'une corporation de droit public est un organisme soumis à la surveillance de l'Etat, mais dont la gestion (et l'initiative qu'elle suppose) est laissée à des techniciens. Sans fixer d'avance des formes précises pour chaque industrie, on songe à des « entreprises mixtes » auxquelles l'Etat participe de manière importante ou décisive, placées sous la surveillance de conseils ou d'organes dont les mem-

bres représentent le gouvernement et les différentes classes et catégories de la population.

La sélection et la formation de ces techniciens, en particulier lorsqu'ils doivent être recrutés dans les milieux ouvriers, ont posé des questions extrêmement difficiles au gouvernement travailliste. Longtemps encore, ce problème – que l'on procède ou non à des nationalisations – sera l'un des principaux obstacles auxquels s'achoppera l'évolution vers la démocratie économique. Le gouvernement travailliste n'ayant pas eu la possibilité de recruter d'emblée un nombre suffisant de techniciens dans les milieux de travailleurs et de consommateurs, il a naturellement dû faire appel au concours de spécialistes de l'industrie et du monde des affaires. Dans ces conditions, il est naturel que les milieux de l'économie privée aient exercé une forte influence sur le régime de l'économie mixte (dans lequel les entreprises nationalisées ne constituent qu'un petit secteur). Cette influence a même été si marquée que les tenants les plus extrêmes de l'étatisme ont laissé entendre que le renoncement à toute mesure est probablement préférable à une demi-mesure. Dans une étude consacrée à ce problème, on lit, au sujet de la nationalisation des chemins de fer: « A chacune des six directions régionales (Boards) sont rattachés un membre de la Commission nationale des transports, un ancien syndicaliste et cinq directeurs d'entreprises ferroviaires. Il faut être optimiste pour admettre que le directeur d'une compagnie de chemin de fer apporte le concours de son expérience sans défendre simultanément « certains intérêts ». Mais il est évident que cette personnalité est utile dans la mesure où elle exerce ou exerçait une fonction directoriale. » Si l'on considère l'aspect syndical du problème, les difficultés ne sont pas moindres. La participation de militants syndicaux au travail du Board est très contestée. On lit à ce sujet dans l'étude précitée: « Nombre de syndicalistes sont opposés à une participation de leurs responsables à des organismes de ce genre parce qu'ils déploient cette activité au détriment du temps et de l'énergie qu'ils pourraient et devraient consacrer au syndicat, parce que les membres du Board sont rémunérés, etc. Cette vue courte des choses est préjudiciable à une représentation efficace des syndicats au sein de ces organes. Les syndicats ne pourront y exercer une influence à tout le moins aussi forte que les représentants de l'économie privée que s'ils conçoivent dans un esprit nettement plus large les tâches de leurs fonctionnaires et que s'ils s'emploient à les faire élire. »

Pour ce qui est de l'*ampleur* des nationalisations, relevons que, à l'exception de l'industrie de l'acier, la Grande-Bretagne a étatisé avant tout des secteurs qui affrontaient une situation économique difficile, ou dans lesquels une coordination meilleure s'imposait de manière si évidente que leur nationalisation n'a pas soulevé de contestations. Comme on l'a dit, ces secteurs étaient mûrs pour la

nationalisation bien avant que le gouvernement travailliste n'ait pris le pouvoir. D'ailleurs, la planification n'a pas été portée au-delà du niveau atteint pendant la guerre. Au contraire, le gouvernement travailliste a supprimé maints des contrôles de guerre, tant dans ces secteurs que dans d'autres. Si l'on considère les choses sous l'angle d'une gestion rationnelle, on pourrait même lui reprocher de n'avoir pas poussé assez loin la centralisation du pouvoir économique. Il n'a pas créé un bureau statistique central; il a renoncé à une statistique systématique de la production, etc. Pour discipliner, pour concerter mieux – comme on dit aujourd'hui – l'économie nationale, il aurait dû pousser plus loin les réglementations en ce qui concerne l'importation de marchandises, les exportations de capitaux et la politique monétaire en général. Mais le gouvernement travailliste n'était pas en mesure d'imposer une planification très poussée; en partie, il n'y aspirait même pas parce qu'il était conscient des impondérables liés au commerce extérieur, des difficultés dont est assortie l'intégration des entreprises dans de nouvelles formes de gestion, etc. – Il n'a pas pris de mesures contre la fuite des capitaux; notons d'ailleurs qu'à cet égard un régime d'économie mixte ne permet pas des interventions systématiques. Il va sans dire que la mise au point d'une collaboration tant soit peu satisfaisante avec les industries non nationalisées s'est révélée aussi difficile que problématique. Le régime travailliste n'a pu imposer aucun contrôle, même bénin, des prix, des salaires et des bénéfices. Parallèlement, il a affronté les multiples difficultés auxquelles fait face toute économie, que son statut soit libéral, mixte ou autoritaire. Si un pays qui connaît un régime économique mixte ou nettement dirigiste est plus libre qu'un autre d'introduire certaines améliorations sociales, il n'en est pas moins largement soumis – parce que l'argent est partout l'instrument des échanges – aux contraintes économiques. Dans tous les secteurs nationalisés, les investissements, le subventionnement, la nécessité de réaliser des bénéfices, l'aménagement des structures d'exploitation, la réglementation des salaires (concurrence internationale!), les questions de direction, l'indifférence relative du personnel à l'égard de la nouvelle forme de gestion, la formation, la sélection des cadres et des dirigeants, la délimitation de leurs attributions, etc., ont posé cent problèmes, tous aussi délicats les uns que les autres.

Avant de reproduire certaines déclarations de responsables syndicaux, nous résumerons ci-dessous les conclusions d'un observateur aussi sérieux qu'impartial et qui n'a négligé aucun aspect de l'expérience qui s'est poursuivie de 1945 à 1951:

« Il ressort de l'exposé des mécanismes de planification que le contrôle exercé par le gouvernement travailliste est demeuré limité. Dès le début, les « secteurs non planifiés » sont demeurés impor-

tants; on doit y ajouter la main-d'œuvre, les revenus personnels, les bénéfices et les exportations. C'est dans ces secteurs que le gouvernement s'est heurté aux difficultés les plus grandes. Dans les secteurs « contrôlés » – placement des capitaux et importations, par exemple – l'intervention de l'Etat a été nettement plus faible et moins systématique qu'on ne l'admet généralement. De manière générale, ce n'est pas l'insuffisance des contrôles que l'on a déplorée. On a surtout relevé que le modeste appareil dont on disposait aurait permis – si la planification, les méthodes d'administration et de contrôle avaient été meilleurs – des résultats plus substantiels. Mais le gouvernement travailliste préférait, semble-t-il, supprimer les contrôles plutôt que de les améliorer et de les étendre. Les mesures de planification du gouvernement travailliste ne visaient nullement à transformer les structures de la société, parce que cette entreprise eût mis à l'épreuve la compatibilité du planing et de la démocratie.

» Le développement des assurances sociales qui s'est poursuivi de 1945 à 1951 ne différait pas de celui des démocraties occidentales. Le régime de sécurité sociale a visé à concilier l'égalité et la liberté; cet effort se situe dans la ligne du perfectionnement des principes démocratiques. Mais une économie mixte peut-elle répondre aux besoins futurs de la nation? La question demeure ouverte. Jusqu'à maintenant, ni le Parti travailliste ni le gouvernement conservateur n'ont mis au point une politique conçue de manière à équilibrer plus ou moins les importations et les exportations.

» Les tenants de l'économie privée tracent une démarcation nette entre l'Etat providence et le socialisme. On a donc lieu d'admettre qu'ils s'opposeront de la manière la plus énergique à toute tentative de rompre les limites tracées à l'Etat providence.

» Le programme du gouvernement travailliste visait à réaliser des *réformes*, mais conçues de manière à ne pas modifier de manière fondamentale les structures de la société. Il n'y a pas d'inconciliable opposition entre l'Etat providence et les intérêts de l'économie privée. C'est la raison pour laquelle les conservateurs en ont largement admis la conception. Pour les stratèges conservateurs l'Etat providence offre l'avantage évident de concilier la subsistance d'une large domination de classe et un état de satisfaction générale de la population. Cela étant, on arrive, si l'on aborde le problème de l'avenir du socialisme, à cette conclusion paradoxale que l'Etat providence et la planification partielle de l'économie laissés en héritage par le gouvernement travailliste constituent aujourd'hui les principaux obstacles à l'instauration d'une société socialiste. Considéré sous cet angle, l'Etat providence assure entre des intérêts sociaux et économiques opposés un équilibre acceptable pour les catégories les plus importantes de la nation. Ni les tenants de l'économie privée ni la classe travailleuse n'acceptent ce compromis sans réserve. Mais les premiers préfèrent que cet Etat pro-

vidence soit géré par les conservateurs. Ils aspirent à un abaissement des impôts, à une certaine démobilisation de la bureaucratie et à un renforcement de la position des employeurs face aux syndicats. Quant aux travailleurs, ils veulent des salaires plus élevés, un écourtement des horaires, une amélioration des conditions de travail et la sécurité sociale. Bien que ni l'économie privée ni le mouvement ouvrier ne soient disposés à faire des concessions essentielles et à tolérer un affaiblissement sensible de leurs positions respectives, l'équilibre réalisé est néanmoins acceptable pour les deux parties. Le mouvement ouvrier doit mettre d'urgence au point de nouveaux critères. Il ne peut plus espérer de nouvelles victoires en mobilisant ses troupes contre les abus et les injustices d'un capitalisme libéral pour la simple raison que l'Etat providence a déjà largement mis fin à ces injustices et à ces abus. »

Au lendemain de la défaite électorale des travaillistes, le parti et les syndicats dressèrent un bilan des expériences faites dans les secteurs nationalisés. Le rapport élaboré par le TUC pour la période de 1945 à 1951 et les commentaires faits à son propos par les membres du Conseil général méritent une attention toute particulière.

La place nous manque pour entrer dans les détails. Nous commenterons cependant les constatations qui démontrent que tout régime économique affronte des contraintes et des difficultés inéluctables. Nulle société n'échappe aux impondérables et aux conséquences des humaines défaillances. Nombre de facteurs, en particulier l'accroissement du rendement des travailleurs et des investissements de rationalisation ont permis d'augmenter sensiblement la *production de charbon,* encore que la qualité du combustible extrait ait légèrement fléchi. Malgré cela, les chiffres fixés n'ont pas pu être atteints, « avant tout à la suite d'une pénurie de personnel suffisamment expérimenté ». Il reste encore beaucoup à faire pour réaliser une affectation rationnelle de la main-d'œuvre, des jeunes gens en particulier. Les salaires des mineurs ont été améliorés de 70% environ par homme et par équipe. « Néanmoins, l'Office national du charbon et la Fédération des mineurs ne sont pas parvenus à mettre au point, pendant cette période, une politique concertée en matière de salaires. » Pour améliorer le recrutement, les institutions d'assurance et de prévoyance ont été fortement améliorées. Il est apparu qu'une entreprise non nationalisée de l'industrie des machines extractives ne fabriquait pas certaines machines spéciales, de sorte que ces dernières ont dû être commandées en Allemagne. « En résumé, on peut conclure que si l'industrie charbonnière – qui se trouvait dans une situation difficile – n'avait pas été nationalisée, elle n'aurait pas pu procéder sans de considérables subventions de l'Etat aux réformes des structures qui étaient devenues indispensables. Dans une industrie demeurée sous le régime de l'initiative privée, les relations entre employeurs et travailleurs eussent été

beaucoup plus difficiles, ce qui aurait eu des répercussions désastreuses sur la production. »

Dans la *production de l'électricité*, les investissements, les amortissements et le service de l'intérêt ont posé de difficiles problèmes. Les charges de capital ont absorbé le quart des recettes. Bien que, de 1947 à 1951, la production ait augmenté de 46%, la demande s'est accrue plus fortement encore. Le développement de la production aurait été plus marqué si le gouvernement n'avait pas dû imposer certaines restrictions. En outre, l'état de dépendance de cette industrie à l'égard d'autres activités (extraction du charbon, chemins de fer) a été très sensible. Bien que les bénéfices réalisés eussent été appropriés, on n'a néanmoins pas cru devoir renoncer à majorer les tarifs. « Il est évident que l'alourdissement des charges de capital (consécutif à l'augmentation des investissements et à l'élévation des taux d'intérêts) devait finir – même compte tenu d'une amélioration de la productivité – par absorber les excédents de recettes si les tarifs n'étaient pas sensiblement majorés ou si l'on n'enregistrait pas une baisse des prix des combustibles et des autres dépenses. » L'analyse conclut à la création d'un réseau national de distribution, ce qui permettrait de concentrer la production d'électricité dans les régions où les prix du charbon et les charges de transport sont les moins élevés.

De même, l'accroissement de la production de *gaz* n'a pas été aussi marqué que l'augmentation de la demande. Cette industrie a eu de la peine à se procurer les capitaux nécessaires pour financer les investissements. Les besoins d'autres industries – de la production d'électricité notamment – et les nécessités de l'exportation n'ont pas toujours permis un approvisionnement suffisant en charbon; non seulement la qualité des livraisons a été parfois insatisfaisante, mais l'industrie gazière a subi la conséquence des pratiques discriminatoires de l'Office du charbon en matière de prix.

Un rapport du TUC concernant le secteur des combustibles et de l'électricité conclut à la nécessité d'une meilleure coordination. Bien que de sensibles progrès techniques aient été réalisés dans ces industries, il est incontestable que plusieurs d'entre elles auraient pu accroître encore plus fortement leur productivité si elles n'avaient pas été contraintes de se plier au rythme d'une vaste machine administrative, de sorte qu'elles ont été parfois dans l'impossibilité de prendre les décisions nécessaires aussi rapidement qu'elles pouvaient le faire avant la nationalisation. Cet état de choses engage le rapport à souligner « les avantages que présentent des mesures coordonnées de rationalisation, des échanges d'idées et d'expériences, la fusion de certaines activités (des recherches, par exemple)... On ne saurait nier que la nationalisation inspirait une profonde méfiance, et même une nette aversion aux mineurs... Ce qui importe,

c'est une meilleure direction des entreprises et de meilleures installations techniques. »

Dès 1947, la réorganisation du *réseau ferroviaire* a exigé d'importantes mesures de rationalisation, des réductions des effectifs du personnel, la fermeture d'ateliers et de bureaux, etc. De 1947 à 1952, le nombre des employés et fonctionnaires a été réduit de 40 000. Bien que l'effectif des locomotives ait diminué de 1500 et celui des wagons de 100 000, le volume des transports effectués a été plus élevé qu'en 1948. Le nombre des tonnes-milles par machine s'est constamment élevé (de 11% au total). Encore que l'on doive reconnaître que certains progrès auraient été réalisés même si les chemins de fer n'avaient pas été nationalisés, il est néanmoins incontestable que la rationalisation et la standardisation n'auraient pas pu être poussées aussi fortement. Au regard des 400 types de locomotives naguère en service, le réseau nationalisé a mis au point 12 types standard. Le nombre des types de wagons a été ramené de 480 à 90. Nombre d'autres objets d'équipement ont été normalisés. Cet effort de standardisation et de rationalisation s'est traduit par des économies portant sur des millions de livres sterling chaque année. Le réseau nationalisé a eu également de la peine à se procurer les capitaux d'investissement et à recruter le personnel qualifié dont il avait besoin. Cette pénurie de capitaux a freiné la cadence de la rationalisation et du renouvellement du matériel roulant et des installations fixes (qui avaient fortement souffert de la guerre). Bien que toutes les industries aient affronté des difficultés analogues, la critique a surtout visé les entreprises de transport. De 1948 à 1951, la part des chemins de fer aux investissements nationaux est tombée de 4,4 à 3,3% (des économies considérables auraient pu être réalisées si l'électrification du réseau avait été plus poussée). Les transports en commun de Londres – également assujettis à la Commission des transports – sont parvenus à augmenter de 3% les distances parcourues, tout en réduisant de 4% les effectifs du personnel.

Quelques chiffres permettront d'apprécier l'ampleur de la tâche de l'office chargé de *coordonner les transports routiers*. Il a eu à « intégrer » 4000 entreprises disposant de 46 000 camions, dont une forte proportion étaient en mauvais état. 19 000 ont été mis à la ferraille. L'intégration était achevée en 1950. Cette rationalisation a permis de grouper les transports, de réduire considérablement le nombre des courses à vide; à la fin de la période couverte par le rapport, celles-ci ne représentaient plus que 20% (au lieu de 30% avant la nationalisation) des distances parcourues. L'office a institué un service national pour le transport des colis, qui a pu être combiné avec les services ferroviaires. Pour 100 t transportées, le personnel roulant a diminué d'un quart et le personnel administratif d'un cinquième.

L'*industrie du fer et de l'acier* a dû résoudre avant tout les problèmes posés par l'accroissement des capacités de production. Des investissements considérables ont été effectués jusqu'en 1953. Les chiffres fixés ont été atteints en 1952 déjà. Les résultats auraient pu être meilleurs si l'approvisionnement en matières premières, en ferraille et en charbon avant tout, avait toujours répondu aux besoins. Cet état de choses illustre les conséquences d'un état de dépendance à l'égard d'autres industries.

Des études spéciales ont été consacrées à la *redistribution des revenus*. Les propriétaires des entreprises nationalisées ont été généreusement indemnisés au moyen de titres assortis d'un intérêt. L'Etat a même pris en charge les dettes de certaines entreprises (des secteurs du gaz et de l'électricité) qui avaient été autrefois propriété des pouvoirs publics. Mais, dans l'ensemble, on peut dire que les entreprises nationalisées assurent à leurs anciens propriétaires des rentes moins substantielles que naguère. « La redistribution des revenus (consécutive aux nationalisations – *Réd.*) a cependant été minime au regard de celle qu'a provoquée la politique fiscale du gouvernement travailliste. » Pour ce qui est des *salaires*, on peut dire qu'ils ont bénéficié de l'accroissement de la production et de la productivité, mais sans que l'on puisse établir une règle générale. Les gains des mineurs ont fortement augmenté, ce qui n'a pas été le cas des cheminots (l'augmentation de leurs salaires n'a pas dépassé les trois cinquièmes du relèvement moyen). En revanche, les travailleurs occupés dans la production de l'électricité et du gaz ont atteint approximativement cette moyenne. Dans l'ensemble, les traitements des directeurs des entreprises nationalisées ont été inférieurs à ceux de leurs prédécesseurs. « La politique des salaires a donné lieu ici et là, chez les cheminots en particulier, à des plaintes; les consommateurs ont également critiqué l'aménagement des prix. » « Ces faits, note un rapport du TUC, soulèvent plus de questions que nous ne pouvons donner de réponses. La principale conclusion, en particulier si l'on se fonde sur les expériences faites dans les transports, peut être formulée comme suit: les nationalisations ne permettent pas d'augmenter sans limite les salaires. » Pendant la période considérée, les prix offerts par les entreprises nationalisées ont supporté de manière générale la comparaison avec ceux de l'économie privée. Les prix du charbon, du gaz et de l'électricité ainsi que les tarifs ferroviaires accusent une progression moins forte que la montée de l'indice général des prix notée depuis le début de la guerre. Dans divers cas, les augmentations ont été différées et les entreprises nationalisées ont affronté des déficits; mais ces derniers n'ont pas été couverts, comme on l'a prétendu ici et là, par des prélèvements sur les recettes fiscales. « La nationalisation ne s'est pas opérée dans un vacuum. Les industries nationalisées ont affronté les mêmes pressions que les autres secteurs économiques, en parti-

culier les mêmes difficultés en ce qui concerne l'approvisionnement en matières premières, les mêmes exigences syndicales (à la suite de la hausse du coût de la vie). Si ces industries étaient restées propriété privée, les hausses des prix auraient sans aucun doute été plus marquées, mais les salaires n'auraient peut-être pas augmenté aussi fortement. »

Pour ce qui est de l'*administration*, on était conscient de la nécessité de distinguer entre les décisions fondamentales – qui doivent être prises à l'échelon du gouvernement – et les décisions d'ordre technique qui doivent être prises journellement par les organes dirigeants des secteurs nationalisés et qui n'appellent qu'un contrôle indirect des pouvoirs publics. La pratique a cependant montré qu'il n'est pas possible de faire un partage net entre ces deux sortes de décisions. Il est parfois nécessaire de prendre d'un jour à l'autre des décisions de nature fondamentale et de les ajuster de temps à autre aux nécessités et aux exigences nouvelles. Dans l'industrie charbonnière, par exemple, il a été parfois difficile de déceler si certaines décisions doivent être prises par le ministre compétent ou par l'Office du charbon. La manière dont les ministres responsables ont exercé leur pouvoir n'a pas fait l'objet de critiques que l'on puisse tenir pour justifiées. En ce qui concerne la nomination des membres des organes dirigeants des secteurs nationalisés, le mouvement ouvrier a estimé qu'il convenait de donner la préférence à des personnes acquises au principe de l'économie mixte. Cette conception s'est cependant heurtée à une vive opposition. Un rapport du TUC se prononce comme suit sur ce problème: « Au cours de la première phase de la nationalisation, la sélection de ces personnes s'opère plus ou moins automatiquement. Le choix doit inévitablement porter sur quelques-unes des personnalités qui occupaient des fonctions dirigeantes avant la nationalisation, à moins qu'elles ne soient l'objet, comme cela a été le cas dans l'industrie de l'acier, d'un boycottage. En outre, il faut faire appel, pour mettre au point l'administration, à un certain nombre de hauts fonctionnaires de l'Etat. L'avenir seul montrera comment les ministres procéderont à cette sélection quand les problèmes de la période de rodage auront été résolus. » Ces problèmes se posent même en URSS, où l'on donne à entendre que « les possibilités d'avancement, de promotion sociale sont ouvertes à tous ». Le sociologue David Granik l'a démontré dernièrement dans une étude consacrée au problème des managers en URSS, où cette classe de technocrates est en voie de constitution: « En URSS, la situation est la même qu'aux Etats-Unis: le fils d'un prolétaire à faux col, d'un gérant d'entreprise ou d'un intellectuel a beaucoup plus de chances de prendre la direction d'une affaire que le fils d'un ouvrier... Les managers se recrutent presque exclusivement parmi les gradués des universités ou des hautes écoles techniques. »

Dans l'ensemble, les ministres ont pu exercer sans difficultés leurs attributions; on a cependant noté des exceptions, par exemple lorsque le ministre des transports a suspendu l'application des relèvements de divers tarifs voyageurs; cette décision a été qualifiée d'immixtion politique dans la gestion commerciale; on ajoutait qu'elle mettait l'Office des transports dans l'impossibilité de faire face à son obligation légale d'équilibrer les recettes et les dépenses. On lit à ce propos dans un rapport du TUC: « Des interventions de ce genre compromettent évidemment de manière sérieuse l'application du principe de la gestion commerciale. L'expérience montre que la compétence donnée aux ministres d'édicter des instructions générales leur confère une influence décisive – qui peut être heureuse ou néfaste – sur les industries nationalisées. » De manière générale, des échanges de vues officieux permettent d'écarter les difficultés. Il est cependant arrivé, comme nous l'avons relevé plus haut, que l'édiction de prescriptions restrictives en matière d'investissements ait entravé le développement d'industries nationalisées (dans les secteurs des chemins de fer et de la production d'électricité, par exemple). Des contacts étroits doivent donc être établis entre les ministres et les organes dirigeants des offices. On peut également prévoir l'institution, quand on fait face à des difficultés, de commissions d'enquête ad hoc. Mais on manque encore d'expériences.

La difficulté de faire un partage net entre les questions purement administratives et les questions de principe apparaît également en liaison avec l'exercice du *contrôle parlementaire*. En effet, l'examen de questions relatives à l'économie publique – question fort contestée dans la première phase de l'évolution vers des formes d'économie collective – peut dégénérer facilement en controverses politiques. Dans le secteur des combustibles et de l'électricité, dont la nationalisation a été moins contestée qu'ailleurs (et où elle a même été accueillie avec faveur), il a été relativement facile de discuter objectivement les problèmes de gestion, ce qui a engagé le TUC à conclure que les débats parlementaires sont appelés à devenir plus fructueux au fur et à mesure que progressera le régime de l'économie collective et qu'il acquerra droit de cité. Lors de l'introduction de ce régime, on a estimé qu'il faut écarter autant que possible les interpellations parlementaires portant sur des questions de détail et que le contrôle public doit être aussi indépendant que possible du ministère des finances. On a considéré que l'interpellation parlementaire est une arme redoutable, dont l'abus peut paralyser l'initiative des dirigeants des industries nationalisées. Cette conception a engagé les ministres compétents à déclarer dès 1947 qu'ils se refuseront à répondre à des questions que les organes dirigeants des entreprises nationalisées et l'administration peuvent résoudre dans chaque cas d'espèce. Cette politique est encore appli-

quée aujourd'hui. Certes, on peut soulever une question qui est de toute évidence d'intérêt public. Mais le ministre compétent n'est alors pas obligé d'y répondre. Les choses évolueront probablement comme suit: en se fondant sur les expériences faites, le Parlement examinera dans chaque cas d'espèce s'il convient ou non de prendre des mesures complémentaires pour donner à l'un de ses membres la possibilité de poser des questions relatives aux entreprises nationalisées. Un rapport du TUC qui examine cette délicate question arrive à la conclusion suivante: « On sait que certains membres et groupes du Parlement s'intéressent tout particulièrement à l'une ou à l'autre des industries nationalisées. Ce sont eux qui posent les questions; ils exercent à l'occasion une pression sur le ministre compétent pour l'engager à se rallier à leur politique. L'expérience a montré que lorsque les dirigeants d'une industrie nationalisée croient avoir de bonnes raisons de résister à des pressions de ce genre, ils parviennent dans la plupart des cas à gagner le ministre compétent à leurs vues. Tant que le régime de l'économie collective sera encore contesté, on court le risque que les pressions exercées par ces groupes ne créent au sein des industries nationalisées des dissensions et un climat d'incertitude peu favorable à leur gestion. »

A côté de l'exercice d'un contrôle direct des industries nationalisées, certains offices, les institutions qui assistent les ministres ou les dirigeants de leurs conseils, ou encore les associations de consommateurs peuvent exercer un contrôle indirect. Cependant, l'insuffisance de l'information, un certain état de dépendance à l'égard des techniciens des industries nationalisées, la difficulté d'obtenir des documents, etc., réduisent fortement ces possibilités de contrôle indirect. C'est d'autant plus regrettable que ces institutions présentent souvent les seules possibilités qui s'offrent d'établir des contacts directs entre le public et les industries nationalisées.

Un rapport du TUC arrive aux conclusions suivantes: « Les industries nationalisées, tant en ce qui concerne leur politique gestionnaire que leurs décisions quotidiennes, doivent prendre largement égard à l'opinion publique. Elles sont constamment soumises à la critique de la presse. Elles sont davantage sous le feu des projecteurs, elles sont plus fortement critiquées que les entreprises privées. On attend des industries nationalisées qu'elles soient des employeurs modèles, qu'elles travaillent sans déficit (même si elles agrandissent leurs installations), qu'elles accroissent constamment leur production, qu'elles améliorent sans cesse leurs équipements techniques et maintiennent leurs prix à un niveau bas. Ce sont évidemment des objectifs désirables, mais qui supposent, pour être atteints, de sérieuses capacités de leurs dirigeants. Des questions qui ne soulèvent aucune objection dans le secteur privé – grandeur et équipement des bureaux, salaires des directeurs, publicité, etc., sont

soumis à la critique publique, ce dont les responsables des industries nationalisées doivent tenir compte... Il conviendrait de recourir plus largement aux conseils des associations de consommateurs. Il faudrait donner plus de publicité à leurs constatations et à leurs propositions. Il serait souhaitable aussi de tenir mieux compte des interpellations et des débats parlementaires et d'informer mieux l'opinion publique. »

Quant aux structures des industries nationalisées, « on ne saurait prétendre que, dans l'ensemble, elles ne répondent pas aux besoins; c'est dire qu'on ne peut les modifier sans raison. Elles ne sont cependant pas sacro-saintes. Il peut paraître désirable de réexaminer certains des principes sur lesquels elles reposent. Deux problèmes apparaissent au premier plan: la limitation des compétences des ministres et des organes dirigeants et le danger d'un excès de centralisation. La limitation des compétences constitue un problème très difficile à résoudre quand les ministres et les organes dirigeants disposent de très grands pouvoirs. Il devrait être possible de trouver une forme d'organisation dans le cadre de laquelle les attributions des organes dirigeants seraient définies de manière plus précise – les ministres devant cependant conserver la possibilité d'exercer leur droit de contrôle. Il conviendrait donc de confier dans une plus large mesure les décisions d'ordre administratif aux organismes régionaux et locaux. L'éventail des fonctions afférentes au contrôle sur le plan national est si largement ouvert qu'il faudra procéder différemment selon la situation particulière de chacune des industries. Le nombre des organes compétents étant aujourd'hui déjà considérable, une simplification des mécanismes de contrôle s'impose. L'efficacité des contrôles publics dépend en grande partie de la qualification des personnes chargées de les exécuter. Aucun appareil de contrôle, si excellent soit-il, ne peut fonctionner de manière satisfaisante si le personnel (techniciens et non-techniciens) n'a pas une vue claire de ses tâches et s'il n'aborde pas sans préjugés les problèmes de l'économie collective. »

En présentant un rapport provisoire, *Edwards*, membre du Conseil général du TUC, a formulé les remarques suivantes: « Le rapport montre que l'on doute très sérieusement, au sein du Conseil général, que le socialisme puisse surmonter les maux économiques et sociaux... Dans la phase présente, l'économie collective n'a nulle part abouti à des résultats à 100%, les industries nationalisées travaillant dans une économie qui nous est hostile. Nous n'obtiendrons des résultats maximums qu'à la condition d'appliquer des principes démocratiques dans des secteurs toujours plus larges de l'économie. On commettrait cependant une grossière erreur en pensant que le secteur nationalisé du charbon peut être géré de même manière que la poste, ou encore que des méthodes qui sont rationnelles dans les charbonnages valent aussi pour l'industrie

des machines, ou que celles qui représentent un optimum dans cette industrie puissent être purement et simplement transposées dans l'industrie chimique, etc. » Le développement des nationalisations « n'est pas un moyen de gagner des suffrages. Nous devons admettre ouvertement, et le dire tout aussi loyalement à nos membres, que l'étatisation, l'économie collective ne déchargent pas les travailleurs de leurs responsabilités. Au contraire, elles leur en impliquent de plus lourdes encore pour chacun d'eux. »

Un autre membre du Conseil général, *Geddes*, s'est dressé contre la « forte minorité » de ceux qui croient que les nationalisations et les modifications des structures qui les accompagnent ouvrent automatiquement la voie à une augmentation des salaires, à un abaissement de la durée du travail et à une amélioration des conditions de travail: « En ma qualité de leader syndical dans un secteur nationalisé depuis plus de quarante ans, je constate que les employés de la poste ne sont ni mieux payés ni mieux consultés que les autres travailleurs et ne participent pas mieux qu'eux à la gestion... La nationalisation ne réalise pas automatiquement la démocratie économique... Mon expérience m'a démontré que personne n'est plus autocrate qu'un fonctionnaire capable. Nous devons veiller à ce que l'économie collective n'ait pas pour corollaire des services publics qui évoquent l'image du Leviathan et une bureaucratie semi-autocratique... Dans mon secteur, nous avons une longue expérience de l'économie collective. Nous savons à quoi nous en tenir. » Geddes a conclu qu'il n'est pas exclu qu'en établissant ce rapport le mouvement syndical britannique exercera une influence décisive non seulement sur les conceptions futures du mouvement syndical européen, mais probablement sur la pensée syndicale dans de nombreuses parties du monde.

Les commentaires qui précèdent montrent nettement que l'économie collective affronte les mêmes problèmes, les mêmes contraintes, les mêmes automatismes que tout autre régime économique. Un Etat démocratique où l'économie privée et l'économie collective sont toutes deux fortement développées connaît des problèmes particulièrement difficiles. L'autorité doit prendre égard aux deux secteurs, les contrôler et s'employer à les coordonner. Parce qu'il ne peut ni ne veut gouverner de manière autoritaire, il doit rechercher des solutions démocratiques, ce qui constitue une difficulté complémentaire. Mais si l'on a la volonté de s'engager dans une voie médiane entre une économie où domine un individualisme mal compris et une économie collectiviste également mal comprise, il faut prendre en charge les conditions défavorables que nous venons d'esquisser. L'Etat démocratique doit être fier de la tâche ardue qui lui incombe; cette manière de procéder le distingue du régime autocratique et sans âme. On comprend cependant que les innombrables difficultés auxquelles on s'est

heurté en Grande-Bretagne aient soulevé une certaine opposition contre les nationalisations et provoqué une certaine lassitude. Ni les partisans ni les adversaires de l'expérience britannique, d'une expérience hardie et tentée démocratiquement, ne sont justifiés à jeter sur elle le décri, et cela d'autant moins si l'on songe qu'elle ne s'est étendue que sur quelques années. Il faut considérer que des résultats appréciables ont été obtenus et que des expériences intéressantes ont été faites au cours de ces cinq ans. On constate en revanche que, après quarante ans d'existence, le régime autoritaire de l'URSS – en dépit ou peut-être à cause de ses pouvoirs dictatoriaux – connaît encore de graves pénuries et que ses structures sont en constant changement.

Au fil de l'actualité

Par *Jean Möri*

Cessez-le-feu en Algérie

C'est avec soulagement que les accords franco-algériens d'Evian du 18 mars dernier ont été accueillis dans le monde entier.

Si le cessez-le-feu n'est pas la paix, il y conduira nécessairement.

Toute une série de déclarations gouvernementales sur la coopération entre la France et l'Algérie indépendante ont été formulées.

Certaines d'entre elles assurent aux Algériens la jouissance de l'électorat et de l'éligibilité. Une série de garanties spécifiques règlent, par exemple, la participation des Algériens au sein de la fonction publique.

D'autres déclarations font obligation à l'Algérie de garantir la liberté de conscience et la liberté des cultes catholiques, protestants et israélites. Elles réservent aux émissions de langue française une part qui correspond à son importance à la radiodiffusion et à la télévision algériennes. Elles prohibent toute discrimination à l'emploi et à l'accès aux professions. Elles garantissent la liberté d'association et la liberté syndicale. Ce qui permet d'envisager avec satisfaction le retour à une activité syndicale normale dans ce pays mutilé par des années de tensions et de guerre. Les Français seront admis au bénéfice d'une convention d'établissement leur assurant le droit d'entrée et de sortie, de circuler librement en Algérie et de fixer leur résidence au lieu de leur choix.

La coopération culturelle, technique, économique et financière est également retenue dans ces déclarations, qui envisagent d'autre part la contribution française au développement économique et social du pays. Le régime des échanges, les relations monétaires,