

Deux voies politiques vers le plein-emploi et deux modèles sociaux : France - Suède (1944-1948)

*Örjan APPELQVIST**

Introduction

On pense parfois que le modèle social suédois, caractérisé par une politique salariale solidaire, une politique active du marché du travail, une politique budgétaire restrictive et un secteur privé productif musclé (Boisard, 2005 ; Coulet, 2007) date de l'entre-deux-guerres, avec l'accession de la social-démocratie au gouvernement en 1932 et les accords de Saltsjöbaden en 1938 entre les confédérations syndicales et patronales. Ce moment serait le fondement d'un consensus de caractère global dont la social-démocratie serait l'instigateur principal (Johansson, 1989 ; Korpi, 1988 ; Rothstein, 1996 ; Strath, 1996 et Magnusson, 1997). Ceci est pourtant tout à fait contestable (Appelqvist, 2006). Même si les tentatives pour trouver un terrain d'entente sont récurrentes dans l'histoire contemporaine de la Suède, les moments de conflits et de mobilisations ne doivent pas être occultés pour autant : ils doivent au contraire être étudiés. Il est en fait impossible de comprendre les relations sociales suédoises d'après-guerre sans tenir compte de la grande grève de la métallurgie de 1945, ainsi que de la vaste entreprise de confrontation politique et idéologique du patronat suédois en 1946-1948. Le modèle

* Professeur associé d'Histoire Economique, Université de Stockholm, Suède, travaillant dans le projet de recherche National projects, European choices : Sweden, France and Great Britain 1945-1950, orjan.appelqvist@ekohist.su.se.

social qui s'ensuit est en fait une construction toute neuve qui n'a que peu de choses en commun avec le passé des années trente ou même le corporatisme pratiqué en temps de guerre. Il retient certes quelques éléments issus de ces périodes, mais qui prennent place dans un contexte en très grande partie inédit. Nous nous inscrivons ici dans la suite des réflexions de Jacques Freyssinet sur « la nécessité d'adopter une approche archéologique de la genèse des institutions sociales », contre une vision « naturaliste qui prétend décrire une progression cumulative », aussi bien que contre une vision « instrumentaliste, qui ne voit dans les modes successifs d'intervention de l'Etat que les figures variées d'une même fonction régulatrice [...]. La politique de l'emploi ne peut donc être comprise que dans le cadre d'une dynamique historique qui permet de saisir les interactions entre les stratégies des différents acteurs concernés » (Freyssinet, 2007). C'est cette approche que nous développerons car c'est bien dans cet esprit qu'il faut comprendre l'avènement du modèle suédois d'après-guerre.

En France aussi, il s'agit d'une période créatrice pour les relations industrielles. Les grandes lignes des relations entre syndicat, patronat et Etat, énoncées par le Conseil National de la Résistance (CNR) dans son programme de 1944 sont constituées dans une opposition explicite au corporatisme de Vichy. Le rôle de l'Etat est certes central, comme de nombreux travaux l'ont montré, mais en même temps une concertation tripartite étroite est mise en avant, avec la constitution du Conseil Economique et Social. Pourquoi revient-on alors à une régulation si conflictuelle des rapports sociaux ? Essayant de sortir de l'historiographie issue de la Guerre froide et qui a tendance à privilégier soit l'influence américaine (Wall, 1989), soit le rôle du Parti communiste et les tentatives de prise de pouvoir du PCF, nous nous appuyons sur les travaux de Margairaz (1991) et Chelini (1998) pour mettre en avant les effets inattendus de l'inflation. Dans une contribution récente, Jean Saglio étudie le système de relations professionnelles mis en place avec les arrêtés Parodi et signale leur importance (Saglio, 2007). Ces arrêtés auraient conduit à privilégier la protestation au lieu de la négociation et du dialogue. Il note par ailleurs l'évolution inégale entre les prix et les salaires, sans en discuter les effets. La production est développée très rapidement pendant ces années. Mais en laissant aussi se développer l'inflation, ne risque-t-on pas de sacrifier les salariés et ceux qui participent directement à la reconstruction ? Etant donné les capacités différentes des groupes sociaux à se prémunir contre – ou à utiliser – l'inflation, il est important de revenir sur le rôle de l'inflation dans l'inversement des alliances politiques de 1947, et de réexaminer la mise en place d'un autre modèle de régulation sociale que celui esquissé par le programme du CNR.

Cette double interrogation – sur la constitution des modèles sociaux d'après-guerre en France et en Suède – s'insère dans le cadre d'un projet de

recherche en cours (voir présentation). La période retenue pour notre projet d'ensemble est déterminée par les caractéristiques générales des années 1944-1950 : il s'agit d'une période de transition dans les pays de l'Europe de Ouest, entre les régulations conditionnées par l'économie de guerre et celles liées au Plan Marshall : c'est l'après-guerre mais l'avant bipolarité. (Il va de soi que cette délimitation fonctionnelle s'exprime chronologiquement de manières différentes : parfois cette période se clôt dès 1947, parfois la configuration sociale correspondante ne se met en place qu'au début des années cinquante). En étudiant les trajectoires suivies par la France et la Suède, on compare deux pays dans des situations initiales très différentes. La France est un pays dévasté par la guerre mais vainqueur. La Suède est un pays « neutre à tendance variable » pendant la guerre, et elle en sort au contraire avec des ressources industrielles et financières accrues. D'où l'intérêt de réinterroger cette période cruciale de l'après Seconde Guerre mondiale en France et en Suède, durant laquelle se construisent deux modèles sociaux distincts dans ces deux pays.

Dans la constitution de ces modèles, nous nous interrogerons sur la question du plein-emploi. Il ne s'agit pas d'être dans une illusion rétrospective ou un anachronisme, où serait appliqué le terme de plein-emploi à une période qui ne s'y prête pas. Mais il est légitime, pour les historiens économistes qui peuvent prétendre faire un bilan de la période, de s'interroger sur ce concept : il peut être considéré comme un socle fondamental des Trente Glorieuses, à la fois résultat et conséquence de la période de croissance économique soutenue des pays de l'Europe de l'Ouest d'après-guerre. Comment et quand est-ce que le plein-emploi a été obtenu dans l'un et l'autre de ces pays ? Il faut souligner que le concept de plein-emploi est utilisé dans une acception restreinte – liée aux rapports de force industriels soutenant les modèles sociaux (ce n'est donc pas dans son sens sociologique et démographique – impliquant degré de salarisation, recensement du total des actifs, etc. – qu'il sera entendu ici). Le concept de plein-emploi sera défini dans cet article dans son contexte historique comme étant l'absence d'un chômage de masse dans les secteurs centraux de l'industrie ; c'est la condition essentielle d'un rapport de force équilibré entre les organisations du salariat et du patronat. Pour revisiter cette période, nous nous interrogerons donc sur le rapport de force qui conduit à faire, dans les deux pays, une politique de plein-emploi. Il ne s'agit bien sûr pas ici de prendre pour objet le plein-emploi en tant que concept, mais d'étudier comment le rétablissement de l'emploi a été opéré dans un contexte d'enjeux économiques et de négociations sociales.

Nous nous interrogerons donc sur les liens entre les objectifs politiques mis en avant par les acteurs des projets nationaux d'après-guerre, les politiques pratiques appliquées pour les atteindre et le développement

économique dans les deux pays entre 1944 et 1948. Dans les politiques d'après-guerre, il faut à notre avis faire la distinction entre les projets de politique générale et ceux qui relèvent de la mise en œuvre des mesures de politique économique. La vocation des projets nationaux d'ordre général est de définir le cadre de l'action politique autour duquel s'unissent les forces sociales et politiques et le devenir de la nation. La planification des mesures de politique économique s'inscrit en revanche dans un temps beaucoup plus court et traite de l'action de l'Etat – dans ses institutions et médiations – sur un terrain délimité (celui de la production, de la politique monétaire, etc.) établissant des priorités face à des problèmes concrets¹. Il faut ici comprendre que la hiérarchisation des politiques sectorielles – que ce soit la politique monétaire, la politique budgétaire ou celle de l'emploi – est conditionnée par le cadre du projet. Une étude cherchant à établir l'évolution de ces politiques sectorielles sans tenir compte des logiques de projets sous-tendant ces choix sera donc forcément incomplète.

Dans quelle mesure est-ce que ce plein-emploi a été le résultat d'une politique ciblée sur cet objectif ? Le plein-emploi était-il plus le résultat secondaire d'une politique menée à d'autres fins ? Était-il dû aux conséquences exogènes des choix politiques ? Notre travail s'inscrit donc dans l'histoire politique de l'économie. Il est particulièrement intéressant de chercher à mieux comprendre, alors qu'aujourd'hui le chômage de masse ou le sous-emploi dans leurs diverses formes restent des problèmes persistants pour tous les pays d'Europe de l'Ouest, comment le plein-emploi n'était pas seulement dépendant de la politique de croissance et d'une politique spécifique de l'emploi, mais dépendait aussi très étroitement des orientations de politique économique et du consensus social existant.

Des précautions s'imposent. Il s'agit d'une comparaison historique et non d'une comparaison entre deux modèles sociaux dont les contours étaient encore en gestation. Les années 1944-1950 précèdent l'établissement de régulations sociales plus stables dans les deux pays et, à notre avis, on ne peut pas comprendre les changements de politiques économiques sans prendre en considération des facteurs sociaux et les changements du cadre international. Nous comparerons les trajectoires des deux pays, en espérant contribuer à une discussion sur les relations entre idées, politiques et résultats en matière de politique d'emploi. Pour l'analyse des choix de la politique économique française, nous poursuivons les travaux publiés sur la participation des travailleurs dans l'après-guerre (Appelqvist, 2006).

1. Cette méthodologie a été développée dans ma thèse sur la politique économique d'après-guerre de la Suède, *Bruten Brygga. Gunnar Myrdal och Sveriges ekonomiska efterkrigspolitik 1943-1947* (Stockholm, Santérus, 2000). Le lecteur français notera la similarité de ces propos avec la distinction de Margairaz (1991), p. 3-5, entre « stratégies et pratiques de l'Etat ». Il n'y a pourtant pas identité, le projet est ici présenté non pas comme « stratégie de l'Etat » mais comme un cadre métapolitique sous-tendant un consensus social spécifique.

En ce qui concerne la politique économique en général, nous nous appuyons sur un certain nombre d'ouvrages de référence (comme Mioche, 1989) et les nouvelles recherches parues dans les ouvrages de la collection « Histoire économique et financière de la France » publiés par le Comité pour l'Histoire Economique et Financière de la France (Margairaz, 1991 ; Lefèvre, 1998 ; Chelini, 1998 ; Quennouëlle-Corre, 2000 ; Bossuat, 2001 et Kipping, 2002). Ces recherches portent sur les aspects spécifiques des choix et des milieux politiques de la période, mais malheureusement un ouvrage de référence présentant les choix politiques dans leur totalité à partir de ces nouvelles recherches fait encore défaut. Concernant la partie suédoise, nous nous appuyons en revanche sur notre propre recherche sur les politiques monétaires, économiques et commerciales.

Je tiens toutefois à signaler que mon interprétation se différencie de deux façons des récits habituels sur les développements des politiques économiques dans l'après-guerre en France et en Suède : d'abord sur l'importance du rôle de l'inflation dans les changements de la base sociale du gouvernement en France. A ma connaissance, aucun historien n'utilise l'ouvrage de Chélini pour sortir d'une lecture traditionnellement dominée par les relations politiques internationales de la guerre froide. Ensuite, nous mettons l'accent sur le rôle fondamental de la politique monétaire en Suède pour comprendre les dilemmes économiques. Mes recherches m'ont conduit à réfuter certaines caractéristiques d'ordre général de la politique économique des premières années d'après-guerre. En général, les historiens se sont contentés de certitudes établies et les experts-acteurs, tel Rudolf Meidner, se sont plutôt penchés sur les développements de la politique économique après 1948.

Pour mieux comprendre le rapport entre objectifs et résultats en ce qui concerne la question de l'emploi nous verrons d'abord quel a été le rôle joué par le plein-emploi comme but politique dans les projets d'après-guerre en France et Suède, et aussi dans les formulations des politiques pratiques : où cet objectif était-il inscrit, et comment ? Cela nous amènera à une première discussion comparative sur le rôle du plein-emploi dans les objectifs affichés des deux pays. Puis nous étudierons le développement de l'emploi à l'issue de la guerre : quand peut-on dire qu'une situation de plein-emploi s'est établie dans ces deux pays ? Dans un troisième temps nous examinerons de façon plus détaillée quels ont été, en Suède puis en France, les ajustements et les choix des politiques économiques. Ces analyses nous permettront de revenir, dans une dernière partie, sur les relations entre les projets politiques et leurs résultats dans une discussion comparative, ce qui nous permettra d'évoquer la discussion française et les contributions de référence (Rosanvallon, 1987 ; Dard, 1998).

I. Le rôle du rétablissement de l'emploi dans les projets politiques d'après-guerre en Suède et en France

Avant d'entrer dans le détail des projets et des politiques, il convient de rappeler les contrastes initiaux dans les projets d'après-guerre en France et en Suède. Pour la Suède, pays neutre, la guerre a certainement eu des inconvénients matériels. Mais elle en est sortie avec une industrie renforcée et avec un PNB de 7 % supérieur à celui de 1938 (Edvinsson, 2005 ; www-historicalstatistics.org). Pour la France par contre, les années d'occupation l'ont saignée à blanc. Entre deux tiers et trois quarts des charges totales du Trésor seraient à classer comme « dépenses d'occupation » selon Margairaz (1991, p. 18). Les affrontements à la Libération ont causé une destruction généralisée des systèmes de transports et des ports atlantiques. Pour la Suède, il s'agissait de changer la couleur de la neutralité, et pour la France de se relever d'une catastrophe.

Les teneurs des deux documents caractérisant les projets nationaux suédois et français, que nous allons examiner maintenant étaient donc bien différentes. Le programme d'action du Conseil National de la Résistance (CNR) s'inscrivait en rupture avec l'administration de Vichy, tandis que le programme d'après-guerre du Mouvement Ouvrier suédois s'inscrivait en continuité avec le consensus social de la guerre.

I.1. Le plein-emploi dans le programme d'après-guerre du mouvement ouvrier et dans les politiques pratiques en Suède à l'issue de la guerre

La Suède, pays neutre pendant la guerre, avait vécu les premières années de celle-ci encerclée par la « Neuropa » nazie et, dans certains aspects vitaux, intégrée à l'effort de guerre allemand. 80 % du commerce extérieur se faisait avec les pays dominés par l'Allemagne. Les exportations de l'industrie (roulements à billes, etc.) et des mines de fer suédoises étaient tout aussi vitales pour l'Allemagne que l'étaient les importations du charbon allemand et polonais pour la Suède. A l'intérieur régnait un corporatisme centralisé : les représentants du patronat dirigeaient des commissions économiques toutes-puissantes. Le gouvernement réunissait tous les partis politiques sauf le parti communiste tenu en semi-clandestinité.

Quand, à l'issue de la guerre, la victoire des Alliés devint prévisible, il fallait préparer l'après-guerre avec une ouverture nouvelle, cette fois-ci plus tournée vers l'Ouest. La social-démocratie s'en chargea avec *Arbetarrörelsens Efterkrigsprogram. De 27 punkterna*, son programme d'après-guerre du Mouvement Ouvrier, adopté par le Parti social-démocrate en mai 1944, auquel

le Parti communiste a adhéré un mois plus tard. C'était un programme élaboré sous l'égide de LO, la confédération syndicale suédoise, qui devait jouer le rôle de programme électoral pour les élections parlementaires de 1944.

Ce programme, décliné en 27 points, comprenait trois parties : « *Full sysselsättning* » (plein-emploi), « *Höjd levnadsstandard* » (augmentation du niveau de vie) et « *Ökad demokrati* » (démocratie augmentée). Dans le chapitre sur le plein-emploi, le mot d'ordre était « *Näringsliv för full maskin* » (vie productive à toute vitesse) : la sous-utilisation des forces de main-d'œuvre était considérée comme un gaspillage irrationnel et dans lequel les ouvriers auraient droit à un large éventail de droits sociaux garantis par « la société » (ce terme était employé pour désigner les autorités administratives du pays). Mais même si un des trois chapitres du programme était intitulé plein-emploi, c'était toujours aux entreprises privées, « *näringslivet* » (littéralement « la vie productive ») qu'incombait la tâche de créer ces emplois. Le rôle de l'Etat était surtout d'apporter un soutien actif, comme l'explique le point 2 du programme : « Dans l'intérêt de tous, le pouvoir économique de l'Etat doit s'appliquer à donner à la vie productive (*näringslivet*) le soutien nécessaire pour le maintien d'une conjoncture expansive (*högkonjunktur*) durable et stable ». Quand la question des « travaux publics » (c'est-à-dire le secteur public) est abordée, c'est principalement en cas de défaillance du secteur privé : le point 7 développe le thème sous la rubrique « Les travaux publics seront augmentés en cas d'emploi diminué dans la vie productive privée ». Les propositions pour atteindre cette « vitesse maximale » de la machine de production suédoise étaient surtout fondées sur une reprise rapide et une augmentation tous azimuts des exportations industrielles suédoises : « Les possibilités d'exportation de l'industrie doivent être utilisées pleinement. Crédits d'exportation sous l'égide de l'Etat (point 3) ».

Cependant, pour la mise en œuvre pratique de ce programme, il n'y avait que très peu de consignes. Quel était le rapport entre ce programme et les politiques concrètes telles qu'elles étaient définies à l'issue de la guerre ? Les documents importants à cet égard sont les principes de la politique monétaire établis en juin 1944 et ceux de la politique budgétaire de 1945. Le document qui formait le cadre et le point de départ de la politique économique fut alors celui de la politique monétaire, élaboré par la Banque de Suède et entériné par le Parlement suédois en juin 1944. L'objectif central était de tendance déflationniste : le niveau des prix devait rester stable et baisser progressivement au fur et à mesure que les conditions de ravitaillement s'amélioraient avec la reprise du commerce extérieur (ceci en vertu du « *Davidsons norm* », d'après David Davidson, un des économistes principaux en Suède au début du siècle dernier). Cette baisse du niveau des prix rétablirait aussi bien le pouvoir d'achat des salariés que la valeur des

obligations d'Etat détenues par les épargnants. Dans cette politique, l'objectif du plein-emploi ne fut pas du tout mentionné, car la politique économique était entièrement axée sur l'ambition d'une régulation centralisée des prix et des salaires ainsi que le maintien du gel des salaires.

Cette mise en retrait de la politique de l'emploi fut aussi marquante dans la politique budgétaire. En janvier 1946 furent établis « les principes de la politique financière à long terme », fortement teints de conservatisme, réfutant non seulement toute velléité expansionniste mais aussi la possibilité de mener une politique contra-cyclique (voir l'aide-mémoire sur les principes de l'équilibre budgétaire : *PM angående principerna för budgetens balansering*, publié avec le budget de l'Etat en 1946).

Ces principes étaient aussi suivis dans la politique mise en œuvre. Le budget adopté en 1945 préconisait une diminution rapide des déficits hérités de la guerre pour obtenir des budgets excédentaires : d'un déficit de 1 230 mcra (million de couronnes suédoises) pour l'exercice 1944/1945, on est passé à un excédent de 40 mcra pour 1945/1946. L'ambition d'obtenir des budgets excédentaires aboutit à un excédent de 769 mcra pour 1947/1948. La prudence était donc de rigueur.

La seule trace du souci du plein-emploi dans la politique budgétaire était l'inclusion d'un « *tilläggsstat* » (budget additionnel) de « travaux publics » portant sur 217 mcra, à mettre en vigueur « en cas de pertes temporaires dans l'emploi » : il ne fut jamais utilisé. En utilisant les réserves considérables de la Banque de Suède en devises et en or, le gouvernement préparait la reprise du commerce extérieur en assurant la production par stockage pour les industries exportatrices, en mettant la somme équivalente à ces réserves à la disposition du gouvernement afin de conclure des accords concernant les crédits de reconstruction.

Le rôle du plein-emploi dans les anticipations suédoises est donc paradoxal : il est mis en avant en termes généraux dans le programme en 27 points de la social-démocratie, mais brille plutôt par son absence dans les mesures concrètes adoptées par le parlement suédois.

1.2. Le programme d'action du CNR, la Constitution de 1946 et les choix de politiques concrets en France

En France, le projet politique de base, légitimant l'« union sacrée » des forces de la Libération est sans doute le *Programme du Conseil National de la Résistance*, programme d'action adopté par le CNR le 15 mars 1944. C'est le document central élaboré par le CNR qui exprime le consensus issu de la Résistance. Margairaz souligne l'unanimité obtenue « unique dans l'histoire – entre mouvements, syndicats et partis », tout en notant que cette

unanimité « est conjoncturellement liée aux nécessités de l'unité contre l'Occupant » (Margairaz, 1991, p. 738).

Ce programme prévoit, outre le rétablissement des libertés syndicales et des lois sociales, plusieurs réformes économiques. Margairaz en cite quatre :

- « l'intensification de la production nationale selon les lignes d'un *plan* arrêté par l'Etat après consultation des représentants de tous les éléments de cette production ;
- le retour à la nation des grands moyens de production monopolisés, fruits du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurances et des grandes banques ;
- (...) la participation des travailleurs à la direction de l'économie »

En ce qui concerne le volet social des réformes indispensables, le programme affirme « le droit au travail et le droit au repos, notamment par le rétablissement et l'amélioration du régime contractuel du travail ». Pourtant, étant donné le caractère très condensé de ce programme (les mesures économiques et sociales n'y occupent qu'à peine deux pages), il y a très peu d'indications sur les moyens par lesquels ces droits doivent être effectivement établis. Dans un ajout intéressant à la *Constitution française* du 27 octobre 1946, le paragraphe 5 indique que « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi » ce droit entraînant entre autres des droits de syndicalisation, de grève et de participation (Duhamel, 1992, p. 19). On peut donc constater que même si le plein-emploi n'est pas mentionné comme but politique mais en tant que droit individuel au travail, ce droit est renforcé par l'implication des représentants des travailleurs dans l'élaboration d'un plan d'intensification de la production nationale.

Quels sont ensuite les choix de politiques pratiques qui ont été faits pour atteindre les buts du Programme du CNR ? Ce qui revient vite au centre des préoccupations des instances administratives issues de la Résistance, une fois que la fin de la guerre se profile, ce sont tous les problèmes immédiats de ravitaillement et de redressement économique. Un problème particulier, et non des moindres, était le rétablissement de la valeur de la monnaie nationale, minée par les réquisitions de l'occupant et les problèmes de ravitaillement. Ici les propositions de Pierre Mendès France, ministre de l'Economie nationale, et de René Pleven, ministre des Finances, s'affrontaient (Margairax, 1991, p. 791 pp). La position de Mendès France était pessimiste : « Ne comptant pas sur une reprise avant l'été et envisageant une limitation stricte de la consommation, il mise surtout sur les nationalisations et la taxation des profits pour faire accepter cette politique par les salariés. » Pleven, et avec lui la majorité du gouvernement, réduisent le nombre des nationalisations et « ne veulent pas s'aliéner la paysannerie, ni les petits détenteurs de billets. » Quand

Mendès France est convaincu du lien entre les réformes de structures et le démarrage économique, Pleven « pense échapper aux premiers en acceptant le second. Alors que Pierre Mendès France veut s'engager dans une politique sélective, conforme aux orientations du Plan, Pleven envisage de faciliter la tâche de tous les producteurs, d'où la relative faiblesse de ses mesures fiscales sur la fortune, les enrichissements et les profits illicites, ainsi que la tentation de l'inflation » (Margairax, 1991, p. 792).

La discussion est tranchée avec le départ de Mendès France en avril 1945 et le cumul par Pleven des directions des Finances et de l'Économie. Ce qui signifie concrètement, toujours selon Margairax, « la victoire de la méthode libérale de l'emprunt sur la solution dirigiste du blocage » (Margairax, 1991, p. 793). Les raisons de ce choix font l'objet d'interprétations diverses. Pour Margairax, Mendès France est victime des oppositions peu conciliables des communistes et des libéraux, plus que d'un consensus sur les mesures préconisées par Pleven. Chelini ajoute que c'est la priorité gaullienne donnée au rétablissement du rang militaire de la France qui aurait tranché : en 1945, les opérations militaires d'outre-mer et en Allemagne prenaient 40 % des ressources du budget national, et le plan de Mendès France prévoyait une réduction sensible de celles-ci. Le choix apparaît avant tout comme une temporisation, essayant de concilier des aspirations sociales contradictoires. Ce qui semble évident, c'est que ce choix allait lourdement peser dans le développement ultérieur de l'économie.

Dans le plan de Pleven, la question du droit au travail ne se posait pas, si ce n'était comme effet secondaire de la reprise économique. Beaucoup plus important pour la question de l'emploi étaient les efforts de la reconstruction des infrastructures et de ravitaillement. Ces efforts venaient de plusieurs côtés, réunis par la volonté de rétablir la France au rang des grandes puissances. Ils venaient à la fois du mouvement ouvrier communiste dans la « Bataille de la Production », des organes dirigeants de l'État reconstitués (vichystes ou non) et de ceux qui, autour de Jean Monnet, administraient l'aide américaine. La planification du redressement de la production industrielle élaborée par l'équipe de Jean Monnet fin 1945- début 1946 fut d'une importance capitale : elle s'inscrit dans la durée et impliqua la coordination de tous les secteurs de l'économie. Ce plan impliquait une croissance économique accélérée et une utilisation maximum de la main-d'œuvre disponible dans l'industrie et les autres secteurs-clé de la production.

1.3. Ebauches de politiques d'emploi ? Les projets comparés

Quelles sont donc les différences du rôle de la politique de l'emploi dans le Programme d'Action du CNR et le programme des 27 points du

mouvement ouvrier suédois ? Les 27 points en faisaient une question de politique (plein-emploi) tandis que la formulation du CNR restait sur le plan des principes à titre individuel (droit au travail). Dans l'argumentation pour le plein-emploi, le programme suédois était aux antipodes de l'argument social français : c'était par référence à la rationalité économique et à la modernisation comme horizon commun unissant le mouvement ouvrier et les industrialistes modernes que l'ambition du plein-emploi se justifiait. Le rôle de l'Etat était aussi plus réduit que pour le CNR : dans la réalisation de l'ambition, le programme suédois laissait l'initiative aux entreprises privées, ne laissant à l'Etat qu'un droit d'intervention palliatif « en cas de diminution de l'emploi ». Même s'il restait muet sur les politiques de l'emploi, le programme de CNR posait toutefois la question avec l'exigence d'un Plan « d'intensification de la production nationale ». En fixant des objectifs très ambitieux de reprise économique, les ressources en main-d'œuvre sont d'emblée perçues dans la perspective de pénuries relatives pour satisfaire ces exigences. En ce qui concerne donc les politiques concrètes, ni la politique de rigueur monétaire de la Suède, ni le plan Pleven en France ne retiennent la politique de l'emploi comme élément essentiel.

II. Quand le plein-emploi a-t-il été obtenu ?

Tout dépend de la définition que l'on en donne. Même dans le sens restreint utilisé ici – l'absence de chômage de masse dans les secteurs centraux de l'industrie – il est difficile de l'établir, tant les statistiques sont déficientes. Comme le remarque J-P Chelini (1998, p. 34), les statistiques de 1939-1948 sont difficiles à obtenir, l'INSEE n'ayant pas procédé à un calcul rétrospectif des ces années-là. Pour la Suède, la situation est un peu meilleure mais dans le domaine du chômage, ce n'est qu'en 1959 que la statistique officielle commence. Jusque-là nous n'avons que les statistiques syndicales et celles des agences d'emploi. Pour la Suède, il n'existe donc pas de statistique globale de l'emploi pour ces années. Les seules données disponibles, la statistique officielle de l'aide aux chômeurs entre 1940-1950, nous donne cependant un aperçu assez clair de l'évolution (voir annexe ci-joint). A partir de cette statistique, on peut considérer qu'un seuil est franchi dès 1946, avec un nombre de chômeurs en baisse (de 43 669 à 31 158). Pour les effectifs syndiqués (la grande majorité des secourus), le pourcentage baisse de 4,5 % à 3,2 %. Cette évolution est ensuite confirmée les années suivantes. Déjà à cette époque, on était conscient que la mobilité du marché du travail et les différences régionales rendaient impossible la réduction du chômage en dessous d'un certain seuil : on parlait d'un « chômage de friction » (*friktionsarbetslöshet*). Dans la définition que nous avons donnée du terme, on peut donc considérer le cap du plein-emploi franchi

en 1946. Cela vaudrait aussi pour les économistes du mouvement syndical, comme Rudolf Meidner, à l'époque nouveau chef du département de recherche de Landsorganisationen. Dans la revue de LO, *Fackföreningsrörelsen*, il parlait déjà en 1947 de « la société du plein-emploi » comme un fait établi, et décrivait les problèmes inattendus qui en découlaient, notamment l'excessive mobilité de la main d'œuvre (*Fackföreningsrörelsen* 42/1947).

La question de l'arrivée du plein-emploi en France est beaucoup plus complexe à étudier pour un historien économiste. D'une part, l'utilisation des 500 000 prisonniers de guerre allemands, le retour des prisonniers et des réquisitionnés pour le STO ainsi que la détérioration de l'économie rendaient le marché du travail chaotique. D'autre part, ce n'est qu'en 1948 et rétrospectivement que l'INSEE pourra établir une statistique de l'emploi. Les conditions d'une statistique fiable n'étaient alors réunies que très partiellement. Les chiffres montrent que le problème du plein-emploi dans les industries ne se posait pas. Le problème essentiel à la Libération était celui d'une pénurie généralisée de main d'œuvre (voir *Notes documentaires et études* n° 650, cité par Viet, 2007, p. 3). Les secteurs dit productifs « avaient perdu [...] plus d'un million de travailleurs de 1939 à 1945, malgré l'appoint de 500 000 prisonniers de guerre, alors que les effectifs des administrations s'étaient accrus de 500 000 personnes et ceux de la Distribution de 400 000 personnes. » (Viet, 2007, p. 3). Même si la définition des « secteurs productifs » est plus large que les six secteurs de base couverts par les statistiques du Plan, il est évident que dans ces secteurs aussi, il y eut des pertes de main d'œuvre considérables.

Lorsque Jean Monnet, dans son rapport daté de fin 1948 sur les deux premières années du plan de modernisation et d'équipement, constate que « la règle est plutôt à la pénurie de main-d'œuvre », cela n'a donc rien de surprenant. Ce qui l'est, par contre, c'est la résorption rapide de cette pénurie causée par la guerre : selon son rapport, le nombre d'heures travaillées dans les six secteurs-clé était déjà en 1946 équivalent à celui de 1938 ! Cela témoigne d'une mobilisation rapide de la main d'œuvre vers ces secteurs. Cette mobilisation de la main d'œuvre s'est poursuivie dans les années suivantes : le nombre d'heures de travail s'était accru encore de 20 % entre 1946 et 1948. Même si cela impliquait aussi beaucoup d'heures supplémentaires dans certains secteurs, le nombre total d'emplois dans ces secteurs était déjà en janvier supérieur de 6 % à celui d'avant-guerre (*Revue Internationale du Travail nov-déc 1947*, cité par Viet, 2007, p. 8). Dans un contexte de perte de main d'œuvre de ces secteurs pendant la guerre, il s'agit donc d'un changement de fond considérable.

Ayant constaté dans le quatrième rapport semestriel du Plan qu'il y avait en 1948 27 500 chômeurs secourus, Jean Monnet note que ce chiffre

inclut aussi des ouvriers âgés de plus de 60 ans et ceux qui sont inaptes à un travail normal. Selon le rapport, le nombre réel des chômeurs « n'excède pas 0,7 % de la population salariée et 0,4 % de la population active. La France se trouve de ce fait dans une situation meilleure que la plupart des pays d'Europe et d'Amérique du Nord où le taux de chômage dépasse 5 % ».

Nous pourrions donc conclure que le plein-emploi s'est installé comme état de fait très rapidement après la guerre dans les deux pays, que ce soit en 1946 ou en 1947. Il le fut dans la première phase de reconstruction et par des voies nationales distinctes, bien avant l'établissement d'une coopération économique européenne facilitée par l'OECE et les ressources du Plan Marshall. Quel a été le rôle des politiques effectivement pratiquées et les ajustements opérés dans cette période ? Voilà les questions auxquelles nous allons tenter de répondre maintenant.

III. La voie suédoise : irréalisme monétaire et paradoxes

Après la guerre la Suède se trouvait devant deux défis différents. D'une part, réaliser une reconversion rapide en insérant les quelques 200 000 démobilisés de l'armée sur le marché du travail ; d'autre part, assurer une reprise rapide des exportations aussi bien que des importations. L'enjeu pour les entreprises d'exportation était d'assurer un regain des marchés de la zone sterling outre-Atlantique, en même temps que de sauvegarder autant que possible les intérêts économiques suédois en Allemagne.

Pour cela, le pays disposait de deux atouts : l'industrie et les réserves en devises. Les grandes commandes militaires et le commerce avec l'Allemagne avaient abouti à une consolidation de l'industrie métallurgique, et constituait un tremplin pour ces entreprises au seuil de l'accès aux marchés internationaux de l'après-guerre (Olsson, 1973, p. 161). Un autre atout de la Suède concernait ses réserves en devises et en or : à la fin de la guerre, les réserves de la Banque de Suède s'élevaient à environ 2,7 milliards de couronnes suédoises – 0,75 milliard de dollars – principalement (75 %) en or (voir tableaux officiels dans Appelqvist, 2000, p. 496). Comme le *Programme des 27 points* l'indiquait, la Suède devait utiliser ses ressources financières dans un vaste programme de crédits de reconstruction, allant prioritairement aux pays victimes de la guerre mais aussi à l'aide humanitaire vers l'Allemagne. Cet effort avait le double avantage de contribuer à l'ouverture des échanges commerciaux et de favoriser la création d'emplois. C'est pour servir de base à cette aide que le parlement a autorisé le gouvernement à utiliser des crédits de la Banque de Suède pour la somme totale de 2,7 milliards de couronnes en avril 1945. Cette somme (env. 640 millions

de dollars de l'époque) équivalant à 15 % du PNB suédois de l'époque (Appelqvist, 2000, p. 182).

Pendant la guerre, la Suède avait un gouvernement de coalition, incluant tous les partis politiques sauf les communistes. Il y avait aussi une gestion corporatiste de l'économie, les responsables de la confédération patronale (SAF) présidant des commissions puissantes sur les allocations industrielles, d'énergie et de ravitaillement. Il convient ici de noter la grande différence entre la reconnaissance des droits syndicaux que marquait les accords de Saltsjöbaden et la gestion corporatiste de tendance germanophile pendant les premières années de la guerre. (Les accords de Saltsjöbaden fixaient un cadre des négociations salariales. Le corporatisme de la guerre, par contre, instaurait en 1941 un système totalement centralisé basé sur un gel des salaires.) La politique monétaire se voulait la continuation de cette politique de consensus. Elle préconisait la réconciliation des intérêts des créanciers et des salariés avec une politique de tendance déflationniste et le maintien d'un contrôle centralisé sur les prix et les salaires. Analysant l'évolution des prix uniquement en fonction des coûts de production, le rapport préconisait la recherche d'un abaissement des niveaux de prix au fur et à mesure que l'approvisionnement extérieur se rétablissait, avec les hausses de « productivité domestique » (Appelqvist, 2000, p. 85 pp). Le corollaire de cette politique monétaire était le maintien d'une politique de taux très bas, pour alléger le service de la dette publique mais aussi pour maintenir la stabilité des prix.

Cette politique préconisait donc de continuer celle de la grande coalition corporative, mais elle fut dès avant la fin de la guerre mise devant une épreuve sociale. Les quelques 100 000 ouvriers de la métallurgie se mirent en grève, contre l'avis de leur direction, pour un arrêt du blocage des salaires. L'entente entre le patronat et la direction syndicale tint bon, la grève prit fin au bout de quatre mois sur la base d'avancées salariales très réduites. Mais l'épreuve allait ensuite se poursuivre d'une manière plus diffuse dans les marchés locaux du travail.

À l'issue de la guerre, cette politique de relance contrôlée semblait fonctionner. Une fois la grève des métallurgistes terminée, le retour aux conditions de paix s'opéra rapidement. Les exportations industrielles reprirent, soutenues notamment par les aides de reconstruction. C'est surtout vers les pays scandinaves, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne que ces exportations s'organisèrent le plus vite. Dans le cas de la Grande-Bretagne, il ne s'agissait pas de crédits officiels mais d'accords sur des balances commerciales suédoises excédentaires en livre sterling, ceci en vue d'apporter un soutien à la position internationale de cette devise. Si les exportations reprirent assez vite, ce ne fut pourtant qu'un succès mitigé : il était plus facile d'exporter

vers des pays dont les devises étaient faibles (France ou Grande Bretagne) que vers la zone dollar. En dépit des demandes fortes des consommateurs américains pour certains produits (telle la pâte à papier), le système de contrôle administratif des prix aux Etats-Unis en empêchait les exportations. Par contre les importations des Etats-Unis progressaient plus vite, soutenues par la demande avide des consommateurs suédois de recevoir de nouveau des voitures, des bananes, etc. mais aussi par les pressions des exportateurs américains impatients de regagner les marchés européens.

La politique monétaire de 1944-1945 fut un succès, au moins partiellement. L'indice général des prix était resté pratiquement inchangé, avec une hausse de 2,1 % seulement pour l'année 1945, en dépit des problèmes persistants de ravitaillement. Il y avait pourtant une difficulté réelle à mener une politique d'abaissement des prix dans une situation de surchauffe généralisée de la demande. Et ce furent les influences de l'extérieur qui la mirent en évidence. Au printemps 1946, le contrôle des prix aux Etats-Unis fut graduellement contourné et l'inflation commença à dominer. Pour isoler la Suède de ces tendances, la Banque de Suède, dirigée par Dag Hammarskjöld, décida en juillet 1946 de réévaluer la couronne suédoise de 16 % par rapport au dollar et à la livre sterling. Hammarskjöld avait souhaité que cette action soit complétée par des mesures du gouvernement destinées à réduire la demande intérieure. Cependant, à cause des blocages politiques en amont des élections municipales, aucune mesure de ce genre ne fut prise. Le résultat : une déplétion rapide des réserves en or et en dollars pour payer les importations des Etats-Unis : de juillet 1946 à septembre 1947 les réserves en devises fortes (or et dollar) tombèrent de 2 839 millions de couronnes à 343 millions (Statistiques de *Riksbanken*, Appelqvist, 2000, p. 498).

En même temps, la défense d'un taux d'emprunt très bas par la Banque de Suède dans une situation de fortes demandes amenait la Banque à acquérir en masse des obligations d'Etat. Les vendeurs principaux étaient les banques privées, qui, du coup, acquéraient des liquidités monétaires disponibles pour les besoins d'investissement du secteur privé. Ceux-ci se débarrassèrent de la plupart de leurs avoirs publics, d'environ 2.2 milliards de c.s. en 1945. Cette « monétisation » de la dette publique permit aux banques d'augmenter leurs crédits pour le marché privé de quelque 2,7 milliards de c.s. en deux ans (Lundberg, 1953 ; Appelqvist, 2000, p. 267 pp.) Le résultat inattendu de cette politique de taux bas de la Banque de Suède fut une expansion rapide des investissements dans le secteur privé.

En 1947, l'année de la crise économique et politique européenne, les problèmes économiques de la Suède ne venaient pas de l'intérieur. Il est vrai que l'inflation était en train de monter quelque peu (à 3,6 %) ; c'était

plutôt un signe de l'expansion économique qu'un problème. Même si les salaires avaient tendance à augmenter (+ 7,9 % pour l'année 1946), cela ne posait pas de difficulté pour les industries, étant donné que la productivité était également en hausse (7 %) (*SOS Handel*, 1950, tableau 106).

Ce fut la relance des relations extérieures qui posa problème. Pour soutenir le rétablissement de la livre sterling, la Suède avait consenti à de larges excédents dans son commerce avec la Grande-Bretagne, amassant d'importantes réserves en livre sterling inutilisables pour les importations que seuls les États-Unis étaient à même de livrer. L'espoir de pouvoir utiliser des crédits pour renouer les contacts commerciaux avec l'Allemagne occupée s'était heurté au refus de l'administration des zones d'occupation. Avec le dépérissement des réserves convertibles de la Banque de Suède, les marges de manœuvre politique de la Suède furent gaspillées dans la course aux importations américaines en 1947.

En mars 1947 survint une crise du dollar : la Suède dut instaurer une procédure de licence pour les importations. Ce fut la fin de la politique monétaire de 1944 : désormais le centre de gravité de la politique économique se trouvait au ministère des Finances, et non plus à la Banque de Suède. La politique budgétaire se décida à partir des calculs des « *inflationsgapskalkyler* » (calculs des excédents inflationnistes) élaborés par l'Institut de conjoncture.

Ce fut aussi l'ouverture d'une épreuve de force sociale et politique, le patronat et les partis de l'opposition ayant refusé tout accord sur une politique d'austérité commune. Cette épreuve de force se conclut avec les élections de 1948. Par la courte victoire des sociaux-démocrates fut scellée une des composantes essentielles du modèle suédois de plein-emploi : celui d'un taux d'impôt élevé comme base d'un secteur public grandissant.

Une autre caractéristique, liée à l'insertion internationale de la Suède, fut également le produit de la crise du dollar en 1947 : à partir d'avril 1947 les représentants de la Suède (Dag Hammarskjöld en premier lieu) furent en négociations plus ou moins ininterrompues avec les autorités américaines sur toutes les questions de commerce extérieur. Ces négociations mirent fin à tous les espoirs d'une politique commerciale tous azimuts de la Suède : après l'établissement de la CECE, c'était par des accords à Washington que passait l'accès aux marchés ouest-européens, et particulièrement au marché allemand.

On peut donc caractériser la politique monétaire – préconisant une baisse des prix – comme irréaliste dans une situation de pénurie de demande. Au lieu d'avoir une reprise économique tirée par les exportations sur crédits, la reprise – et le plein-emploi – étaient plutôt fonction de la demande intérieure. L'affirmation de Cyril Coulet selon laquelle « la politique de l'emploi restait conçue comme une politique contra-cyclique dont la

pertinence diminuait en raison de la forte croissance économique soutenue par la demande internationale » (Coulet, 2007, p. 67) nous paraît doublement inexacte. Cette politique n'était pas contra-cyclique et la demande intérieure joua un rôle beaucoup plus important que celui de l'extérieur pendant ces années-là (voir les statistiques de commerce international et des finances présentées dans Appelqvist, 2000).

Au lieu de soutenir la stabilité des prix, la politique à très bas taux d'intérêts permettaient aux banques de financer aussi bien l'essor de l'industrie de construction que les importations de produits de consommation de la zone dollar. Finalement c'est par la demande intérieure que le plein-emploi fut atteint, mais ce sera par l'insertion de l'économie suédoise dans l'architecture transatlantique que l'expansion des exportations industrielles deviendra possible.

IV. La voie française : la signification des choix de Pleven, Monnet et Mayer

À la Libération, la France se trouvait rongée par plusieurs maux : destruction de l'infrastructure de transports, pertes de main d'œuvre dans l'industrie et l'agriculture, dette publique quadruplée et dépenses publiques largement déficitaires. Le gouvernement se trouvait devant deux défis : d'une part, pallier les besoins les plus pressants concernant le ravitaillement ; d'autre part, organiser la reconstruction nationale à plus long terme en fonction des intentions d'un plan de modernisation préconisé aussi bien par le CNR que le CFLN à Alger.

En ce qui concerne le premier défi, le rétablissement immédiat de la vie économique, nous avons repris l'analyse de Margairaz sur l'implication du choix du plan Pleven : « la victoire de la méthode libérale de l'emprunt sur la solution dirigiste du blocage ».

Cette méthode se concrétisait dans les expériences de liberté des prix en mai 1945 et par la suppression des commissions d'achat en juillet 1945. Les failles du système vichyste de blocages étaient désormais contournées. « L'impossibilité pour l'Etat, à partir du printemps 1945 (et jusqu'en 1948) de maîtriser le prix de la viande en fait le prix directeur des produits d'alimentation et contribue à précipiter l'inflation. » (Margairaz, 1991, p. 796-797)

Quant au deuxième défi, celui du plan de reconstruction, cette approche libérale posait aussi des problèmes. Se refusant de créer une direction du Plan avec des buts bien précis, Pleven opte pour un « Plan à petits pas », la « conception d'un plan établi de manière progressive et ajusté à la politique

de court terme. » (Margairaz, 1991, p. 803) Cette conception gradualiste est pourtant à l'antipode du volontarisme du « plan d'intensification de la production nationale » contenu dans le programme du CNR et se heurte à plusieurs oppositions aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. Dans une note du 29 septembre 1945, George Boris, fonctionnaire dans l'Économie Nationale exprimait ainsi le reproche principal : « Il n'y a de plan qui mérite ce nom et puisse intéresser passionnément l'opinion, qu'un plan établi sur la base d'un certain nombre d'idées maîtresses auxquelles le reste est subordonné » (Margairaz, 1991, p. 804).

Sur ce deuxième volet de la politique concrète, la planification de la reconstruction, le gouvernement se trouvait dans une impasse en septembre 1945. Comme le dit Margairaz : « Dès cette date, un troisième homme, placé dans une position stratégique pour articuler la question de l'équipement, des importations américaines et des paiements à long terme, affirme aussi ses prétentions sur le Plan : Jean Monnet » (Margairaz, 1991, p. 805). Il avait déjà eu la responsabilité d'organiser l'aide alliée de la France. Mais la constitution sur sa proposition d'un Commissariat Général au Plan en janvier 1946, avec lui comme chef, change la donne des hiérarchies politiques : « Placé sous la seule autorité du président du gouvernement, Jean Monnet se situe alors à un carrefour stratégique, au cœur de la décision des objectifs économiques et des moyens financiers pour les atteindre. » (Margairaz, 1991, p. 815). Désormais, c'était par rapport aux objectifs du Plan que tous les besoins et toutes les politiques allaient se définir. Les objectifs étaient ambitieux. De la présentation de Margairaz concernant les programmes d'activités de base (Margairaz, 1991, p. 851) nous pouvons résumer les objectifs de 1950 par rapport aux niveaux de 1938 (et entre parenthèses ceux de 1946) ainsi : Houillères 137 % (130), Electricité 179 % (157), Sidérurgie 111 % (261), Ciment 355 % (450) et Transports SNCF 180 % (185). Ces objectifs extrêmement volontaristes n'étaient pas réalisables sans un prélèvement conséquent des ressources de l'économie allemande (voir Lefèvre, 1998). Mais ils supposaient aussi une aide massive américaine chiffrée à quelque quatre milliards de dollar. L'argument invoqué par Monnet auprès des Américains pour obtenir cette aide était que la capacité de la France à s'ouvrir au système de commerce libéral voulu par les Américains était à ce prix : moderniser d'abord, libérer ensuite.

Ces objectifs ambitieux étaient sans doute le fond nécessaire pour expliquer la mobilisation rapide de la main d'œuvre dans les industries que nous venons de constater. C'était par rapport à ces objectifs que la pénurie se mesurait et que les politiques de la main d'œuvre s'imposaient. Ce fut aussi une spécificité française : aucun autre pays européen n'avait des objectifs aussi ambitieux que ceux de la France en 1946 et pour l'Allemagne occupée, les discussions entre les alliés en 1946-1947 tournaient autour des

seuils de production à ne pas franchir. Il nous paraît donc inexact de dire que « relancer la production fut au niveau européen le mot d'ordre des politiques de l'immédiat après-guerre » (Viet, 2007, p. 3). Ce n'était qu'après 1948 qu'on peut parler des politiques économiques concertées au niveau (ouest-) européen.

Les objectifs du Plan détermineront donc la politique de l'emploi, comme le note Freyssinet (2007, p. 39). N'est-ce pas là l'explication de la domination, les premières années de dialogues tripartites des commissions de préparation du Plan sur les instances du ministère de Travail, où « les acteurs autres que l'Etat étaient marginalisés » ? Les objectifs du plan détermineront aussi les efforts d'augmentation de la productivité industrielle : dans une situation de pénurie relative de main d'œuvre, celle-ci était une condition nécessaire et complémentaire à la mobilisation de cette dernière. Comme le dit un rapport sur *La main-d'œuvre et le Plan de Modernisation* publié dans *Revue française du travail* en janvier 1947: « C'est cette augmentation de la productivité qui constituera le critère de la modernisation des différents secteurs » (cité dans Viet, 2007, p. 3).

La « bataille de la production » progressait avec des résultats inégaux. Le rétablissement de l'infrastructure des transports se faisait à une vitesse impressionnante : dès 1946, la SNCF véhicule 22 % de marchandises de plus, en comparaison avec l'avant-guerre (voir ici *INSEE* 1961, p. 365, cité par Chelini, 2002, p. 43). L'indice de la production industrielle progresse lui aussi rapidement : d'un indice 38 (base 100 = 1938) en 1944, elle atteint l'indice 99 en 1947. Par contre, la production agricole, ou plutôt la commercialisation des produits agricoles, tarde à se relever : d'un indice plus élevé en 1944 (70), elle n'atteint qu'un indice 74 en 1947). Ce redressement faible demande des explications. Il est évident que la désorganisation des transports peut jouer dans une certaine mesure. Mais il faut faire l'hypothèse que la différence entre la production et la commercialisation a joué un rôle non négligeable. D'abord, il semble probable qu'un ravitaillement amélioré aurait subvenu aux besoins propres de la population agricole et locale, restant ainsi hors des circuits commerciaux. Ensuite, vu l'existence d'un vaste marché noir où les producteurs pouvaient vendre leurs produits à des prix parfois doubles de ceux du marché officiel, une partie de leur production trouvait des débouchés dans cette commercialisation parallèle. Déjà au printemps 1945 le CEI fait état des difficultés de ravitaillement « provenant essentiellement du faible rendement de la collecte » (Margairaz, 1991, p. 796). Toujours est-il que la pénurie de moyens de ravitaillement était à la base d'une inflation très forte et déséquilibrante de 1945 à 1948 : elle s'élevait en effet à plus de 55 % par an (Chelini, 2002, p. 5).

Quelles ont été les conséquences sociales de cette inflation ? Les groupes sociaux avaient des capacités bien différentes de se prémunir contre les effets de celle-ci. On peut supposer que ceux qui se trouvaient dans la production et la distribution du ravitaillement avaient des moyens bien supérieurs aux consommateurs ordinaires. La crise de ravitaillement était davantage ressentie dans les grandes villes où se manifestaient des mentalités anti-paysannes. Le mécontentement fut particulièrement grand dans les milieux ouvriers qui se voyaient frustrés des bénéfices de leur implication dans la bataille de la production : les statistiques de la BGSF présentées dans Lacroix-Riz (1983, p. 370) concernant le pouvoir d'achat montrent une courbe radicalement déclinante après avril 1945. D'un pouvoir d'achat à la Libération de 50-60 % du niveau d'avant-guerre (1938), les ouvriers professionnels atteignirent 80-90 % en avril 1945 (les manœuvres parisiens 80 %, les professionnels parisiens 85 % et les professionnels en province voyaient le leur estimé à 90 %). Mais en avril 1946, ces indices étaient tombés à 60-65 %. Saglio avance (2007, p. 68) des chiffres globaux pour l'évolution du salaire ouvrier moyen tirés de l'étude de Piketty (2001), qui confirment la perte du pouvoir d'achat des ouvriers en 1946 et 1947.

Il est évident que ce développement s'accompagnait d'un climat social très tendu. La CGT, demandant une hausse générale des salaires, parvint à établir un accord avec la CNPF en juillet 1946 lors de la conférence du Palais Royal. Ce ne fut pourtant qu'un répit bien temporaire. Si le patronat, socialement affaibli à ce moment-là, avait cru nécessaire d'y consentir, il avait néanmoins la force économique de repousser ces coûts dans un enchaînement d'augmentation générale des prix. Nous voyons ici une faiblesse du plan de modernisation ou plutôt de la non-coordination entre celui-ci et le Plan Pleven. Dans une discussion sur les choix opérés à l'époque, Henry Rousso résumait la situation ainsi : « De deux choses l'une ; ou bien l'on réduisait le niveau de vie, ou bien l'on élevait la productivité » (cité par Viet, 2007, p. 3). Les premières années d'après-guerre allait pourtant montrer une autre alternative pour les ouvriers de l'industrie : en dépit de toutes les avancées réalisées en matière de productivité, les ouvriers ont vu leur niveau de vie baisser par le biais de l'inflation. Dans son article récent sur les relations professionnelles de cette époque, Jean Saglio voit dans les arrêtés Parodi et la régulation centralisée des salaires « une conception homogène et unifiée de l'ordre salarial » comme un facteur « privilégiant la récrimination et la protestation et non la négociation et le dialogue » (*Ibid.*, p. 68) La rigidité de système a peut-être joué son rôle, mais nous voudrions ouvrir le débat en émettant l'hypothèse que le facteur dynamique engendrant ici ces protestations nous paraît toutefois être la perte du pouvoir d'achat durant ces années.

Il fallait casser l'inflation – c'était une conviction de plus en plus répandue fin 1946. Le gouvernement Blum essayait d'enrayer son cercle vicieux

en décrétant une baisse autoritaire de 5 % en janvier 1947 avec une autre baisse de 5 % en février. Mais le moment était mal choisi, la crise du charbon et les mauvaises récoltes de l'automne 1946 poussaient inexorablement vers une hausse continue. Il fallait une politique d'austérité plus cohérente sur les prix et les salaires, selon beaucoup de politiques, notamment ceux du gouvernement Ramadier, succédant à Blum en février 1947. Mais cette conviction s'est forgée dans un contexte particulier puisque les ouvriers français, ceux qui avaient bien mené la bataille de la production, avaient dû faire des sacrifices à deux reprises : d'une part en travaillant plutôt 45 que 40 heures par semaine, d'autre part en ne recevant qu'un salaire hebdomadaire considérablement réduit.

Le choix du gouvernement Ramadier de faire porter le fardeau du rétablissement de l'économie aux travailleurs plutôt qu'aux autres couches sociales était de la même nature que le choix qu'avait déjà fait le Commissariat au Plan sur la question de la participation des travailleurs (voir Appelqvist, 2006). Ces décisions politiques ne manquèrent pas d'avoir des répercussions sur le plan social. Ce fardeau unilatéral, les milieux syndicaux ne voulaient pas, ne pouvaient pas l'accepter – les témoignages des réactions ouvrières à ce sujet avancées par Lacroix-Riz (1983) sont assez éloquents. Et à moins d'accepter un débordement syndical général au sein de la CGT, les communistes du gouvernement pouvaient difficilement entériner la politique salariale et économique du gouvernement Ramadier. La conséquence en fut le renvoi des ministres communistes en mai 1947 et l'ouverture d'une longue série de grèves dures dans les mines, les industries métallurgiques et les transports. Celles-ci ne cessèrent qu'en novembre, après des élections infligeant une défaite au PCF et l'arrivée en force d'un courant de centre-droit surnommé « Troisième Force » qui entra par la suite au gouvernement en occupant des postes clés : Robert Schuman y devenait président du Conseil et René Mayer ministre de l'Économie.

Ce changement fondamental des alliances sociales en France s'était aussi déroulé dans un contexte de crise de ravitaillement aiguë : pour des raisons multiples (mauvaise récolte, refus de livraisons au prix bas, demandes d'importations différées...), le gouvernement avait dû réduire les rations de pain au mois d'août.

A cette crise sociale et politique s'ajoutait fin 1947 une nouvelle restriction de la politique économique : les conditions posées par l'aide Marshall. Toute la conception du plan de redressement économique des modernisateurs autour de Monnet était bâtie sur la conviction que les États-Unis seraient prêts à accorder une aide temporaire mais d'envergure aux français. Cet espoir avait été déçu maintes fois. Mais après la conférence de Paris en juillet-août et avec la constitution de la CEEC s'ouvrait une possibilité

réelle d'avoir des aides sur une tout autre échelle que celle des accords Blum-Byrnes. Or ces aides ne seront allouées qu'à des conditions très précises quant à la politique économique. La lutte contre l'inflation devait être mise au premier plan, la stabilisation financière intérieure et l'application stricte des programmes annoncés allaient être surveillées de près par les Américains de l'ECA (Bossuat, 2001, p. 151 pp).

D'une part le plan Monnet fut inséré dans un nouveau cadre, européen cette fois et étroitement surveillé par les Américains. D'autre part, les conditions de l'aide américaine constituaient à la fois une restriction dans les choix de politique économique française et un soutien à l'orientation voulue par le gouvernement Schuman. C'est ce qui donna la force supplémentaire au plan de stabilisation présenté par René Mayer en janvier 1948. C'était un plan d'austérité qui avait pour but de courber l'inflation, de rétrécir le « fossé inflationniste » en abaissant les dépenses publiques et en augmentant les recettes. Pour mieux distinguer d'un côté les dépenses courantes, et de l'autre les efforts de modernisation et de reconstruction, deux fonds séparés furent établis : la « Caisse Autonome de Reconstruction » (CAREC) et le « Fonds de Modernisation et d'Équipement » (FME), tous deux sous la tutelle du Trésor.

Avec ce Plan Mayer, en fonction des décisions politiques et institutionnelles, on peut considérer la période transitoire d'après-guerre comme close. Désormais la politique française est institutionnellement insérée dans le cadre ouest-européen du Plan Marshall, avec ses orientations fondamentales en matière de politique monétaire, le réajustement des cours d'échange fin 1947 n'étant là que pour mieux l'assurer. Le rôle du Commissariat Général du Plan avait aussi changé : sa position semi-autonome était finie et il était dorénavant intégré à l'appareil gouvernemental normal, sous l'autorité du Trésor. Si beaucoup ont étudié le rôle des influences américaines dans ce développement, je m'inscris dans les travaux de Bossuat qui, tout en démontrant l'importance des conjonctures spécifiques, note néanmoins que les choix fondamentaux d'alliances sociales et d'orientations politiques s'étaient déjà faits sur la scène intérieure.

Le plan Mayer a réussi à stabiliser l'économie en réduisant l'inflation. Elle est descendue de 55 % (1948) à 15 % (1951) en peu de temps (Chelini, 1998). Mais ce changement n'intervint que dans une situation où le plein-emploi était déjà établi. Ce fut par l'approche productiviste des modernisateurs du Commissariat Général du Plan que la France réussit à mobiliser ses ressources de main-d'œuvre et à relever aussi rapidement la production industrielle des dégâts subis pendant la guerre.

Ce n'était pas en premier lieu de ce secteur que venait l'impulsion d'une l'inflation galopante, mais des pénuries de ravitaillement. C'était aussi une

conséquence des changements de répartition des richesses survenus sous l'Occupation et de la volonté des grandes couches de la population de les rectifier. Comme le remarque Jean-Pierre Rioux : « La France est le seul grand pays à recevoir de plein fouet tous les chocs majeurs de l'après-guerre : ruines, crise monétaire, séquelles de guerre civile, difficultés sociales et surtout guerre froide et décolonisation ». (Rioux, 1980, p. 264). Que la France ait pu, en dépit de toutes les pénuries des premières années d'après-guerre, remettre son économie en marche aussi rapidement et créer un système de plein-emploi en quelques années est un exploit en soi. Et que l'approche productiviste dominante des modernisateurs, en négligeant le problème des prix de ravitaillements agricoles, ait exacerbé les clivages sociaux au lieu de les amoindrir paraît une évidence. « Tout se passe comme si les forces les plus déterminées avaient perdu sur tous les tableaux. Leur patriotisme de la production jette les travailleurs dans un combat vital dont ils recueillent de faibles avantages, tandis que le secteur privé qui les exploite, lui, se redresse. » (Rioux, 1980, p. 262). Si on peut regretter que le monde ouvrier paraisse perdant à la fin de cette période de transition, on pourra néanmoins considérer que les bases étaient lancées pour une croissance économique et une répartition plus équilibrée.

L'hypothèque implicite du Plan Pleven, c'est-à-dire le refus de choisir entre ceux de la Résistance qui voulaient une rupture nette avec les soutiens de Vichy et les larges couches de la population, « la paysannerie, les petits détenteurs de billets » qui en avaient souvent tiré des bénéfices, se trouvait levée. Deux des options contenues dans le Programme d'Action du CNR, le productivisme patriotique des communistes et l'aspiration souverainiste gaullienne étaient écartées. Le mouvement ouvrier était profondément divisé et le tripartisme voulu en matière de relations industrielles était transformé en une concertation entre les modernisateurs de l'Etat, le patronat et un réformisme minoritaire, sous l'œil circonspect de l'ECA. Le plein-emploi industriel voulu par le programme du CNR continuait d'être assuré par l'élan modernisateur du Commissariat au Plan mais désormais fortement inséré dans la coopération marshallienne et par une autre coalition de forces sociales et politiques.

V. Discussion comparative

Avant d'entamer la discussion comparative proprement dite, quelques constatations s'imposent. Premièrement, l'établissement du plein-emploi précéda l'ère du Plan Marshall dans les secteurs centraux de l'industrie, en Suède comme en France. Les deux pays se trouvaient plutôt dans une situation de pénurie relative de main-d'œuvre en 1947. Même si le plein-emploi

est souvent lié à la période dite des « Trente Glorieuses », il ressort des analyses que nous avons faites que l'établissement des conditions du plein-emploi – tel que nous l'avons défini – précède le plein-emploi lui-même. Ces conditions sont le fruit de politiques spécifiquement nationales dans les deux cas.

En second lieu, le but initial des institutions de politiques d'emploi, largement héritées des corporatismes de la guerre, était d'organiser la mobilité pour pallier les pénuries de main-d'œuvre, et non pour résoudre des problèmes de chômage. La différence est d'importance, il ne s'agissait pas de répondre aux revendications en matière de droit au travail et de plein-emploi avancées par le mouvement ouvrier, mais de satisfaire un besoin économique de main d'œuvre pour assurer la production. Ce ne sera que plus tard que les institutions du marché de l'emploi se porteront aussi garantes de ce droit social.

En troisième lieu, il y a eu une corrélation très faible entre les politiques préconisées et les effets obtenus. La politique monétaire déflationniste en Suède, voulant favoriser la baisse des prix, venait au contraire permettre une expansion rapide des investissements et de la consommation privée par le biais de taux d'intérêt très bas de la Banque de Suède. Le plan libéral de Pleven, conçu pour s'adresser à un large spectre d'intérêts sociaux, devait par son laxisme devant l'inflation contribuer à introduire des clivages sociaux qui conduiraient à briser la coalition sociale de la Résistance. D'une manière plus générale, il faut insister sur les incertitudes et les tâtonnements durant cette période de transition d'après-guerre beaucoup plus qu'on ne le fait d'habitude. Ces constatations de corrélations faibles entre politiques et effets obtenus n'ont rien de péremptoire : l'incertitude et le tâtonnement des acteurs sont deux caractéristiques fondamentales de cette période de transition largement sous-estimés ².

V.1. Différences entre les politiques économiques dans leurs approches immédiates

Que dire ensuite sur les voies empruntées vers le plein-emploi et la reprise économique des deux pays ? En dépit des similitudes de buts affichés dans leurs projets d'après-guerre respectifs, les politiques économiques de la France et de la Suède ne pouvaient guère être plus différentes dans leurs approches immédiates.

En France c'était le productivisme qui régnait, avec un effort concentré sur le redressement immédiat du potentiel industriel reléguant au deuxième

2. D'une manière plus générale ce sujet est traité dans Appelqvist, « Rediscovering uncertainty : early attempts at a pan-European post-war recovery », à paraître dans *Cold War History Vol 8*, n° 3, Summer 2008.

rang les considérations de stabilité des prix, de balance budgétaire et de taux de change du franc. Il faut ici souligner le caractère exceptionnel de cet effort : même si on espérait relancer la production après la guerre partout en Europe, dans aucun autre pays européen on ne s'y est attelé avec autant d'audace dans les ambitions.

En Suède par contre, tout fut dans un premier temps subordonné à la volonté de restaurer la valeur d'avant-guerre du pouvoir d'achat de la couronne suédoise. Ce rétablissement serait aussi bien le gage d'un règlement d'honneur de l'Etat envers ses créanciers que la reconnaissance des demandes sociales. Cette politique sera, nous l'avons vu, supplantée en 1947 : on passe d'une politique essayant de contenir la poussée du pouvoir d'achat à une politique budgétaire restrictive.

V.2. Deux paris hypothéqués

Ces démarches étaient toutes deux subordonnées aux relations avec l'extérieur mais de deux façons différentes. Pour les modernisateurs autour de Monnet, le succès du productivisme présupposait d'une part un accès libre aux ressources essentielles de l'Allemagne occupée (charbon, outillage...) et d'autre part une aide conséquente des Etats-Unis comblant les déficits des plans d'importations nécessaires.

Pour la Suède, ce n'étaient pas les importations mais les exportations qui seraient la clé du développement : ce serait par la sauvegarde des intérêts en Allemagne et l'accès aux marchés anciens (Grande Bretagne, Etats-Unis) et nouveaux (Europe de l'Est, URSS) que l'économie suédoise pourrait utiliser pleinement ses potentialités, « faire marcher la machine à pleine vitesse ». L'ambition était de faciliter une reprise véritablement pan-européenne.

V.3. Le plein-emploi : objectif ou restriction ?

L'avènement du plein-emploi était-il le résultat d'une politique volontairement orientée vers ce but ? Non. Aucun des choix opérés, de productivisme ou de rigueur monétaire n'ont été dictés par la réalisation du plein-emploi comme objectif prioritaire, en dépit des formulations en ce sens des grands projets. Si cette priorité a joué pendant la période 1944-1947, ce serait plutôt en tant que restriction des choix : dans les moments difficiles, l'option de résoudre les problèmes immédiats par des solutions qui pourraient entraîner un chômage accru paraissait exclue. On peut ici songer à la France de mars 1945 ou à la Suède de l'automne 1946. En France, plusieurs historiens soulignent la perspicacité du plan d'austérité de Pierre Mendès

France en 1945. Pourtant, celui-ci s'est heurté à un front large de droite comme de gauche dont une des considérations était l'effet sur le plan social de telles mesures. L'heure n'était pas aux sacrifices sociaux, pensait-on. En Suède, un même constat s'est imposé devant la faillite de la politique monétaire d'abaissement des prix : si Hammarskjöld de la Banque de Suède a tenté d'isoler la Suède des influences inflationnistes d'outre-Atlantique par une réévaluation de la couronne suédoise en 1946, cette mesure présupposait une politique économique rétrécissant la demande intérieure pour devenir cohérente. Mais cette conséquence, aucune des forces politiques et sociales en présence n'acceptait de l'envisager. Plutôt temporiser, utiliser les réserves prévues pour des crédits de reconstruction à la consommation interne et repousser à plus tard les choix difficiles.

V.4. Effets inattendus

Il existe ensuite une deuxième similitude entre les choix politiques suédois et français : les deux paris extérieurs ne s'étant réalisés que de manière insuffisante et tardive ³, les effets produits des politiques économiques sont devenus très inattendus, voire contraires aux objectifs affichés.

En France, l'inflation rapide des années 1945-1947, en premier lieu conséquence de l'état de destruction et de la pénurie de ravitaillement, produisit une nouvelle répartition des richesses et du pouvoir d'achat tout autre que celle espérée par les dirigeants de la Résistance. Au lieu d'une répartition plus égale ce furent avant tout les ouvriers et les autres couches salariales qui firent les frais de l'inflation. Par contre, comme le remarque J-P Rioux (1980, p. 261), les producteurs et vendeurs furent avantagés et résistèrent assez bien à l'inflation. Ils étaient de plus avantagés par le nombre – 13 millions contre 8 millions de salariés – et leur poids électoral permit un recentrage de l'échiquier politique vers le centre-droit, avec l'émergence de la Troisième force lors des élections de 1947. L'évolution de l'inflation au cours de ces années-là nous paraît être un des facteurs les plus importants derrière le raffermissement des clivages sociaux et la marginalisation politique de l'une des trois composantes de la Libération, traits constitutifs de l'articulation politico-sociale française des années cinquante-soixante.

En Suède également, la politique a produit des résultats inattendus. Une politique déflationniste de blocage des prix et des salaires était censée maintenir la demande intérieure sous un contrôle strict, permettant

3. Les raisons de ces demi-échecs sont multiples et complexes. Suffit-il ici pour la Suède de mentionner le blocage par les États-Unis de ses tentatives d'accès aux marchés de l'Allemagne et de l'Europe de l'Est ? Pour la France il est évident que les résultats des accords Blum-Byrnes et des maintes démarches de Monnet avant 1948 pour un appui financier des États-Unis étaient bien en-dessous des attentes de Monnet.

une croissance par l'expansion extérieure. Or, pour défendre des taux de crédit extrêmement bas, la Banque de Suède dut se lancer dans de vastes opérations d'achat d'obligations et de bons du Trésor. Donc, au lieu d'une croissance tirée par le commerce extérieur, c'est d'une poussée forte des investissements et de la consommation dans le secteur privé de la demande intérieure que vint la croissance économique en Suède.

V.5. Stabilité des prix et plein-emploi

En suivant les options très différentes de la Suède et de la France prises en ce qui concerne l'évolution des prix entre 1944 et 1947, on s'aperçoit que le rapport entre inflation et niveau d'emploi est loin d'être aussi évident que beaucoup le disent aujourd'hui.

En dépit d'évolutions de prix très différentes, les deux pays ont réussi en très peu de temps à retrouver une situation de plein-emploi. Il y a certes eu des goulets d'étranglement mais en général l'inflation très accentuée en France n'a pas empêché la rapide remise en état de la production. On pourrait même penser que le rétablissement de la production a été la condition nécessaire à la réussite de la lutte contre l'inflation : sans la « bataille de la production » des premières années, le retour à des taux plus modérés après le plan Mayer n'aurait pas été possible. Également en Suède – où toute la discussion en 1947 tournait autour des effets désastreux que devrait avoir la « menace d'inflation » – *a posteriori* on a du mal à trouver que l'inflation constatée de 2,8 % en 1946 ait nuit à la production, ou à l'arrivée du plein-emploi. Il est même permis de penser le contraire : un certain niveau d'inflation aurait facilité la mobilité des facteurs de production, et ainsi une adaptation plus souple aux conditions changeantes de production et d'échanges extérieurs.

Tout est ici une question de proportions : si on peut considérer que le taux moyen d'inflation en Suède durant ces années a favorisé une productivité croissante, il est néanmoins évident que l'inflation française de plus de 50 % a causé des ravages sociaux.

V.6. Qu'en est-il de la révolution keynésienne ?

Les constatations ci-dessus nous obligent à revisiter l'utilisation des leviers macro-économiques (politiques budgétaires, de taux d'intérêt ou d'impôt) pour stimuler l'emploi. D'une manière générale les conditions préalables à la réalisation d'une telle politique, avant l'établissement des comptabilités nationales et les statistiques globales de l'emploi développées après 1948, n'existaient pas.

La possibilité d'une politique économique de l'emploi, subsumée avec beaucoup d'imprécision à une « révolution keynésienne » n'existait même pas dans les ambitions des politiques pratiques formulées durant ces premières années d'après-guerre. Comme nous venons de le démontrer, l'acceptation de tels principes comme cadre de la politique économique n'était absolument pas acquise en Suède : la politique entérinée dans ce pays en 1946 réfutait même la possibilité d'une fonction contra-cyclique de la politique, et avec plus forte raison encore une vocation d'expansion à plus long terme. Les réfutations de Rueff en 1947 de l'hérésie keynésienne évoquées par Olivier Dard (Dard, 1998, p. 182) n'étaient guère plus fortes que celles avancées par Dag Hammarskjöld et Ernst Wigforss dans l'énonciation des principes de la politique de finances suédoise. L'acceptation « tardive » des idées keynésiennes en France (évoquée par Rosenvallon et Dard) nous paraît donc relativement moins tardive qu'on ne le pense habituellement. Que l'établissement des pronostics de long terme en Suède en 1946 ait élargi le champ du possible en ce qui concerne les réformes sociales est certes vrai, mais ne pourra pas être assimilé à une politique « keynésienne ».

Les idées keynésiennes n'ont-elles pas tout de même joué un rôle dans les élaborations pratiques des politiques économiques françaises et suédoises au cours de ces années-là ? La réponse dépend évidemment de la conception du « keynésianisme ». Si nous la comprenons comme une politique ayant pour objet le maintien d'un état élevé de la demande agrégée en vue d'une utilisation optimale des facteurs de production par les leviers de la politique budgétaire et de finances, alors la réponse doit être négative. Le gouvernement suédois œuvrait pour une résorption rapide des déficits budgétaires, et les arguments de type keynésien furent explicitement répudiés quand les principes pour la politique de finances furent adoptés par le parlement en 1946. Si les déficits budgétaires suffisaient à qualifier une politique économique keynésienne, alors les ministres des Finances des années 1945-1947 en France en sont les meilleurs représentants. Pourtant, ces déficits n'avaient rien à voir avec une politique volontaire : ils émanaient nécessairement de la pénurie généralisée. Ni la France ni la Suède n'eurent recours aux idées keynésiennes quand ils établirent le plein-emploi dans les années d'après-guerre.

Par contre, c'est par le volet restrictif de la théorie sur la gestion de la demande agrégée que la pensée de Keynes entra dans le raisonnement des ministères des Finances ici et là. En 1948 commencèrent les calculs de l'excédent de pouvoir d'achat à fournir sur la base des calculs des besoins d'excédents budgétaires en Suède aussi bien qu'en France. Une fois acceptée dans cette version, l'idée qu'on pouvait utiliser la politique budgétaire en sens inverse en temps de récession paraissait évidemment moins étrange. Il s'agit bien, comme l'écrit Pierre Rosenvallon (1987, p. 41), de « la formation d'un

keynésianisme pratique dans la France du début des années cinquante : la pénétration de son œuvre est indissociable de la transformation du rapport de l'Etat à la société ». Ceci étant dit, toute discussion sur la politique économique une fois la période transitoire de 1945-1948 passée déboucherait inévitablement sur un discernement des traits nationaux très spécifiques des méthodes nouvelles de gestion macro-économique, bien loin du concept généralisateur du « keynésianisme ».

V.7. Quelles sont les effets de la période transitoire sur les modèles conçus par les projets politiques du CNR et du mouvement ouvrier suédois ?

Nous venons de constater la faible corrélation entre les buts des politiques concrètes et les résultats obtenus. Cela vaut aussi pour les projets. Ils ont été de fait modifiés par les événements qui en ont changé les contenus de manière fondamentale sans pour autant les supplanter. L'articulation plutôt corporatiste du projet suédois, où l'Etat joue un rôle central dans la politique des investissements, fut brisée par les luttes sociales mais aussi par l'assaut du modèle libéral. Il en résulta une solution de rechange où le patronat et le mouvement syndical se sont mis d'accord pour tenir l'Etat en dehors aussi bien de la politique salariale que de l'innovation technologique. De même, l'espoir de la Résistance en France d'une articulation tripartite entre Etat, patronat patriotique et mouvement ouvrier, d'une « démocratie économique et sociale » fut brisé par les événements qui marquèrent cette période de transition. Le fait que la majorité du mouvement fut exclu du nouveau consensus restera un trait fondamental du modèle ainsi établi.

Les changements n'étaient pas moins significatifs dans l'insertion internationale des projets. L'ambition de la Suède de jouer un rôle d'avocat de l'intérêt commun mondial – *världsintressets advokat* (G.Myrdal) – de faciliter une reconstruction pan-européenne, s'est brisée en 1947, obligeant la Suède à se ranger côté ouest dans la division de l'Europe avec une neutralité ambiguë à plusieurs égards, de même que l'espoir nourri par la France gaullienne de supplanter l'Allemagne comme pôle industriel de l'Europe. Ce ne serait qu'insérée dans une coopération avec une partie de l'Allemagne organisée par l'OECE et l'OTAN que la France pourrait s'affirmer comme acteur international.

Nous constatons en introduction le lien entre l'établissement du plein-emploi et celui de modèles sociaux. La construction de modèles sociaux supposait une insertion dans l'arène internationale qui ne s'établit que dans les années 1947-1950, dans une architecture facilitée et dans une certaine mesure organisée par l'OECE et l'Administration de Coopération Economique (ECA).

Conclusion

Quelles réflexions tirer de ces trajectoires comparées vers le plein-emploi ? On voit d'une manière générale qu'on a pu y accéder par des voies bien différentes : aussi bien par une relance de la demande intérieure que par un effort centralisé de reconstruction des infrastructures et des capacités industrielles. Il est possible de mettre en doute une compréhension trop figée des lois économiques à partir de ces expériences historiques. En particulier, on voit que dans la division du travail entre Etat et marché, les étiquettes de gauche et de droite n'ont pas toujours cours. Dans la marche vers le plein-emploi, les politiques d'investissements publics ont joué des rôles moteurs de façons différentes : c'est un domaine où le niveau d'ambition de l'Etat français a toujours été plus hardi que celui de son homologue suédois.

Quant à la question fondamentale du rôle des idées sur le cours du développement économique notre analyse peut paraître assez pessimiste, voire désillusionnée. Ce serait pourtant une conclusion trop hâtive. Même si le but affiché du plein-emploi et du droit au travail n'a guère pu créer une nouvelle politique une fois ce but atteint, les théories pour la légitimer étaient déjà présentes. L'ambition affichée de la politique de l'emploi suédois, avec ses ressources pour faciliter la mobilité géographique et la formation professionnelle en sont les témoins. Plus fondamentalement encore, cela vaut aussi pour les projets d'après-guerre : même s'ils n'ont pas réussi à se concrétiser comme leurs protagonistes l'auraient voulu, sans leur capacité d'engendrer des espoirs et de déclencher des énergies sociales, beaucoup des traits les plus humanistes des modèles sociaux dans ces deux pays n'auraient jamais vu le jour.

Références bibliographiques

- Appelqvist, Örjan (2000), *Bruten Brygga. Gunnar Myrdal och Sveriges ekonomiska efterkrigspolitik 1943-1947*, Santérus, Stockholm.
- Appelqvist, Örjan (2006), « Naissance de deux modèles sociaux : les projets d'après-guerre mis à l'épreuve en France et en Suède 1944-1948 », dans Chatriot, Alain, Join-Lambert, Odile, Viet, Vincent (sld) *Les politiques du Travail (1906-2006) : Acteurs, institutions, réseaux*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Appelqvist, Örjan (2008), « Redesccovering Uncertainty: Early Attempts at a Pan-European Post-war Recovery », *Cold War History Vol 8, n° 3, Summer 2008* (en prévision).
- Arbetarrörelsens Efterkrigsprogram (1944), De 27 punkterna*, Landsorganisationen, Stockholm.
- Boisard, Pierre (2005), « Politiques et institutions suédoises d'aide au retour à l'emploi », *Papiers du CERC 2005-05*.
- Bossuat, Gérard (2001), *Les aides américaines économiques et militaires à la France 1938-1960. Une nouvelle image des rapports de puissance*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris.
- Chelini, Michel-Pierre (1998), *Inflation, Etat et opinion en France 1944-1952*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris.
- Coulet, Cyrille (2007), « Les dispositifs d'activation de la politique dans une perspective historique », *Travail et Emploi* n° 112, octobre-décembre.
- Dard, Olivier (1998), « Economie et économistes des années trente aux années cinquante : un tournant keynésien ? », *Historiens & Géographes*, n° 361, mars-avril.
- Deux ans d'exécution du plan de modernisation et d'équipement 1947-1948. Quatrième rapport semestriel sur la réalisation du plan de modernisation et d'équipement. Avec Lettre d'envoi de Jean Monnet.* (1949), Paris.
- Duhamel, Olivier (1992), *La Constitution française*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Edvinsson, Rodney (2005) *Growth, Accumulation and Crisis: With New Macroeconomic Data for Sweden 1800-2000*, Almqvist & Wicksell International, Stockholm.
- Freyssinet, Jacques (2007), « Le partage des responsabilités entre les acteurs de la politique de l'emploi. Vers une configuration multipolaire (1945-1973) », *Travail et Emploi*, n° 110, avril-juin.
- Johansson, Anders L. (1989), *Tillväxt och klassarbete – en studie av den svenska modellens uppkomst*, Tiden, Stockholm.
- Kipping, Matthias (2002), *La France et les origines de l'Union européenne, 1944-1952. Intégration et compétitivité internationale*. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris.
- Korpi, Walter (1988), *Working Class in Welfare Capitalism*, Routledge, London.
- Lacroix-Riz, Annie (1983), *La CGT de la Libération à la scission 1944-1947*, Editions sociales, Paris.
- « La main-d'œuvre et le Plan de Modernisation » (1947), *Revue française du travail*, n° 10, janvier.

- Lambert, Odile, Viet, Vincent (2006), *Les politiques du Travail (1906-2006) : Acteurs, institutions, réseaux*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Lefèvre, Sylvie (1998), *Les relations économiques franco-allemandes de 1945 à 1955*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris.
- « Les problèmes du travail et de la main-d'œuvre en France depuis la Libération », *Notes documentaires et études* n° 650, La Documentation française, 19 juin 1947.
- Magnusson, Lars (1997), *Sveriges ekonomiska historia*, Prisma, Stockholm.
- Margairaz, Michel (1991), *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion 1932-1952*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris.
- Meidner, Rudolf (1947), "Ekonomisk översikt", *Fackföreningsrörelsen* 42/1947.
- Mioche, Philippe (1987), *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration 1941-1947*, Hachette, Paris.
- Olsson, Ulf (1973), *Upprustning och verkstadsindustri i Sverige under det andra världskriget*, Ekonomisk-historiska institutionen, Göteborg.
- Piketty, Thomas (2001), *Les hauts revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions 1901-1998*, B.Grasset, Paris
- Quennouëlle-Corre, Laure (2000), *La direction du Trésor 1947-1967*. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris
- Rioux, Jean-Pierre (1980), *La France de la Quatrième République. 1. L'ardeur et la nécessité 1944-1952*, Editions du Seuil, Paris.
- Rosanvallon, Pierre (1987), « Histoire des idées keynésiennes en France », *Revue française d'économie*. Volume II, 4, automne 1987.
- Programme du Conseil National de la Résistance*. Préface de Pierre Villon (1974) Anacr, Paris.
- Rothstein, Bo (1996), *The Social Democratic State: The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reform*, Univ. of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Rouso, Henry (sld) (1986), *De Monnet à Massé. Enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers Plans (1946-1965)*, Editions du CNRS, Paris.
- Saglio, Jean (2007), « Les arrêtés Parodi sur les salaires : un moment de la construction de la place de l'Etat dans le système français de relations professionnelles », *Travail et Emploi* n° 111, juillet-septembre.
- Stråth, Bo (1996), *Organisation of Labour Markets: Modernity, Culture and Governance in Germany, Sweden, Britain and Japan* Routledge, London.
- Viet, Vincent (2007), *Les politiques de la main-d'œuvre à l'heure de la reconstruction*, IHTP 2007.
- Wall, Irwin, M. (1989), *L'influence américaine sur la politique française 1945-1954*, Balland, Paris.

Publications officielles

« P.M. angående principerna för budgetens balansering » Kungl. Maj:ts Proposition Nr 1.

Bihang D. *Riksdagens protokoll 1 samlingsen, Band 1 Volym C 1.*

Statens Officiella Statistik (SOS) Handel 1945-1950, Tabell 106.

Historical Statistics of Sweden. Statistical Survey, Tables not published in Volumes I and II, up to 1950. *Statistiska Centralbyrån 1960.*

Annexe

Aide aux chômeurs en Suède 1939-1950

Année	Travaux Publics	Subventionnés	En formation	Aides publiques totales	Aidés par les syndicats	% des effectifs syndicaux
1939	6.297	4.431	252	10.980	63.895	9,2
1940	3.740	5.314	449	9.503	84.866	11,8
1941	6.856	9.225	907	16.988	85.111	11,3
1942	5.270	3.766	589	9.625	57.276	7,5
1943	3.731	1.416	280	5.427	43.992	5,7
1944	6.017	2.056	271	8.344	38.792	4,9
1945	5.378	1.442	193	7.013	36.656	4,5
1946	3.535	388	98	4.021	27.137	3,2
1947	1.909	201	74	2.184	24.591	2,8
1948	1.603	221	86	1.910	25.978	2,8
1949	1.740	297	86	2.123	26.438	2,7
1950	1.820	151	57	2.028	21.973	2,2

Source : Tab. 120 , Tab 121 dans *Historical Statistics of Sweden. Statistical Survey*, Tables not published in Volumes I and II , up to 1950. *Statistiska Centralbyrån 1960.*