

## TABLE RONDE N°3

### RENOUVEAUX ET PERMANENCE D'UNE INSTITUTION REPRÉSENTATIVE LE CONSEIL ÉCONOMIQUE SOUS LA IV<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE

Alain CHATRIOT, EHES

(version provisoire, ne pas citer)

L'histoire de la représentation de la « société civile organisée » - ou des professions ou des intérêts économiques, quelque soit le terme qu'on lui donne [Offerlé, 2003] - est marquée en France par une succession d'expériences institutionnelles. Longuement débattu depuis la Première Guerre mondiale, le projet d'un premier « Conseil national économique » se concrétise par décret en janvier 1925. Cet organisme est confirmé dans son statut par une loi en 1936 avant d'être dissous par le régime de Vichy en décembre 1940. A la Libération, les proclamations favorables à une démocratie économique et sociale amènent à reposer la question de l'organisation d'un tel conseil, finalement prévu dans le second texte constitutionnel adopté à l'automne 1946. Ce « Conseil économique » fonctionne à partir de mars 1947 et jusqu'en 1959 où il est remplacé par le « Conseil économique et social » prévu par la constitution de la V<sup>e</sup> République.

A partir des conclusions fournies par l'analyse de l'expérience de la III<sup>e</sup> République [Chatriot, 2002a], on peut s'interroger sur le Conseil économique de la IV<sup>e</sup> République. Il ne s'agit pas tant ici de proposer une étude exhaustive de l'institution, ni même une étude qui serait trop précise sur un seul aspect (la composition, les avis et rapports, les relations aux autres institutions, les membres...)<sup>1</sup>, mais plutôt de proposer une première lecture de cette assemblée méconnue chargée d'enraciner le système de relations professionnelles français dans le contexte très particulier des années d'après-guerre. Si l'institution de la V<sup>e</sup> République a fait l'objet de quelques analyses [Hayward, 1966, Gaillard, 1975, Chatriot, 2004], le Conseil économique des années 1940 et 1950 a peu été étudié [Gobert, 1979] et on dispose surtout de quelques travaux contemporains de son existence parfois très descriptifs [Aubry, 1953].

L'analyse du Conseil national économique entre 1925 et 1940 a permis de dégager quatre lignes de forces : les questions de représentation professionnelle, le problème de l'institutionnalisation, les formes d'expertises économiques et les procédures de négociations sociales. Dans un contexte constitutionnel très différent, à la précarité du CNE s'oppose la légitimité d'une assemblée inscrite dans la constitution (article 25 du texte du 27 octobre 1946), le Conseil économique est cependant soumis à une nouvelle organisation et à de nouvelles formes de concurrence (les nouveaux services du ministère de l'Economie et des Finances, les projets du ministère du Travail, et surtout le Commissariat au Plan). Le problème de sa composition reste épineux comme le montre la loi du 20 mars 1951 qui abaisse le nombre de conseillers de 164 à 148 membres en réformant les équilibres internes (la question est reposée par la constitution de la V<sup>e</sup> République et l'est d'ailleurs depuis de manière continue).

---

<sup>1</sup> On se permet d'insister sur ce point dès lors que ces différents terrains font l'objet de recherches en cours.

Dans un contexte politique très particulier lié aux divisions partisans et aux difficultés du régime de la IV<sup>e</sup> République, dans un contexte syndical marqué par de nouvelles scissions et dans un contexte économique où se croisent aide Marshall, plan de modernisation et forte inflation [Margairaz, 1991], le Conseil économique, sis au Palais-Royal, apparaît comme une institution originale, toujours à la recherche d'une légitimité que l'assurance constitutionnelle ne semble pas lui avoir totalement accordée.

## QUEL CONSEIL ÉCONOMIQUE RECRÉÉ ?

### *Un accord quasi unanime malgré des divergences fortes*

L'existence d'un conseil économique et social semble certaine à la Libération tant elle a été affirmée dans la plupart des projets préparés par les différents mouvements de Résistance [Callon, 1998]. Des figures de premier plan comme Vincent Auriol, Maxime Blocq-Mascart, Paul Coste-Floret, François de Menthon ou André Philip en sont de fervents partisans (sans oublier Alexandre Parodi qui fut secrétaire général adjoint du Conseil national économique pendant une dizaine d'années avant 1940). Les thèmes de la démocratie économique et sociale sont portés aussi bien dans le programme du Conseil national de la Résistance, que par le parti socialiste ou le mouvement des républicains populaires. Le préambule de la constitution de 1946 le manifeste avec éclat [Rivero et Vedel, 1947].

Des débats vifs existent cependant car se pose nettement la question du monocamérisme [Chatriot, 2002b]. Il n'est pas ici question de retracer en détail l'ampleur de ces discussions théoriques et pratiques [Bougrab, 2002] mais juste de montrer que les choix possibles pour organiser le Conseil économique sont clairement posés.

L'une des voix écoutées dans ce débat est celle de Georges Cahen-Salvador, qui a tenu le secrétariat général du Conseil national économique pendant ces quinze années d'existence, et qui, président de section au Conseil d'Etat avait été mis à la retraite du Conseil d'Etat en fonction du statut des juifs promulgué par le maréchal Pétain. Au début de l'automne 1946, il réaffirme ses convictions opposées à faire d'un Conseil économique une deuxième chambre douée de pouvoirs de décisions : « Conférer une représentation politique intégrale ou partielle à des corporations, c'est compromettre la souveraineté populaire, en altérer l'exercice normal, en diluer l'autorité. C'est aussi ruiner l'unité de l'Etat ; l'érection des catégories sociales en personnalités électorales, ayant leurs mandataires spécialisés, ne tend à rien moins qu'à solidifier les oppositions d'intérêts, ou mieux à les catalyser, et à conduire à des dictatures économiques, appuyées soit sur la force, soit sur l'argent » [Cahen-Salvador, 1946, 3]. Concernant la composition, il tente de plaider pour l'équilibre atteint en 1936 en vantant le pragmatisme adopté. Sa conclusion optimiste est cependant loin des nouveaux débats très vifs qui se tiennent alors aux deux constituantes successives.

Lors des débats d'avril la tendance était déjà différente. Le Conseil se voyait confier plutôt plus de pouvoir dès lors que l'ensemble de la constitution était monocamériste et que le Conseil économique pouvait sembler jouer un rôle d'équilibre institutionnel. Les débats sur la loi organique prévue permettent de préciser les différences envisagées avec l'institution d'avant 1940. Le rapporteur de la loi, le communiste Jean Prunteau explique ainsi : « En aucun cas – et c'est une différence profonde avec la conception et les méthodes de l'ancien conseil – notre organisme consultatif ne devra faire double emploi avec les commissions consultatives qui existent déjà auprès de certains ministères. (...) Pour exprimer notre intention par une formule, je dirai que le conseil économique devra (...) détenir la spécialité

des généralités ». Mais un des représentants MRP, Maurice Guérin, le met en garde contre la possibilité de provoquer « une déception des espoirs que le peuple qui travaille avait mis dans la démocratie, spécialement dans ce que nous appelions et ce que nous appelons encore, (...) la démocratie économique et sociale »<sup>2</sup>.

Le MRP se fait alors le propagandiste des associations familiales - on reparle alors aussi du vote familial [Vedel, 1947]. Certains constituants essayent même de faire inscrire dans la loi organique la présence de l'UNAF récemment créée au Conseil. Le rapporteur général, Pierre Cot, doit même souligner les règles institutionnelles : « Faut-il rappeler des principes élémentaires ? Il faut distinguer entre le domaine de la loi, qui fixe des principes, et le domaine du décret d'administration publique - à ne pas confondre avec le décret-loi, - qui édicte des mesures d'application. Il ne faut pas confondre les deux choses ! Nous voulons que la famille soit représentée. Il appartient à l'administration de préciser quelle est l'organisation la plus caractéristique et la plus qualifiée pour la représenter »<sup>3</sup>.

Dans l'activité constitutionnelle de l'année 1946, même le général de Gaulle intervient sur la question de la représentation sociale et économique. Dans le discours de Bayeux du 16 juin 1946, il explique sa vision bicamériste dans laquelle la deuxième chambre contient en fait une part de représentation professionnelle : « Tout nous conduit donc à instituer une deuxième Chambre dont, pour l'essentiel, nos conseils généraux et municipaux éliront les membres. Cette Chambre complétera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses propres projets, soit à en examiner d'autres, et en faisant valoir dans la confection des lois ce facteur d'ordre administratif qu'un collège purement politique à forcément tendance à négliger. Il sera normal d'y introduire, d'autre part, des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'Etat, la voix des grandes activités du pays » [Decaumont, 1991].

Après l'échec du référendum, les débats constitutionnels reprennent avec pour partie les mêmes acteurs. Pronteau réaffirme les mêmes choix : « A la conception ancienne d'une chambre économique ambitieuse de totaliser en son sein la somme des représentations professionnelles, votre commission a préféré - sans aller toutefois jusqu'au rigorisme du précédent projet de la précédente Constituante - la conception d'un Conseil à recrutement interprofessionnel, moins étoffé certes, mais plus synthétique dans sa structure, encore que fortement articulé, et surtout ne courant pas le risque de paraître - comme ce fut le cas et comme ce pourrait l'être, dans un autre système - comme un fourre-tout économique accueillant en son sein des représentations parfois quasi honorifiques »<sup>4</sup>.

La constitution finalement ratifiée par référendum le 13 octobre 1946 ne parle du Conseil économique que dans son article 25 qui précise seulement les éléments suivants : « Un Conseil économique, dont le statut est réglé par la loi, examine, pour avis, les projets et propositions de loi de sa compétence. Ces projets lui sont soumis par l'Assemblée nationale avant qu'elle en délibère. Le Conseil économique peut, en outre, être consulté par le conseil des ministres. Il l'est obligatoirement sur l'établissement d'un plan économique national, ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles ».

C'est donc la loi 46-2384 du 27 octobre 1946 qui donne la composition et détaille le fonctionnement du Conseil économique<sup>5</sup>. Le texte voté de la loi organique n'est pas dénué d'incertitudes. Ainsi, un juriste n'hésite pas à écrire en 1947 : « le texte est aussi mal rédigé qu'il est possible. (...) Le pouvoir réglementaire aura sans doute quelque peine à débrouiller l'écheveau de bonnes intentions que le législateur laisse entre ses mains » [Rivero, 1947, 42].

---

<sup>2</sup> *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 20 avril 1946, p. 2036 et p. 2038.

<sup>3</sup> *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 25 avril 1946, p. 2218.

<sup>4</sup> *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 3 octobre 1946, p. 4370.

<sup>5</sup> *Journal officiel, Lois et décrets*, 28 octobre 1948.

A force de négociations parlementaires, on aboutit à une institution assez contradictoire comme le résume un observateur américain : « *The compromises resulted in a paradox : after adopting a seemingly decisive function for the Council, the legislature structured the Council so that it tended to be a politically-functioning organ rather than a technical committee* » [Seligson, 1954, 41].

De plus cet arbitrage temporaire est régulièrement contesté que ce soit par les gaullistes qui réclament une révision générale de la constitution - Michel Debré rêvant d'un Conseil de la Production et du Travail placé auprès du Président du Gouvernement<sup>6</sup> -, soit par les démocrates chrétiens qui demande plus de pouvoir pour l'institution<sup>7</sup>.

### *Des compositions successives*

La première composition du Conseil économique est donc défini par la loi du 27 octobre 1946 et son long article 5 précise la répartition des 164 sièges – qui semblent avoir fait l'objet de longues tractations parlementaires. Dans l'ordre de présentation, il s'agit respectivement de 45 sièges pour les organismes de travailleurs, 20 pour les entreprises industrielles, 10 pour les entreprises commerciales, 10 pour les artisans, 35 pour les agriculteurs, 9 pour les coopératives, 15 pour les territoires d'outre-mer, 10 pour « des représentants qualifiés de la pensée française », 8 pour les associations familiales et 2 pour les associations de sinistrés (pour la période de reconstruction seulement). Une fois l'équilibre entre les catégories établi par la loi, la détermination des organisations les plus représentatives chargés de la désignation se fait par un décret portant règlement d'administration publique fixant les conditions de désignation des membres du premier Conseil économique<sup>8</sup>. Cette procédure rappelle en fait assez directement une partie des arbitrages pragmatiques qui s'étaient produits durant l'entre-deux-guerres. Sur les 164 membres nommés en 1947, on peut constater une forte présence des parisiens dans une assemblée d'hommes assez jeunes - une centaine a moins de 40 ans et les femmes ne sont qu'au nombre de trois [Gobert, 1979]. Treize membres seulement ont appartenu à l'institution de la III<sup>e</sup> République.

Cette composition trouvée après les tâtonnements de l'automne 1946 ne satisfait pas de nombreux acteurs économiques et sociaux. Retrouvant là encore les formes de contestation de l'entre-deux-guerres [Chatriot, 2002a], l'Assemblée voit se déposer un nombre considérable de propositions de loi afin de permettre la représentation de l'Outre-mer<sup>9</sup>, de l'épargne<sup>10</sup>, du logement<sup>11</sup>, des classes moyennes<sup>12</sup>, des classes dites « économiquement faibles »<sup>13</sup>, du tourisme<sup>14</sup>, des départements des Antilles<sup>15</sup>, et même des femmes<sup>16</sup>. Ces propositions sont déposées pour partie dans l'espoir de peser sur le renouvellement des mandats des membres du Conseil, ceux-ci étant nommés pour trois ans, le renouvellement doit normalement avoir

---

<sup>6</sup> Proposition de résolution, *Impressions parlementaires*, Conseil de la République, 442, 2 juin 1949.

<sup>7</sup> Proposition de loi, *Impressions parlementaires*, Assemblée nationale, 9349, 24 février 1950.

<sup>8</sup> *Journal officiel, Lois et décrets*, 27 février 1947.

<sup>9</sup> Proposition de loi, *Impressions parlementaires*, Assemblée nationale, 2415, 12 août 1947.

<sup>10</sup> Proposition de loi, *Impressions parlementaires*, Assemblée nationale, 3291, 8 février 1948.

<sup>11</sup> Proposition de loi, *Impressions parlementaires*, Assemblée nationale, 3848, 18 mars 1948.

<sup>12</sup> Proposition de loi, *Impressions parlementaires*, Assemblée nationale, 8379, 10 novembre 1949.

<sup>13</sup> Proposition de loi, *Impressions parlementaires*, Assemblée nationale, 9123, 2 février 1950.

<sup>14</sup> Proposition de loi, *Impressions parlementaires*, Assemblée nationale, 9423, 3 mars 1950.

<sup>15</sup> Proposition de loi, *Impressions parlementaires*, Assemblée nationale, 9572, 23 mars 1950

<sup>16</sup> Proposition de loi, *Impressions parlementaires*, Conseil de la République, 12, 17 janvier 1950. Ce texte présenté par des femmes sénatrices demande la représentation des organisations de femmes chefs d'entreprise et une représentation autonome assurée aux femmes exploitant une entreprise agricole.

lieu le 26 mars 1950. Devant les retards pris, leurs mandats sont cependant par deux fois prorogés, et ce finalement jusqu'au 26 mars 1951<sup>17</sup>. Un rapport parlementaire<sup>18</sup> synthétise l'ensemble de ces doléances et essaye d'accorder le moins d'audience possible à celles-ci. Dans le même temps des tractations parlementaires nouvelles tentent d'adapter la composition prévue afin de pouvoir diminuer le rôle de la CGT et accorder suffisamment de sièges à la CGT-FO.

Après des débats à nouveau tendus, une nouvelle loi régissant la composition et l'organisation du Conseil est finalement votée le 20 mars 1951. L'article 6 de la loi<sup>19</sup> réorganise grandement les équilibres du Conseil. La nouvelle composition est la suivante : 45 sièges pour les ouvriers, les employés, les fonctionnaires, les techniciens, les ingénieurs et les cadres ; 20 pour les entreprises industrielles (dont 6 pour les entreprises nationalisées), 10 pour le commerce, 10 pour les artisans ; 35 pour l'agriculture ; 9 pour les coopératives ; 15 pour les départements et territoires d'outre-mer ; 8 représentants qualifiés de la pensée française ; 8 pour les associations familiales et 1 représentant de l'habitat ; 2 délégués des sinistrés ; 4 représentants des activités diverses (épargne, propriété bâtie, tourisme, exportation) ; 2 représentants des classes moyennes. De plus, l'article 8 de cette loi prévoit que « chaque région économique désigne un membre correspondant » (cette possibilité ne semble pas avoir été réellement pratiquée). Le décret portant règlement d'administration publique précise en particulier l'origine des 45 sièges de la catégorie assez large qui va des ouvriers aux cadres : 13 sièges sont pour la CGT, 13 pour la CGT-FO, 13 pour la CFTC, 4 pour les cadres, 1 pour les travailleurs intellectuels et 1 pour la Confédération du travail indépendante.

La CGT désapprouve bien sûr ces transformations et Pierre Le Brun, un de ses représentants s'explique clairement devant le Conseil : « Nos premières paroles, dans cette nouvelle Assemblée, seront pour élever la protestation des travailleurs contre les mesures gouvernementales qui y faussent la représentation ouvrière, qui nous mettent à parité avec la CFTC et FO. (...) Dans le même esprit, le Gouvernement a éliminé des hommes éminents comme MM. Joliot-Curie, Albert Caquot, Le Corbusier, Marchal, pour les remplacer par des personnalités dont la désignation, je suis obligé de le dire, revêt un caractère essentiellement politique. (...) En résumé, nous estimons que le Gouvernement s'est efforcé de politiser dans un sens réactionnaire ce nouveau Conseil, pour en faire un Conseil de complaisance, pour ne pas dire de complicité »<sup>20</sup>.

Des aménagements ultérieurs se produisent encore après 1951 tels ceux liés à la réorganisation de la représentation agricole<sup>21</sup>.

Les critiques de la composition du Conseil ne sont pas toujours le fait de parlementaires ou d'acteurs syndicaux ou associatifs extérieurs à l'institution. Certains membres du Conseil peuvent en critiquer le fonctionnement. Tout en faisant un éloge appuyé de l'institution, Alfred Sauvy s'explique ainsi : « Les inconvénients majeurs nous paraissent les suivants : a) absence de représentation des faibles ; b) insuffisantes garanties sur les nominations de représentants effectifs ; c) insuffisance de la défense de l'intérêt général ; d) absence de responsabilité financière ; e) confusion entre l'expert et l'avocat ; f) absence du pouvoir de décision ». Il complète son propos par une demande de plus de sièges pour le groupe dont il

---

<sup>17</sup> La loi 50-378 du 31 mars 1950 proroge le mandat des membres du CE jusqu'au 26 décembre 1950 ; puis la loi 51-25 du 6 janvier 1951 proroge jusqu'au 26 mars 1951.

<sup>18</sup> Rapport, *Impressions parlementaires*, Assemblée nationale, 11696, 10 décembre 1950.

<sup>19</sup> Loi 51-355 du 20 mars 1951, *Journal officiel, Lois et décrets*, 24 mars 1951.

<sup>20</sup> *Bulletin du Conseil économique, Journal officiel*, 5 juillet 1951, p. 104.

<sup>21</sup> Décret 54-298 du 18 mars 1954 portant règlement d'administration publique et fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique.

est représentant, tout en ayant conscience des ambiguïtés liées à ce type de nomination [Sauvy, 1955, 120 et 124].

L'ampleur de ces débats sur la composition indique que malgré la reconnaissance constitutionnelle, le Conseil reste une institution incertaine et dont il faut comprendre le fonctionnement et les résultats afin de pouvoir préciser l'interrogation d'un juriste qui dès 1947 écrit à propos du Conseil économique : « Voici qu'il accède à la dignité d'organe constitutionnel. Simple différence formelle, propre seulement à faire épiloguer le juriste ? ou transformation effective, capable d'accroître le rôle et l'autorité du nouveau Conseil par rapport à ceux de l'ancien CNE ? » [Rivero, 1947, 35].

## UNE NOUVELLE ORGANISATION

### *Une autre administration du Conseil*

L'administration du Conseil est en fait au départ assez peu prévue par les textes législatifs. Un juriste commente même : « Sur l'organisation du Conseil, la loi se contente d'indications sommaires et incomplètes » [Rivero, 1947, 43]. L'organisation adoptée rapproche le Conseil d'une assemblée parlementaire. Certes, le Conseil est un organe représentatif non électif et n'a pas le statut d'une assemblée (il n'est pas juge de la régularité de la désignation de ses membres et ceux-ci ne disposent pas d'immunité), mais il a un droit assez large d'auto-organisation, il élit lui-même son bureau, élabore son règlement intérieur et forme des commissions spécialisées. Le Conseil économique s'installe au Palais-Royal, mais non pas dans les salles sous les combles du Conseil de l'entre-deux-guerres, mais dans les salles qui abritaient alors l'Institut international de coopération intellectuelle.

L'organe essentiel du Conseil est son bureau, élu chaque année, qui regroupe : le président, quatre vice-présidents, deux questeurs et quatre secrétaires. La première élection à la présidence au printemps 1947 se fait au profit de Léon Jouhaux, ancien promoteur et grande figure du Conseil national économique qui est en fait le seul candidat. La situation est bien sûr différente en janvier 1948 après la scission syndicale du groupe « Force Ouvrière » [Dreyfus, Gautron et Robert, 2003]. Le représentant de la CGT, Pierre Le Brun attaque ouvertement la candidature de Jouhaux : « Je dois préciser d'abord que j'interviens comme président du groupe des travailleurs de la CGT, à l'exclusion, bien entendu, de quelques membres de ce groupe qui, ayant donné leur démission de la CGT, ne peuvent plus la représenter ici et qui se trouvent actuellement quelque peu en l'air, puisqu'ils ne représentent plus aucune des organisations habilitées, par les lois et décrets qui nous régissent, à être représentées au Conseil économique. (...) Nous ne pouvons apporter nos suffrages au président sortant, qui, entre temps, nous a quittés et a entrepris, avec un certain nombre de ses amis, de diviser nos organisations ». Mais Jouhaux se fait largement réélire dès le premier tour de scrutin et Le Brun en tire les conclusions : « En définitive, le président sortant, s'il a perdu nos vingt-huit voix, en a gagné dix-neuf nouvelles, par rapport au second tour de scrutin du début de 1947 où il était seul candidat, avec le consentement de tous les groupes. (...) En tout cas, la confédération générale du travail, protestant contre l'élection du président, soulignant publiquement son caractère, refusera cette année de siéger à quelque poste que ce soit au bureau du Conseil économique »<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> *Bulletin du Conseil économique, Journal officiel*, 7 janvier 1948, p. 2 et 3.

Léon Jouhaux est réélu annuellement jusqu'à son décès en 1954. L'élection est alors assez ouverte. Le premier tour voit se partager les votes entre André Philip, groupe de la pensée française (35 voix), Emile Roche, groupe de la pensée française (34), Paul Pisson, des industries privées (30), Eugène Dary, de l'UNAF (18), Julien Racamond, CGT (13) et Roger Millot, classes moyennes (5). Au troisième tour Emile Roche est élu largement face à Dary et Racamond ; il est réélu très largement au premier tour en janvier 1955 et il assure la transformation du Conseil lors du passage à la V<sup>e</sup> République.

La distance prise par rapport à la haute fonction publique, contrairement au CNE où les jeunes auditeurs du Conseil d'Etat réalisaient l'ensemble des rapports, se renforce d'un certain désintérêt des hauts fonctionnaires envers le Conseil car comme le dit un politiste américain : « *As for the civil servants, they preferred to deal confidentially with relevant interest groups in their specially constituted consultative bodies, which of course led to the universal deplored consultative jungle in which most modern governments now founder* » [Hayward, 1966, 56].

Le règlement intérieur connaît de nombreux changements et une difficulté certaine à se stabiliser. A la lecture des procès verbaux des séances, il semble que le secrétaire général de l'institution (pourtant Jean Cahen-Salvador, membre du Conseil d'Etat comme son père, Georges, le Secrétaire général du Conseil national économique de l'entre-deux-guerres). La fonction au départ n'était même pas prévue. C'est une loi d'août 1947 (loi 47-1550 du 20 août) qui complète la loi d'octobre 1946 en prévoyant la mise en place de la commission chargée de statuer sur l'éligibilité de tous les membres et la régularité de leur désignation ; en posant les règles concernant les crédits de l'institution et les indemnités de ses membres. L'article 10 institue un secrétaire général et un secrétaire général adjoint, auxquels peuvent être joints des chargés de mission. C'est seulement en 1956 qu'un véritable corps d'« administrateurs » est créé (décret 56-146 et 56-147 du 26 janvier 1956).

### *Rythme de travail et publications*

Evaluer le rythme de travail de l'institution est une chose difficile. Dans l'attente d'un dépouillement plus approfondi des sources imprimées et des archives, il faut avant toute appréciation tenir compte des questions de calendrier, de sessions, de délais (ceux prévus pour le Conseil sont complexes et font parfois l'objet de changements), de présences et d'absences (là aussi il s'agit d'un problème classique pour ce type d'institutions).

Concernant les procédures, il faut constater que le Conseil s'est très majoritairement auto-saisi pour aborder des questions économiques et sociales. L'année 1947 avait vu l'Assemblée nationale le saisir à plusieurs reprises mais le phénomène ne dure pas véritablement. Le gouvernement saisit très rarement le Conseil à l'exception des initiatives du gouvernement de Pierre Mendès-France à l'été 1954 [Hayward, 1966, 58].

La plupart des études conduisent à l'adoption d'avis sauf en cas de conflits avérés (comme sur la réforme fiscale en 1947 ou la réforme de l'entreprise en 1950). Le travail du Conseil s'effectue principalement dans les commissions, d'abord au nombre de 9<sup>23</sup> puis de 10<sup>24</sup> après la réforme de 1951.

---

<sup>23</sup> Commission de l'économie nationale, commission des finances, du crédit et de la fiscalité, commission de la production industrielle, commission de l'agriculture, commission du commerce et de la distribution, commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme, commission des transports et des postes, télégraphes et téléphones, commission du travail, de la santé et de la population, et commission de l'économie de l'Union française.

Les publications du Conseil sont de différentes natures et sont plus larges qu'elles ne l'avaient été durant l'entre-deux-guerres. Sont d'abord publiés par le *Journal officiel* les avis et rapports du Conseil, puis le Bulletin des séances du Conseil (qui reproduit le compte-rendu d'abord sténographique puis analytique des débats) et enfin entre décembre 1951 et l'été 1956 les rapports semestriels sur le « Revenu national et [la] conjoncture économique ». Mais le Conseil diffuse aussi sa production par un autre biais, retrouvant là un vieux projet qui avait mobilisé le secrétaire général du Conseil national économique. Des « Etudes et travaux » sont publiés aux Presses universitaires de France et constituent une série de trente cinq volumes qui regroupent en fait autour de thèmes un ou plusieurs rapports et avis du Conseil<sup>25</sup>.

## UN TRAVAIL ACADÉMIQUE ?

### *La difficulté de faire un bilan*

Malgré la compétence du Conseil économique sur le Plan (reconnue par la constitution et réaffirmée par la loi organique de 1951), le Conseil a les plus grandes difficultés à être consulté à son propos. Il a d'abord été installé après le Plan, mais aurait pu être saisi ultérieurement, ce qu'il réclame régulièrement à coup de résolutions. Cependant le contexte international explique sans doute le blocage gouvernemental. Les deux institutions connaissent en partie une interpénétration des réseaux personnels, mais la collaboration est refusée tant les différences de logique institutionnelle sont importantes. Le Conseil économique ne réussit à se prononcer sur les plans successifs que de manière latérale [Gobert, 1979, 104-127].

Certains analystes contemporains du Conseil économique ont étudié attentivement les votes des différents groupes (à partir de la publication pour chaque scrutin du détail des votes personnels). Les constats sont les suivants : la CGT a une démarche de vote unanime, assez proche des autres syndicats mais en fort antagonisme avec l'agriculture ; les entreprises industrielles et commerciales coopèrent au contraire beaucoup avec l'agriculture, les coopérateurs et l'artisanat ; l'agriculture a de nombreux alliés ; et les « petits groupes » (entreprises nationalisées, associations familiales, cadres, artisans, pensée française) servent d'intermédiaires [Goetz-Girey, 1957]. Les différents groupes semblent adopter une discipline

---

<sup>24</sup> Commission de la conjoncture économique et du revenu national, commission des affaires économiques et du plan, commission des affaires sociales, commission des finances, du crédit et de la fiscalité, commission de la production industrielle, commission de l'agriculture, commission du commerce et de la distribution, commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme, commission des transports et des postes, télégraphes et téléphones, et commission de l'économie de l'Union française

<sup>25</sup> Les études publiées sont dans l'ordre : les Halles centrales de Paris, la réforme du statut du fermage et du métayage, les comités d'entreprise et le financement des œuvres sociales, problèmes des prix et salaires (3 volumes), union douanière France-Italie (3 volumes), le crédit différé, les zones franches portuaires, la charte de l'habitat, la réforme de l'entreprise, définition d'une politique économique, sociale et monétaire d'ensemble des pays de l'Union française, contrôle des ententes professionnelles, statut de l'alcool, investissement pour l'exercice 1951, mise en application du plan comptable, le revenu national, situation des salariés agricoles, les relations économiques franco-allemandes, communauté européenne du charbon et de l'acier, les diverses formes du métayage, étude sur la remise en vigueur d'une monnaie librement convertible en or, étude sur les problèmes de l'énergie, enquête sur la formation des prix des produits alimentaires, les problèmes de la recherche scientifique et technique, le problème du logement, les problèmes posés par les excédents d'alcool, problème de l'alcoolisme en France, activité du Conseil économique (1951-1954), le rôle économique du crédit, diffusion et expansion de la technologie française à l'étranger, passation et exécution des marchés publics, politique des économies régionales.

de vote stricte. La CGT apparaît régulièrement hostile aux votes majoritaires. En étudiant l'année 1952, un observateur américain a montré que la CGT votait 50% des propositions, la CGT FO 77%, la CFTC 82 et le groupe de l'agriculture 90% [Lewis, 1955].

La confrontation aux pouvoirs des assemblées politiques se retrouve aussi dans le travail sur la conjoncture économique. Le rapporteur, Jacques Dumontier, s'en explique dans son rapport du 2<sup>e</sup> semestre 1953 : « Comme les deux précédents, le rapport du mois de décembre se présente dans des conditions politiques et économiques peu favorables à un travail réfléchi et scientifique. L'approche du vote du budget appelle les confrontations des diverses opinions de politique économique. Le gouvernement en fonction semble passer devant un jury, devant lequel il plaide coupable, curieusement solidaire de prédécesseurs, dont la vie trop courte ne permet pas un jugement séparé. Aussi, apparaît-il difficile de faire le simple point de la conjoncture, sans jeter un regard à la fois sur le passé et sur l'avenir ». Il montre aussi les limites des collaborations du Conseil avec les autres organes de l'Etat : « Une telle entreprise est cependant limitée en son dessein par l'insuffisance des éléments statistiques et les modalités de fonctionnement de l'assemblée. Un jugement définitif sur les mois écoulés et une prévision conditionnée de l'avenir supposent l'établissement de modèles économiques détaillés. Le service des études économiques et financières du ministère des Finances en établit un, à l'intention de la commission des comptes et budgets économiques de la nation, mais l'expérience a montré que le Conseil ne pouvait en être saisi en temps utile. L'an passé, cette contingence malheureuse pouvait être mise sur le compte des nécessités initiales d'une entreprise délicate. Cette année, le doute n'est plus permis. Attentive à dénoncer la réticence, d'ailleurs trop réelle, des entrepreneurs à donner des renseignements sur leurs activités, l'administration française pêche exactement par la même discrétion, persuadée que les secrets dont elle entoure ses caisses sont une arme de gouvernement »<sup>26</sup>.

Il faut bien considérer que les syndicats peuvent trouver différents intérêts à siéger au Conseil. Ainsi Henri Lésiré-Ogrel résume très bien l'originalité du jeu pour la CGT : « Le Conseil lui est utile, soit parce qu'il lui offre un moyen commode et officiel d'exprimer son avis sur des problèmes de caractère général, à une époque où la CGT n'a guère l'audience des pouvoirs publics, soit parce qu'elle y peut sonder les reins et les cœurs de l'adversaire, déceler ses positions et par suite les dénoncer et les utiliser » [Lésiré-Ogrel, 1956, 362]. S'il note des rapprochements possibles entre syndicats ouvriers, il souligne les oppositions nées du contexte international : « CGT-FO et CFTC se sont constamment refusées à suivre la CGT dans la condamnation sans appel de la politique d'armement qui constitue pourtant le leit-motif de cette dernière » [Lésiré-Ogrel, 1956, 381].

Mais certains témoins sont critiques de cette situation, en particulier certains démocrates chrétiens qui espéraient plus de cette institution. Yves Archambeaud reproche ainsi au Conseil : « Il n'est pas le conseiller écouté du Parlement ni du Gouvernement ; il ne leur fournit pas un apport technique suffisant qui allègerait leurs travaux ; il ne fait pas efficacement participer à la vie de l'Etat l'ensemble des activités économiques de la Nation » [Archambeaud, 1948, 590].

De même, il semble que la presse s'intéresse moins aux travaux du Conseil économique. L'universitaire Maurice Byé, membre du Conseil au nom du groupe de la pensée française explique ainsi : « C'est dans les moments de désaccord ou dans les périodes critiques, lors de la rupture de la CGT ou des tractations de la Délégation des salaires et des prix, que la Presse reprend le chemin de ces salles du Palais-Royal » [Byé, 1948, 57].

---

<sup>26</sup> *Revenu national et conjoncture économique*, Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 2<sup>e</sup> semestre 1953, p. 3.

## *Un type d'institution parlementaire*

Le juriste Jacques Revol caractérise ainsi le style parlementaire du Conseil : « L'influence des pratiques parlementaires est telle que les votes sont extrêmement nombreux : il faut bien dire qu'ils constituent pour certains groupes un moyen de pression à l'égard d'autres groupes. Les votes n'interviennent pas seulement lors de l'adoption définitive des avis et des résolutions, ils ont lieu à tous les moments de la discussion ; ils concernent aussi bien les points de détail que des questions de fond » [Revol, 1946, 126].

Dans la réorganisation politico-administrative que marque la IV<sup>e</sup> République, le Conseil économique apparaît dans sa composition et dans son fonctionnement comme parlementaire à la différence de la petite structure du commissariat général du Plan [Rouso, 1986] ou des multiples organismes dans lesquels sont représentées les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs [Steinhouse, 2001, 209-212]. Certains ministères (en particulier ceux du Travail et celui des Finances et des Affaires économiques) se sont en effet créés des structures techniques qu'ils contrôlent plus directement.

Le modèle parlementaire et la longueur de certains débats liés aux attributions consultatives expliquent aussi que certains syndicalistes se méfient du rôle que l'on peut faire jouer au Conseil. Ainsi le cégétiste René Arrachard explique : « Le gouvernement (...) cherche un appui en s'adressant au Conseil économique. Notre camarade Le Brun avait raison de dire que c'est là un moyen sur lequel nous avons des réserves à faire, certes, et si le Conseil économique devait être saisi de cette question [le blocage des salaires], il est probable que dans six mois, il y serait encore. C'est au gouvernement directement qu'il faut nous adresser »<sup>27</sup>.

Ce discours ne doit pas faire négliger le fait que le Conseil soit malgré tout une véritable « tribune » pour les forces syndicales et le style parlementaire adopté n'y est pas pour rien. Henri Désiré-Ogrel conclut d'ailleurs ainsi son étude : « Dans la perspective présente le Conseil économique joue un rôle plus effacé, mais toujours important, davantage d'information que le conseil des Pouvoirs publics. Ce qui importe alors, ce n'est plus de dégager un avis majoritaire mais bien de permettre à chaque groupe économique d'exprimer ses positions. A la limite l'essentiel n'est pas dans le texte adopté, nécessairement fruit d'un compromis, mais dans les amendements rejetés et qui figurent en note puisqu'ils expriment, eux, l'opinion d'un groupe déterminé » [Lésiré-Ogrel, 1956, 428]. Cette politisation est parfois regrettée, Maurice Byé critique le rôle de certains syndicats : « L'intrusion de facteurs politiques, bien que l'on s'en défende est constante dans les prises de position : les propositions examinées proviennent de partis politiques ; les sympathies de certaines organisations à l'égard de ces partis se manifestent fatalement » [Byé, 1948, 76].

Cette volonté d'imiter les méthodes parlementaires joue sans doute contre l'institution dans ses relations avec l'Assemblée nationale. Un observateur socialiste explique ainsi en 1955 : « En axant le Conseil économique sur le Parlement et en en calquant la structure autant que les procédures, le Palais Royal a éveillé la suspicion du Palais Bourbon. Devant cette troisième ou quatrième assemblée, les députés ont trop souvent réagi en rivaux plutôt qu'en collaborateurs. L'Assemblée nationale n'a songé à saisir le Conseil économique que pour retarder un vote, se couvrir par un avis venu d'ailleurs quand ce n'était pas en raison du peu d'intérêt suscité par une question soulevée au Parlement. Dans de telles conditions le rôle de parent pauvre n'est jamais enviable. Il vaut mieux en changer que de s'y confiner ». Regrettant la coupure d'avec le monde de la haute administration, Alain Gourdon conclut :

---

<sup>27</sup> Cité par René Arrachard lors du Comité confédéral national de la CGT de novembre 1947. Institut CGT d'histoire sociale, *Les Comités confédéraux nationaux de novembre 1947 et de juin 1948*, p. 12.

« Le Conseil économique n'est ni une académie ni un club, il n'est pas un service administratif ; non élu, il ne peut prétendre au rôle d'assemblée parlementaire. Il lui faut donc assumer son rôle de magistrature supérieure en matière économique et sociale » [Gourdon, 1955, 497 et 501].

Sans changement réel, le Conseil économique prend le risque d'être vu très régulièrement par les députés, comme le disait le juriste Marcel Prélot, « le Palais Royal reste une sorte d'académie un peu plus jeune que celle du quai Conti, mais dont les avis respectables ne valaient guère plus qu'un bon article de revue technique »<sup>28</sup>.

## UNE INSTITUTION CONFIRMÉE MAIS INCERTAINE

Le Conseil économique de la IV<sup>e</sup> République apparaît donc bien différent de celui de la III<sup>e</sup> République. Né sous des auspices plus favorables (la reconnaissance constitutionnelle est plus forte que les incertitudes d'une création par décret), il semble s'accorder sur un modèle plus parlementaire. A la fois parce qu'il est plus proche de l'Assemblée que du pouvoir exécutif et parce que, dans son fonctionnement, il se calque sur la vie parlementaire (absence de rôle spécifique pour une commission permanente, publicité totale des débats, reconnaissance des oppositions). Un certain nombre de procédures qui avaient été expérimentées durant l'entre-deux-guerres sont rationalisées (en particulier autour des publications des travaux) mais l'absence de liens directs avec la haute administration, si déterminante pour l'affirmation du Conseil national économique, semble constituer un réel problème. De plus, l'aporie représentative qui avait hanté les années 1920 et 1930 semble conserver toute sa force avec le Conseil économique. La réforme législative de 1951 change assez profondément la composition du Conseil sans pour autant aboutir à une solution toujours critiquée. Le seul choix qui est maintenu durant toute la IV<sup>e</sup> République consiste à refuser la voie plus professionnelle et plus paritaire qui avait été adoptée en 1936. Cette situation éloigne aussi le Conseil d'autres institutions où les grandes questions économiques et sociales sont débattues.

Certains acteurs s'interrogent ouvertement sur le résultat de cette tribune partielle pour les forces syndicales. Ainsi Henri Lésiré Ogrel écrit : « En offrant un exutoire officiel, on évitait des cheminements autrement dangereux. Mais le dérivatif, pour être efficace, aurait dû être plus substantiel : il eut fallu donner dès le départ des pouvoirs autrement importants au Conseil économique et peut-être serait-il alors devenu la tribune essentielle des organisations professionnelles » [Lésiré-Ogrel 1956, 361]. Mais la tension reste constante entre une demande de l'Etat en termes d'expertise et de conseils et les revendications des groupes sociaux, à tel point qu'un tel conseil semble être une anomalie pour un observateur étranger : « *It is an intriguing idea to have an Economic Council, composed of representatives from different segments of the population, to advise public authorities and at the same time to satisfy the needs and desires of groups for functional representation* » [Seligson, 1954, 49].

Si le Conseil économique peut parfois être victime de tensions internes et de dysfonctionnements, ses principales limites naissent de la situation politique, économique et sociale de la IV<sup>e</sup> République. Des partis antagonistes, des gouvernements éphémères, des syndicats divisés, de nouvelles institutions très autonomes (comme le Commissariat général du Plan), sans parler des questions coloniales, sont autant de problèmes pour l'Assemblée du Palais-Royal. A travers ses auto-saisines, le Conseil économique élabore une documentation importante. La reconnaissance constitutionnelle institutionnalise sans doute de manière

---

<sup>28</sup> *La Croix*, 12 août 1958.

définitive la représentation des acteurs socio-économiques en France. Mais, la signification même d'une telle institution reste discutée et son maintien lors des débats constitutionnels de 1958 n'est pas obtenu sans faire l'objet de tractations.

## Bibliographie

- Archambeaud (Yves), « Conseil économique et régime démocratique », *Politique*, 36, juillet-août 1948, pp. 578-591.
- Aubry (Maurice), *Le Conseil économique*, Paris, LGDJ, 1953.
- Bougrab (Jeannette), *Aux origines de la constitution de la IV<sup>e</sup> République*, Paris, Dalloz, 2002.
- Byé (Maurice), « Le Conseil économique », in *Mélanges dédiés à M. le Professeur Joseph Magnol*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1948, pp. 57-79.
- Cahen-Salvador (Georges), « Le conseil national économique », *Droit social*, septembre-octobre 1946, pp. 3-11.
- Callon (Jean-Eric) (dir.), *Les projets constitutionnels de la Résistance*, Paris, La Documentation française, 1998.
- Chatriot (Alain), *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002 (a).
- Chatriot (Alain), « La Chambre haute », in Duclert (Vincent) et Prochasson (Christophe) (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002 (b), pp. 676-683.
- Chatriot (Alain), « L'impossible réforme du Conseil économique et social (1962-1974) », in Beltran (Alain) et Le Beguec (Gilles) (dir.), *Action et pensée sociales chez Georges Pompidou*, Paris, PUF, Association Georges Pompidou, 2004, pp. 225-239.
- Decaumont (François) (dir.), *Le discours de Bayeux. Hier et aujourd'hui*, Aix-en-Provence, Paris, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Economica, Institut Charles de Gaulle, Association française des constitutionnalistes, 1991.
- Dreyfus (Michel), Gautron (Gérard) et Robert (Jean-Louis) (dir.), *La naissance de Force ouvrière. Autour de Robert Bothereau*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.
- Gaillard (François), *Le Conseil économique et social*, thèse de doctorat de droit, Université Paris XIII, 1975.
- Gobert (Nicolas), *Le Conseil économique et ses premiers travaux (1947-1951)*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Paris I, 1979.
- Goetz-Girey (Robert), « La « distance sociale et les groupes du Conseil économique », *Revue économique*, 5, 1957, pp. 890-905.
- Gourdon (Alain), « Le rôle du Conseil économique », *Revue socialiste*, 87, mai 1955, pp. 494-501.
- Hayward (Jack Ernest Shalom), *Private Interests and Public Policy, the Experience of the French Economic and Social Council*, Londres, Longmans, 1966.
- Lesire-Ogrel (Hubert), « Les organisations syndicales ouvrières au Conseil économique », in Tiano (André), Rocard (Michel) et Lesire-Ogrel (Hubert), *Expériences françaises d'action syndicale ouvrière*, Paris, Les éditions ouvrières, 1956.
- Lewis (Edward G.), « The Operation of the French Economic Council », *The American Political Science Review*, 49, 1, mars 1955, pp. 161-172.
- Margairaz (Michel), *L'Etat, les finances et l'économie, histoire d'une conversion 1932-1952*, Paris, CHEFF, 2 vol., 1991.
- Offerlé (Michel), « La société civile en question », *Problèmes politiques et sociaux*, 888, Paris, La Documentation française, 2003.
- Revol (Jacques), « Le fonctionnement du Conseil Economique », *Droit social*, avril 1948, pp. 123-130.

- Rivero (Jean) et Vedel (Georges), « Les principes économiques et sociaux de la Constitution : le préambule », in Rivero (Jean) et Vedel (Georges), « Les problèmes économiques et sociaux et la constitution », dans *Collection du Droit Social*, XXXI, 1947, pp. 13-35.
- Rivero (Jean), « Les institutions économiques et sociales de la Constitution : le Conseil économique », in Rivero (Jean) et Vedel (Georges), « Les problèmes économiques et sociaux et la constitution », dans *Collection du Droit Social*, XXXI, 1947, pp. 35-44.
- Rouso (Henry) (dir.), *De Monnet à Massé : enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers plans (1946-1965)*, Paris, éd. du CNRS, 1986.
- Sauvy (Alfred), « Avenir et possibilités du Conseil Economique », *Revue politique et parlementaire*, mai 1955, pp. 117-126.
- Seligson (Harry), « An Evaluation of the Economic Council of France », *The Western Political Quaterly*, 7, 1, mars 1954; pp. 36-50.
- Steinhouse (Adam), *Workers' Participation in Post-Liberation France*, Lanham, Lexington Books, 2001.
- Vedel (Georges), « Conceptions sociales et organisations politiques », in Rivero (Jean) et Vedel (Georges), « Les problèmes économiques et sociaux et la constitution », dans *Collection du Droit Social*, XXXI, 1947, pp. 5-12.