

Le livre blanc anglais et "l'emploi intégral"

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **2 (1944)**

Heft 3

PDF erstellt am: **17.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-131814>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

autre ; il faut au contraire que la répartition des commandes soit faite proportionnellement à l'importance des diverses parties de la Suisse et de leurs possibilités économiques. Une répartition arbitraire qui obéirait à d'autres mobiles que ceux que dicte l'intérêt général serait nuisible à l'ensemble de notre économie, car elle pourrait entraîner un déplacement des forces en présence. Or, tout transfert d'éléments de production, tels que main-d'œuvre, matières premières, capitaux, provoque des remous ; il est préférable de les prévenir plutôt que d'en supporter les conséquences, sans quoi nous verrions certaines contrées vivre dans l'aisance, grâce aux commandes des C. F. F. qui seront finalement payées avec les deniers publics, alors que les autres régions moins privilégiées participent aussi, par les impôts, à remplir la caisse de l'Etat.

Le déséquilibre économique provoque également un déséquilibre social. Si la main-d'œuvre manque de travail, il lui reste l'alternative de recevoir des indemnités de chômage, de chercher une occupation dans une autre branche d'activité, ou encore de se déplacer. Quel que soit son choix, le travailleur en souffre et sa famille également.

Il est donc dans l'intérêt de l'Etat de maintenir l'économie dans sa structure actuelle et d'éviter un déplacement de forces et de capitaux par l'octroi de commandes aux entreprises privées.

Jean GOLAY.

Le livre blanc anglais et « l'emploi intégral »¹

Le livre blanc est une esquisse de politique gouvernementale ; l'Etat reconnaît sa responsabilité de devoir, après la guerre, assurer au travail un niveau élevé et stable. Le problème est international aussi bien que national, et un premier pas a déjà été fait en vue d'une collaboration. Toutefois, on ne prévoit pas de chômage considérable pour la période de transition guerre-paix (sauf un chômage temporaire dû à la démobilisation). Quoique indispensable pour octroyer les pouvoirs nécessaires, la législation ne sera pas suffisante ; pour réaliser le programme prévu, l'appui total de l'industrie et des travailleurs jouera un rôle aussi important que l'action du gouvernement.

I. LE CLIMAT INTERNATIONAL ET INDUSTRIEL

Quoique le livre blanc concerne la politique interne, évidemment qu'un niveau élevé de l'emploi dépend aussi d'une augmentation des exportations britanniques par rapport à leurs chiffres d'avant 1939, augmentation destinée

¹ L'*Economist* du 3 juin a donné un résumé détaillé du livre blanc anglais sur la question de « l'emploi intégral ». L'intérêt de ce problème nous engage à publier ci-dessous le texte de l'article de l'*Economist* que Mlle N. Ceresole a traduit à cette intention.

à compenser les pertes, dues à la guerre, de placements faits à l'étranger. Mais pour qu'une telle expansion soit possible, il faut un équilibre économique général et la prospérité dans les autres pays. Coopérer à cette fin avec les nations constituera donc une partie essentielle de la politique de l'emploi intégral. D'ailleurs, plusieurs accords internationaux généraux ont déjà été conclus dans ce sens par le gouvernement : la Charte de l'Atlantique, le Pacte d'assistance mutuelle avec les Etats-Unis, l'approbation des recommandations de la Conférence de Hot Springs. Au nombre des premières contributions que le gouvernement anglais puisse apporter dans le sens de la conférence de l'I. L. O.¹, relevons l'action destinée à développer la puissance économique dans l'Etat et l'Empire.

Cependant, pour recouvrer les marchés d'exportation, on compte avant tout sur une industrie active et souple. Donner aux industries d'exportation la priorité quant au travail, aux matières premières et aux usines ne signifie pas que le problème du rendement ne puisse être considéré qu'au seul point de vue de ces industries. Les propositions faites dans le récent discours sur le budget, tendant, par des allègements d'ordre fiscal, à aider l'industrie à faire des recherches scientifiques pour trouver des produits de remplacement, lui permettront d'améliorer sa technique et son rendement.

II. LE PASSAGE DE LA GUERRE A LA PAIX

La durée de la période de transition entre la fin de la guerre européenne et celle du Pacifique est imprévisible. La situation économique en subira les conséquences dès que commencera la démobilisation partielle du travail. La loi rendant le service militaire obligatoire et le contrôle des prix ont permis, d'une part, de réduire le chômage de 1.300.000 à 75.000 et, d'autre part, de modérer la demande des biens de consommation. Le retour à la production civile, dont la demande sera élevée, signifiera un changement d'activité pour environ 7 des 23 millions de personnes actuellement dans les forces armées, ayant un emploi lucratif. Les dépenses du gouvernement, qui utilise aujourd'hui près de 80 % de la force de travail manufacturière, seront partiellement réduites, et ces travailleurs, ajoutés aux démobilisés, devront être absorbés par une production civile accrue. Cependant, l'intégration des deux mouvements ne peut pas toujours et partout se faire parfaitement. Il y aura un triple danger de chômage local, d'inflation et d'expansion mal dirigée de l'industrie privée. Tout d'abord, il se peut qu'on ait exagéré le danger de chômage des industries locales qui ne s'adaptent pas assez facilement à la production civile : à l'issue de la dernière guerre, il n'a été ni important ni de longue durée. Pour le réduire au minimum, le gouvernement se propose d'aider l'industrie et la main-d'œuvre à s'adapter aux nouvelles conditions et de régler sa propre production et la vente des stocks de façon à répondre aux besoins les plus urgents de la production civile ; ainsi il favorisera une expansion régulière pendant la période de transition. Les expériences faites

¹ I. L. O., c'est-à-dire International Labour Office (B. I. T.).

par les industries qui ont été déplacées au cours de la guerre permettront de mettre ces plans en pratique.

Pour éviter le second danger, c'est-à-dire l'inflation découlant d'un excédent de pouvoir d'achat par rapport aux biens existant sur le marché, l'action gouvernementale sera aussi nécessaire que les restrictions du public. Le rationnement et le contrôle des prix devront être maintenus, bien qu'aucun niveau définitif des prix ne puisse être fixé, puisque le coût des produits importés dépendra des prix mondiaux. Il en sera de même de l'épargne, à la condition qu'une proportion suffisante de la production civile accrue puisse être attribuée à des plans de reconstruction et de développement social. Enfin, l'emploi du capital devra être réglementé avec soin, pour éviter la monnaie chère et pour diriger les dépenses vers les besoins de première nécessité. Ces restrictions n'auront rien d'agréable, mais le gouvernement attend du peuple la même discipline et le même appui que pendant la guerre.

Le danger d'une demande mal dirigée interférant avec la production de biens essentiels, nécessitera la mise sur pied d'un système de priorité accordée aux biens de consommation, aux matières premières et à la main-d'œuvre. « Prêt-et-bail » et crédit ne seront plus valables pour l'importation des denrées alimentaires essentielles et des matières premières. Pour y suppléer, on favorisera le plus possible l'expansion des industries d'exportation. Sur le marché interne, il s'agira de produire avant toute autre chose les objets nécessaires à la vie civile et à l'équipement essentiel de l'industrie. La durée du maintien de ces contrôles dépendra de la longueur de la période de transition, à la fin de laquelle une action organisée sera entreprise pour maintenir à un niveau approprié les dépenses en biens et en services.

III. LA RÉPARTITION ÉQUILIBRÉE ENTRE L'INDUSTRIE ET LE TRAVAIL

Comme les effets du chômage local dus à la période de transition se poursuivront longtemps après la fin de celle-ci, une brève description des mesures prises par le gouvernement pour l'enrayer est nécessaire. Le chômage saisonnier mis à part, l'arrêt du travail prolongé dans certaines industries et dans certaines régions, caractéristique de l'entre-deux-guerres, est dû en général à des changements techniques, aux variations de la mode ou à la concurrence étrangère. En période de dépression, la situation est aggravée par un manque d'équilibre industriel et, en particulier, par la localisation d'industries d'un seul type ou d'industries ayant un marché commun¹. On peut non seulement favoriser la prospérité des industries de base des régions intéressées, mais encore améliorer la situation générale en établissant dans la contrée des industries secondaires et en supprimant les obstacles matériels et éducatifs pour rendre la main-d'œuvre plus mobile. En notifiant des ordres précis à l'office préposé au développement de nouvelles industries et en prohibant un tel développement dans les contrées déjà surpeuplées, l'expansion industrielle devra être dirigée dans des secteurs qui demandent un meilleur équilibre et une certaine diver-

¹ « Industrie », comme ailleurs dans le livre blanc, est employé comme terme générique pour tous les types de production, y compris le commerce et l'agriculture.

sité dans la production. Le gouvernement pourra encore exercer son influence en maintenant dans une certaine mesure la production de munitions, par l'octroi de privilèges et par la signature de contrats ; par la construction dans les « régions de développement », et aux frais du gouvernement, de fabriques accordées à prêt-et-bail à l'industrie, et en aidant matériellement les industries de ces contrées. Le gouvernement assurera également les services publics, force électrique, communications, logements. Comme les conditions sont sans cesse changeantes, une liste définitive de ces régions ne peut être dressée. Une législation particulière à chaque contrée est nécessaire puisque, dans presque tous les cas, comme l'a démontré la guerre, il n'y a pas de raison pour que ces régions ne puissent pas être reconstituées sur une base économique solide. La plus grosse part de responsabilité pour la mise en œuvre de cette politique reposera sur divers départements gouvernementaux. Une organisation locale groupera les représentants des départements intéressés à l'application de ces mesures, en particulier ceux du Ministère du commerce, du Ministère du travail et du Ministère chargé de la reconstruction des villes et des campagnes. Sur le plan national cependant, le gouvernement se propose de confier les responsabilités au Ministère préposé à toutes les questions de politique industrielle générale.

Afin d'augmenter la mobilité de la main-d'œuvre, le gouvernement a également l'intention de rendre permanentes les institutions temporaires de réadaptation pour les hommes et les femmes mobilisés et les travailleurs de guerre libérés, et aussi d'encourager autant que possible l'industrie à pourvoir à l'éducation de ses propres recrues. De nombreux métiers ne demandent qu'une brève période d'instruction, qui sera plus profitable si elle est réalisée à l'usine même. Pour répondre aux besoins d'une instruction plus prolongée, les centres d'éducation gouvernementaux actuels et les instituts techniques pourront être développés et agrandis. Ceci augmentera la quantité de travailleurs qualifiés, dont on a grand besoin. Des allocations d'instruction, supérieures à la prime de chômage, mais inférieures au salaire d'un travailleur qualifié, seront versées par le gouvernement. Cependant, ces mesures ne seront couronnées de succès que s'il y a collaboration complète entre les employeurs et les syndicats, particulièrement dans les industries qui, auparavant, hésitaient à engager des éléments nouvellement instruits. Les obstacles matériels à la mobilité de la main-d'œuvre sont considérés avec autant d'attention. Une bonne partie des maisons construites après la guerre devront être mises à la disposition des travailleurs à des loyers raisonnables, et des allocations de réinstallation accordées à ceux qui seront transférés d'une région dans l'autre.

IV. CONDITIONS GÉNÉRALES D'UN NIVEAU ÉLEVÉ ET STABLE POUR LE TRAVAIL

Même après le passage sans heurts d'une économie de guerre à une économie de paix, le problème à longue échéance du chômage cyclique subsiste. Les trois conditions indispensables à l'emploi intégral sont : le maintien d'un niveau constant et proportionné des dépenses pour les biens de consommation et pour les services, la stabilisation des prix et des salaires en proportion du rendement, et une mobilité suffisante de la main-d'œuvre.

a) *Le maintien du maximum de dépenses*

La première mesure à prendre dans une politique d'emploi intégral doit être d'empêcher que le niveau des dépenses totales ne baisse. Le gouvernement a la responsabilité d'agir au plus vite en cas de débâcle menaçante, car l'expérience a prouvé que jamais une dépression commerciale n'apporte son propre correctif.

Pour assurer une politique qui maintienne le maximum de dépenses, il est nécessaire d'analyser ses éléments de base, de voir quelles pourraient être les composantes de chacun d'entre eux, et avec quelle facilité des fluctuations pourraient être réglées ou abolies. On peut dire que ni les dépenses publiques ni les dépenses privées de consommation ne varieront beaucoup, car l'habitude d'acheter, tant individuelle que collective, est presque une constante. Alors que par le passé, les dépenses des pouvoirs publics étaient fortement réduites en période de dépression, surtout par les autorités locales, cette mesure ne sera pas nécessaire à l'avenir. Le plus gros danger réside dans les fluctuations de la dépense de placements privés et de la balance des exportations et des importations. Ni l'une ni l'autre ne sont faciles à régler ; il n'est pas simple non plus de compenser une baisse dans l'une des catégories de dépenses par une augmentation dans les autres. Autant que possible, les principes directeurs de la politique économique doivent comprendre un accroissement des exportations, une stabilisation des dépenses sous toutes leurs formes, une politique de dépenses des fonds publics destinée à compenser les variations de dépenses du capital privé, et la destruction dans l'œuf de la réduction des dépenses privées pour les biens de consommation.

b) *La stabilité des prix et des salaires*

Toutefois, pour que la première condition soit effective, il faut que la seconde soit remplie. Si, les fluctuations dues à une productivité accrue ou à la disparition d'irrégularités mises à part, la stabilité des salaires n'est pas maintenue, un accroissement de la dépense n'aura aucun effet sur le nombre des chômeurs. De même, si l'augmentation de la dépense n'a pas d'autre conséquence que le renchérissement du coût de la vie, les salaires réels resteront à peu près constants et il n'y aura pas une réduction du chômage. Le gouvernement est prêt à faire tout ce qui est en son pouvoir mais, sans la collaboration complète des travailleurs et des employeurs, sa politique restera sans effets. En particulier, il faudra coûte que coûte neutraliser la menace effective que représentent des accords restrictifs sur les prix et le rendement. Des informations seront récoltées sur l'étendue et les effets des accords restrictifs et sur l'activité des communautés d'intérêts, et des mesures appropriées seront prises en vue de les supprimer.

c) *La mobilité de la main-d'œuvre*

La troisième condition est également dépendante de la collaboration du public avec le gouvernement. Si une certaine quantité de chômage temporaire et saisonnier est inévitable, la responsabilité de sa réduction au minimum incombe aussi bien à l'initiative individuelle qu'au gouvernement.

V. COMMENT MAINTENIR LE MAXIMUM DE DÉPENSES

Après la période de transition pendant laquelle il sera essentiel de maintenir le taux de l'intérêt aussi bas que possible, le gouvernement a l'intention de voir ce qu'il pourra faire, quant aux dépenses qui se révéleront nécessaires, en faveur de l'occupation stable, au moyen de variations du taux de l'intérêt. Une politique monétaire, opérée simultanément par la Banque d'Angleterre, le Trésor et les banques de dépôts, ne sera pas toujours une arme appropriée contre la dépression, et le gouvernement propose d'y suppléer en agissant plus directement sur le volume des placements publics et privés. En particulier, les grandes entreprises privées seront encouragées à effectuer des dépenses conformes à la politique de stabilisation générale. Il est question de régler la politique fiscale dans ce sens. Dans la limite de ses pouvoirs et de l'urgence des placements, le gouvernement peut aussi exercer une pression sur les autorités locales, de telle sorte qu'elles augmentent leurs dépenses au début d'une dépression et les contractent en période de hausse. Ce projet serait réalisé au moyen de grands plans quinquennaux de travaux publics présentés par chaque autorité et compte tenu de la future situation du marché du travail. En usant de son pouvoir pour régulariser les octrois d'emprunts et les ouvertures de crédits, le gouvernement peut fixer un programme annuel de travaux publics pour l'année suivante. En supprimant toute cause éventuelle de retard entre la décision et l'exécution, l'influence stabilisatrice des investissements publics sera grandement augmentée. Cette politique peut être étendue aux services publics. Là de nouveau, la coopération de l'industrie est un facteur essentiel pour faciliter et activer les changements qui s'imposeront dans la répartition des dépenses publiques et privées.

b) *Dépense de consommation*

S'il était impossible de supprimer entièrement les variations des dépenses en capitaux, une seconde ligne de défense consisterait à influencer le volume des dépenses nationales de consommation, ce qui, croit-on, peut être fait le mieux par un contrôle thermostatique des contributions d'assurance sociale. Le livre blanc est suivi par un appendice ; celui-ci montre comment le pouvoir d'achat pourrait être augmenté en cas d'emploi réduit en diminuant temporairement les impôts, de façon à encourager la demande des biens de consommation et les services et à augmenter l'emploi. On ne propose pas que de tels changements soient introduits avant la fin de la période de transition, ou que la politique diminue les contributions totales versées à titre d'impôts pendant plusieurs années. Un système auxiliaire de crédits fiscaux différés pourrait également être adopté s'il s'avérait praticable et nécessaire. Enfin, le pouvoir d'achat du gouvernement et des autorités locales peut être dirigé vers le même objet de stabilisation.

c) *Finance centrale*

Aucune des propositions contenues dans le livre blanc n'implique un changement soudain ou important de l'exercice passé de l'Echiquier ; en stabilisant

le revenu national, elles aideront même à résoudre les problèmes de finance nationale soulevés par la dépression. Quand on considère l'éventualité d'une augmentation de l'aide financière apportée aux autorités locales qui entreprennent des dépenses au titre de politique d'emploi intégral, aussi bien que le coût inévitable des plans de reconstruction, il faut se souvenir qu'un certain accroissement de la dette nationale est dû à la guerre. Quoique le budget n'ait pas besoin d'être rigoureusement équilibré chaque année, le principe selon lequel il doit l'être lorsqu'il s'agit d'une période plus longue est maintenu. Il résultera inévitablement de ces faits un chiffre d'impôts élevé ; il ne pourra être atteint sans efforts excessifs que si le revenu national est maintenu intégralement grâce à des progrès d'ordre technique. Pour mériter la confiance du public, il s'agit donc de trouver un équilibre entre le besoin d'un revenu national élevé et d'une stabilité budgétaire.

VI. LA POLITIQUE EN PRATIQUE

En mettant en avant les propositions esquissées dans le livre blanc, le gouvernement se rend parfaitement compte que les mesures suggérées, comprenant comme elles le font une grande extension du contrôle de l'État sur le volume de l'emploi, sont une nouvelle déviation dans la politique pratiquée. Ces plans, qui n'ont pas encore fait leurs preuves, doivent être assez souples pour s'adapter aux difficultés et aux obstacles imprévus. En économie nationale, un diagnostic rapide et exact de la cause et de l'effet est indispensable au succès et est donné avec le plus de chances de réussite par un petit groupe d'experts en statistique et en économie, capables de conseiller les ministres intéressés. Leur travail sera impossible sans de fidèles statistiques tenues à jour, besoin auquel la coopération intégrale de l'industrie peut seule répondre. Il faudra des informations, en plus de celles dont on dispose déjà, sur l'emploi actuel, le chômage et les perspectives d'emploi dans chaque industrie et dans chaque région ; sur l'épargne et les dépenses privées et publiques qui sont prévues ; sur le volume annuel et la valeur de la production ; sur la production et la consommation mensuelles et sur les stocks et les commandes ; enfin, des estimations annuelles et trimestrielles des mouvements de capitaux étrangers et de la balance des paiements étrangers. Un volume en annexe au livre blanc annuel sur le revenu national et les dépenses donnera également une analyse plus complète de l'économie nationale. Une étude parallèle sur la position du travail humain, publiée par le Ministère du travail, servira à en compléter le tableau sans cesse changeant. Les débats sur le budget peuvent être adaptés de façon à fournir chaque année au Parlement l'occasion de discuter les problèmes économiques et la politique générale du gouvernement, laquelle veut favoriser l'emploi intégral et un standard de vie toujours plus élevé. Ce but-ci — pour terminer le livre blanc porte l'accent sur ce point — ne peut pas être atteint uniquement par l'occupation complète, sans un accroissement régulier de l'efficiences économique de la nation.