

L'avenir de l'Organisation internationale du Travail et ses possibilités d'évolution

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **34 (1942)**

Heft 12

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-384337>

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.

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

34^{me} année

Décembre 1942

N° 12

L'avenir de l'Organisation internationale du Travail et ses possibilités d'évolution.

Nous avons reçu, d'un groupe d'anciens collaborateurs du Bureau international du Travail, un article exposant comment, à leur sens, se pose la question de la place qu'occupera l'Organisation internationale du Travail dans l'après-guerre.

Sans prétendre résoudre tous les problèmes évoqués, l'article s'efforce d'en préciser les termes et de montrer, en même temps que les causes de faiblesse de l'O.I.T. dans le passé, les possibilités et les conditions de son redressement dans l'avenir. Son but essentiel est de provoquer, de la part de tous ceux qui, en Suisse ou ailleurs, s'intéressent aux problèmes d'après-guerre, une discussion, aussi approfondie que possible, des fondements économiques et sociaux sur lesquels devra s'établir, lors de la conclusion de la paix, le nouveau statut de l'Organisation internationale du Travail.

C'est dans cet esprit que nous le soumettons à nos lecteurs.

La rédaction.

L'ampleur des reconstructions économiques et sociales qui devront suivre la guerre donne une importance exceptionnelle aux solutions à intervenir dans l'organisation de la paix pour résoudre les problèmes du travail et des échanges internationaux.

Quel est le rôle susceptible de revenir à l'Organisation internationale du Travail lors de l'élaboration de ces solutions? La verrons-nous dire avec autorité ce qu'elle pense des conditions politiques et économiques indispensables à l'accomplissement de sa mission? La verrons-nous subsister, transformée et élargie, aussi bien dans ses conceptions que dans ses compétences? Disparaîtra-t-elle pour faire place à quelque autre organisme extrêmement différent par ses origines, sa constitution et son mode d'action? Survivra-t-elle à la crise morale et politique qui l'a fait quitter Genève pour s'installer à Montréal? Nouveau Phénix renaîtra-t-elle de ses cendres?

Autant de questions auxquelles l'issue de la guerre permettra seule de répondre et qu'il est par conséquent inutile pour l'instant d'aborder.

Mais, à supposer que cette issue soit telle qu'elle permette à l'O.I.T. de parler et de dire ce qu'elle veut, comment celle-ci envisage-t-elle les compétences qui devraient lui être attribuées et le rôle qu'elle entend revendiquer?

Nous n'avons pas la prétention de résoudre les problèmes ainsi posés. Nous désirons seulement en préciser les termes et montrer dans quel sens paraît devoir s'orienter leur solution éventuelle.

A ce titre, nous examinerons les principales causes de la faiblesse de l'O.I.T. telle qu'elle existe encore aujourd'hui, ses possibilités de redressement et les conditions qu'il faudrait réaliser pour que ce redressement soit assuré.

Les causes de faiblesse.

Les auteurs de la constitution de l'Organisation internationale du Travail se sont montrés non point trop ambitieux, mais sans aucun doute optimistes à l'excès quant aux moyens dont cette organisation devait être dotée pour accomplir sa mission.

La suppression des injustices, des privations et des misères qui mettent la paix et l'harmonie universelles en danger, la création de conditions de travail réellement humaines, sont en effet subordonnées :

1° A l'existence, dans chaque Etat, d'un revenu national suffisant pour assurer aux personnes vivant sur son territoire des conditions de vie convenables.

2° A l'équitable répartition de ce revenu.

Or, la première donnée du problème, l'existence, et, au besoin, la création, d'un revenu national suffisant, a toujours échappé aux investigations de l'O.I.T. et, lorsqu'elle a été étudiée par d'autres organismes — la Société des Nations, par exemple —, l'étude n'a jamais été suivie de mesures pratiques d'une réelle ampleur et d'un effet notable.

En réalité, l'œuvre entreprise par l'O.I.T. s'est toujours trouvée, ou compromise, ou fort diminuée par l'absence d'une action simultanée dans le domaine économique et sur le plan social.

Cette absence d'action dans le domaine économique s'explique sans doute par le fait que, lors de la création de l'O.I.T., on croyait à l'existence — ou à la résurrection — de l'économie libérale.

Celle-ci devait, dans l'esprit de ses protagonistes, permettre, par la libre circulation des personnes et des choses, une répartition rationnelle du travail et des tâches qui, utilisant pleinement les progrès techniques et les facultés de chacun, aurait porté au maximum le volume de la production.

Le libéralisme économique devant, toujours dans l'esprit de ses adeptes, porter les revenus nationaux à leur apogée, il suffisait, a-t-on pensé, de veiller à une équitable répartition de ces revenus à l'intérieur des différents Etats. C'était le rôle dévolu à l'O.I.T.

Or, en pratique, l'application du libéralisme économique s'est toujours heurtée à la difficulté, sinon à l'impossibilité, pour un pays donné, d'accepter, sans autre, la concurrence de pays — voisins ou éloignés — qui, produisant pour une raison quelconque meilleur marché que lui, mettaient ses débouchés et souvent son propre marché intérieur en péril; le libéralisme économique suppose pour les nations comme pour les individus des facultés d'adaptation et de transformation d'activité qui sont, hélas, loin de toujours exister.

Comme au cours des dernières décades, l'âpreté de la concurrence internationale s'est considérablement aggravée par le développement d'une production en masse à très bon marché, dans certains pays ou régions qui, il y a trente ou quarante ans, ne pouvaient être considérés comme des concurrents sérieux sur le marché mondial, la tendance naturelle au protectionnisme a été renforcée du fait même de la naissance de nouveaux centres de production parfaitement équipés au point de vue technique, disposant d'une main-d'œuvre peu exigeante, de moyens de transport relativement bon marché et, parfois, en outre, d'une monnaie élastique, voire fondante.

A ces causes d'échec de l'économie libérale se sont ajoutés, au cours des années d'avant-guerre, une exaspération des nationalismes politiques, un repliement des peuples sur eux-mêmes, qui ont conduit à l'autarcie — ou à des essais d'autarcie — dans des territoires dont les possibilités de production ne peuvent, par suite de la nature du sol, du climat ou du manque d'outillage, satisfaire qu'avec peine aux besoins essentiels de la population.

Les conséquences de cette évolution sont trop connues pour qu'il soit nécessaire de les évoquer longuement ici. Il s'en est généralement suivi un abaissement du niveau de vie des populations amenées à produire elles-mêmes ou à remplacer à force de travail des objets et denrées existant en abondance à l'extérieur, mais qu'elles entendaient se procurer, coûte que coûte, sur leur territoire, soit pour des raisons d'indépendance économique en cas de conflit (souci d'autonomie en vue de la défense nationale), soit pour pallier au resserrement des débouchés ouverts aux produits nationaux sur le marché mondial. (Resserrement générateur à la fois de chômage et d'une réduction des moyens de paiement susceptibles de couvrir les importations; la résorption du chômage et la restriction forcée des achats à l'étranger concourant alors au repliement de l'économie sur le marché intérieur.)

Cet abaissement a, il est vrai, été masqué en partie, par le développement et le perfectionnement simultanés du machinisme, de la technique industrielle et, dans une moindre mesure, de la technique agricole.

Cependant, si le passage d'une économie basée en grande partie sur la division internationale du travail, à une économie parcellaire, formée d'unités cherchant à tout prix à se suffire à elles-mêmes, n'a pas provoqué partout de troubles en eux-mêmes irrémédiables,

il n'en est pas moins responsable de l'aggravation du chômage et de la plupart des difficultés monétaires qui, dans presque tous les pays, ont si profondément affecté les conditions d'existence de larges couches de la population.

Certes, le déséquilibre ainsi créé a pu être compensé sans trop de peine dans certains Etats particulièrement bien dotés au point de vue de la répartition de leurs richesses, ou disposant à la fois d'un outillage remarquable et d'une population extrêmement laborieuse et disciplinée.

Dans le premier cas, le chômage provenant de la fermeture des débouchés extérieurs n'a pas été trop considérable, et, dans le second, il a pu être résorbé par la mise en œuvre de travaux d'intérêt général ou de fabrications nouvelles destinées au marché intérieur ou même à l'exportation forcée sous forme de tanks, avions, bombes, torpilles et autres engins de « civilisation ».

Il ne faut pas oublier, au reste, que, même dans l'hypothèse la plus favorable, l'adaptation n'a pas été sans difficultés monétaires.

La recherche voulue ou imposée à des degrés divers, suivant chaque Etat, de l'indépendance aussi large que possible des marchés extérieurs et la prédominance ainsi donnée au marché intérieur pour le développement et l'absorption de la production, ont entraîné une évolution des économies nationales à la fois considérable et rapide, brusquée même, puisqu'elle a dû se produire en très peu de temps, tout au plus en quelques années. Une telle évolution ne pouvait se faire sans troubles monétaires: elle impliquait, en effet, des transformations si grandes de l'appareil de production et de répartition qu'il eût été inconcevable d'espérer qu'elles pourraient s'accomplir sans provoquer de graves difficultés pour un nombre considérable d'entreprises, et surtout d'entreprises de première importance en raison de la place occupée par elles dans les pays dont l'économie s'est transformée. Comme il était le plus souvent impossible d'abandonner à leur sort des entreprises dont l'écroulement aurait pu entraîner des désordres graves et qu'on ne pouvait, en tout cas, laisser sans secours des chômeurs dont le nombre était, à lui seul, menaçant, les finances publiques se sont trouvées engagées dans d'énormes opérations de crédit, de renflouement ou d'assistance. Tout cela s'est produit au moment où les recettes de l'Etat fléchissaient par suite d'un ralentissement de l'activité économique tenant à l'impossibilité de compenser immédiatement le resserrement des débouchés extérieurs — la réduction du commerce international — par le développement du marché intérieur, par une augmentation des échanges sur le territoire national: le recours à des manipulations monétaires s'est, de la sorte, trouvé souvent inévitable en raison non seulement de l'ampleur, mais aussi du caractère de la crise.

Toute cette évolution portait, en elle-même, de sérieux germes de conflits.

Non qu'elle ait rendu la guerre actuelle inévitable: la résorption du chômage n'impliquait pas forcément la fabrication d'armements

et les contraintes qu'imposait la direction de l'économie et de la monnaie eussent été sans doute moins sensibles si elles ne s'étaient pas appliquées dans une atmosphère de violente tension internationale.

Toutefois, les bouleversements économiques intervenus au cours des dix ou douze années qui ont précédé la guerre, ont exigé — et auraient exigé indépendamment de l'atmosphère dans laquelle ils se sont produits — des transformations pénibles et pour les individus et pour les entreprises, des restrictions de gains et de profits, des limitations strictes apportées à la liberté individuelle. Ils ont exigé aussi des expansions de crédit ou des dévaluations monétaires dont on ne voyait pas toujours le terme...

Dans tous les cas, les choses étant ce qu'elles étaient, il y avait peut-être moins loin qu'on l'imaginait généralement, du contrôle des changes à la revendication d'un « espace vital ».

Cela n'avait pu échapper aux esprits avertis, mais n'avait eu aucune influence sur les méthodes et les moyens d'action de l'O. I. T.

En 1939, on en était resté, généralement, à l'idée qui prévalait vingt ans auparavant, que la publication d'informations sur les conditions de vie des travailleurs, et l'élaboration de règles ou de cadres fixant le mécanisme de la protection qui devrait être assurée aux salariés, forment le maximum de ce qu'on peut attendre d'une collaboration internationale en matière de politique sociale.

En fait, ceci constitue, non pas un maximum, mais un minimum, et même un minimum dont on peut se demander, lorsqu'on l'a atteint, si le résultat obtenu vaut vraiment les efforts faits pour y arriver.

Il paraît, en effet, évident que la publication d'informations sur les réalisations sociales intervenues à un moment donné, n'a qu'une portée restreinte et ne peut, à elle seule, justifier l'existence d'une institution aussi complexe que l'Organisation internationale du Travail.

L'étude systématique des problèmes sociaux, ou plutôt de la solution donnée à certains aspects de ces problèmes (organisation du marché de l'emploi, niveau des salaires et durée du travail, normes d'alimentation, développement des assurances sociales), n'aurait elle-même d'intérêt véritable que si le bureau pouvait donner aux institutions qui, dans chaque pays, doivent résoudre ces problèmes, un moyen pratique facilitant les solutions recommandées.

Or, il est certain que le Bureau n'a jamais disposé et dispose moins que jamais à l'heure actuelle, de l'autorité et des moyens d'action qui seraient indispensables pour aider les Etats à résoudre, conformément à ses vœux, les problèmes devant lesquels ils sont placés: les exemples qu'il cite, les recommandations qu'il fait, les solutions qu'il propose demeurent trop souvent dénués d'intérêt pratique puisqu'il est hors d'état de faciliter leur application. La description la plus exacte et la plus complète, l'analyse la plus pénétrante, la comparaison la mieux faite des solutions données, ou susceptibles d'être données, à tel ou tel problème, dans telle ou telle circonstance,

n'ont de valeur que pour ceux qui se trouvent placés, ou peuvent se placer, dans les conditions fondamentales prises comme base des problèmes posés et des solutions préconisées. Malheureusement, le Bureau a toujours été et demeure hors d'état de modifier si peu que ce soit les conditions dans lesquelles se trouvent les Etats les plus affectés par les problèmes sociaux qu'il étudie.

Cette impuissance à créer dans chaque Etat une situation nouvelle facilitant la solution des problèmes sociaux, ne peut, certes, être reprochée à l'O.I.T.; il ne dépendait pas d'elle de la faire disparaître. Ce n'est pas le procès de l'institution qu'il s'agit de faire: elle a tiré ce qu'elle a pu des moyens fort médiocres mis à sa disposition. Mais le médiocre rendement de ses efforts, n'aurait-il pas dû, depuis longtemps déjà l'amener à dégager la leçon des événements, à analyser les causes de sa faiblesse dans le présent aussi bien que dans le passé, à chercher et à faire connaître les solutions qu'elle propose pour remédier à sa faiblesse?

Aussi bien, ne faut-il pas aller jusqu'à admettre que les efforts passés ont été entièrement vains.

Les comparaisons des réalisations intervenues et la confrontation des idées en matière de politique sociale ne sont certes pas dénuées de toute valeur intrinsèque, mais leur action sur le progrès social est, ou très faible, ou très incertaine. Les conventions internationales du travail et les publications du B.I.T. ont-elles beaucoup contribué à améliorer le sort des travailleurs? Peut-être par l'espèce d'émulation qu'elles ont suscitée entre certains Etats et aussi par les craintes qu'elles ont, quelquefois, fait naître de voir exposer publiquement, dans une conférence internationale, des situations par trop choquantes. Peut-être aussi parce qu'elles ont mis à la disposition des gouvernements et des groupements professionnels un grand nombre d'informations objectives sur des mesures de protection sociale, sur leur structure et leurs résultats, qui, ainsi diffusées hors du pays où elles ont été prises, ont pu servir d'exemple ou d'incitation à la mise en vigueur de mesures analogues. Quoi qu'il en soit, le résultat direct, immédiat, le rendement certain de l'action exercée a été bien souvent hors de proportion avec les efforts déployés: combien de fois a-t-on chauffé une locomotive pour transporter quatre pelletées de charbon? Mais, pouvait-il, compte tenu des moyens dont disposait l'Organisation internationale du Travail, en être autrement? A la vérité, cela paraît peu probable: les bases économiques du progrès social échappaient trop à l'O.I.T. pour qu'elle puisse agir d'une façon logique, cohérente et certaine.

On a trop oublié, jusqu'ici, que l'action dans le domaine social implique le plus souvent une intervention dans le domaine économique. Pour éviter qu'une mesure destinée à protéger les travailleurs aille, finalement, à l'encontre du but poursuivi, il faut tout d'abord se demander quelles seront ses répercussions possibles sur le niveau des prix, sur l'emploi de la main-d'œuvre et l'activité des diverses catégories d'entreprises... Il faut, autrement dit, se préoccuper de

son incidence éventuelle sur les salaires, les profits, les prix et le chômage.

Le problème se pose dans les mêmes termes au point de vue national et au point de vue international; avant de prétendre répartir équitablement un revenu national et améliorer la situation des travailleurs dans un pays donné, il faut savoir si le revenu national du pays en cause est suffisant pour assurer aux personnes vivant sur le territoire de ce pays les conditions d'existence auxquelles on veut arriver; il faut aussi, le plus souvent, voir comment l'économie du pays considéré est susceptible de s'adapter à des charges nouvelles.

Comme cette adaptation ne peut se faire indéfiniment et de façon systématique par une hausse des prix, une réduction des salaires ou une réduction des profits, elle tend fréquemment à se réaliser par un perfectionnement des méthodes de production et par un meilleur emploi de la main-d'œuvre, la rationalisation ouvrière et mécanique cherchant à compenser les charges nouvelles.

La poursuite d'une amélioration réelle, quelque peu marquée, des conditions de vie des travailleurs aboutit à un accroissement du progrès technique, tant dans l'emploi des hommes que dans celui des machines.

Le progrès technique étant, beaucoup plus encore que les changements d'habitudes des consommateurs, générateur de chômage, sa réalisation pose immédiatement — dans l'hypothèse d'une production supposée constante en raison de la rigidité des débouchés qui lui sont ouverts — la question du remploi de la main-d'œuvre « libérée », devenue inutile, par suite du nouveau processus de production.

En fin de compte, toute amélioration nette des conditions de vie de la population active apparaît ainsi comme génératrice de chômage si elle ne s'accompagne pas d'un accroissement des débouchés ouverts aux produits tirés du sol ou fabriqués — donc de nouvelles possibilités d'emploi de la main-d'œuvre.

On en arrive, de la sorte, à ce qui devrait être un des buts essentiels de tout organisme de politique sociale, la recherche des activités auxquelles la main-d'œuvre disponible pourrait être employée avec le maximum d'utilité.

Ici, on est vite obligé de constater que les limites assignées au développement de la production économiquement utile, donc à l'emploi ou au remploi de la main-d'œuvre, sont en général rapidement atteintes lorsqu'on envisage seulement les possibilités internes d'un pays censé devoir se suffire à lui-même.

Exception faite de quelques Etats disposant d'un équipement industriel perfectionné et de ressources, tant agricoles que minérologiques, abondantes et variées, le développement de la production en régime autarcique atteint très vite un niveau au delà duquel il ne peut être poussé sans exiger des efforts hors de proportion avec le résultat obtenu; il est, ou il devrait être, déraisonnable de fabriquer, en temps normal, des carburants synthétiques dont le rende-

ment est inférieur à celui de carburants naturels alors que leur prix de revient est, au moins, deux ou trois fois plus élevé. Au surplus, l'emploi de la main-d'œuvre disponible à des travaux publics, la formation de camps de travail, ne sont que des palliatifs d'un usage limité.

Même en admettant que le recours à l'autarcie puisse, dans certaines circonstances, être finalement bénéficiaire pour le pays qui l'adopte, il n'en comporte pas moins un déséquilibre des échanges, difficile à compenser, et est une source de chômage pour tous les producteurs — notamment pour les producteurs étrangers qui, avant le recours à l'autarcie, importaient dans le pays en cause — dont les débouchés se trouvent entièrement ou partiellement supprimés.

En réalité, dans la plupart des cas, le emploi à des travaux productifs de la main-d'œuvre rendue disponible par les progrès techniques (ou même par les changements de goût des consommateurs) doit être cherché, soit dans le développement des échanges avec l'extérieur, soit dans une émigration rationnellement organisée.

Or, nous l'avons dit, jusqu'à présent, toute possibilité a échappé à l'O.I.T. de se prononcer, avec autorité, sur la politique à suivre en matière de commerce international et d'organisation des migrations.

Sans doute, peut-on dire, à propos des migrations, que le bureau a publié un certain nombre d'études dont une, notamment, sur les migrations colonisatrices; il a même fait adopter, à ce sujet, par la Conférence internationale du Travail, des conventions et recommandations. Mais il s'agit là, ou bien de travaux descriptifs, ou de simples analyses des possibilités, sans aucun pouvoir normatif, ou de règlements concernant le minimum de protection à assurer aux migrants, règlements n'engageant d'ailleurs que les Etats qui voulaient bien y souscrire.

Pratiquement, l'O.I.T. s'est vu refuser toute intervention effective dans le domaine économique, qu'il s'agisse soit de la circulation des biens, des capitaux ou des personnes, soit de la mise en valeur des territoires encore susceptibles d'un large développement.

Les possibilités et les conditions de redressement.

Il est permis de penser, sans tomber dans un optimisme exagéré, que l'obligation de reconstituer les stocks détruits par la guerre, de réparer les dommages causés aux personnes et aux biens, de remédier à la fonte de l'épargne et aux autres conséquences des dévalorisations monétaires, de transformer enfin certaines productions pour les adapter à des besoins nouveaux, entraînera des ententes et des échanges entre économies complémentaires.

La collaboration ainsi ébauchée, puis organisée, par la force des choses sans doute, mais organisée tout de même, ne pourra porter ses fruits, et surtout durer, que si elle s'accompagne de conditions de travail ou de vie répondant aux justes aspirations des populations appelées à mettre leurs forces en commun.

Il faut se rendre compte que le maintien de la paix et l'élimination de troubles sociaux menaçants dépendront, en grande partie, de la mesure dans laquelle on aura réussi à assurer aux travailleurs des conditions d'existence non point seulement tolérables, mais susceptibles d'une amélioration constante par une évolution continue de la politique sociale.

Or, cette évolution est, elle-même, étroitement liée à une saine organisation de la politique économique internationale et à une coordination rationnelle du progrès technique et du progrès social.

Que cette coordination ait lieu sur le plan d'ententes régionales, d'une entente européenne ou d'ententes intercontinentales, elle implique, dans tous les cas, une révision fondamentale des idées généralement admises quant à l'action de la politique internationale sur les conditions de vie des travailleurs et quant aux possibilités d'une collaboration internationale en matière sociale.

Le rôle d'un organisme international de politique sociale pourrait, de ce fait, être considérable, à condition — cela va de soi — de ne pas restreindre sa compétence aux « problèmes sociaux » tels qu'on les a définis jusqu'à présent, mais de le faire participer à une organisation de l'économie qui rende possibles le progrès et l'accroissement du niveau de vie prônés par tous les belligérants.

Aussi bien, le rapport du directeur p. i., soumis en octobre 1941 à la conférence de l'Organisation internationale du Travail, insiste-t-il, dans le chapitre consacré à l'avenir du bureau, sur la nécessité de donner à la future Organisation internationale du Travail, le moyen de faire entendre sa voix dans les conseils qui orienteront — et même façonneront — l'économie d'après-guerre¹.

Ce point de vue a été repris et quelque peu développé au cours d'une réunion tenue à Londres en avril 1942, réunion dont le compte rendu vient d'arriver en Suisse².

C'est là, certes, une attitude qui n'est point complètement nouvelle et, depuis la Conférence de Bruxelles en 1920, l'O.I.T. a été représentée au sein des diverses Conférences économiques internationales qui se sont succédées sous les auspices de la Société des Nations. Mais on sait quels ont été les résultats de ces Conférences et c'est seulement depuis quelques mois, sous la pression des circonstances, que l'O.I.T. revendique officiellement le droit de dire — sinon de prescrire — ce qu'il faudrait faire dans le domaine économique pour rendre possible la solution des problèmes sociaux...

Ceci constitue, sans doute, au moins implicitement, un aveu de l'impuissance passée et présente; aveu salutaire toutefois puisqu'il s'accompagne d'un rappel énergique du rôle que l'O.I.T. devrait

¹ L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale. Montréal 1941.

² The I. L. O. and plans for a «People's peace». — The London meeting of the Emergency Committee, April 1942. Montreal, July 1942.

remplir en matière économique pour qu'elle puisse agir efficacement dans le domaine social.

A ce sujet, le rapport du directeur, p. i., et les débats de la réunion de Londres sont assez explicites au moins quant aux buts à atteindre: ils énumèrent les tâches essentielles devant incomber à l'O.I.T. au cours de l'après-guerre, et montrent que certaines de celles-ci — l'élimination du chômage, la distribution des capitaux et de la main-d'œuvre pour la mise en valeur des territoires encore peu exploités, par exemple — exigent une intervention directe dans le régime des échanges internationaux. Ils affirment la subordination, au moins dans certains domaines, des souverainetés nationales à une autorité internationale chargée d'établir et de faire respecter les règles nécessaires à l'intérêt commun. Enfin, ils esquissent les méthodes suivant lesquelles l'O.I.T. pourraient collaborer avec les autorités chargées de régler les questions économiques et s'en faire entendre, de sorte qu'elle puisse accomplir sa tâche avec le maximum d'efficacité.

Par contre ils sont muets sur la structure du système — ou des systèmes politiques, économiques et sociaux qu'il faudrait élaborer et, sans doute, imposer pour atteindre les buts poursuivis.

L'idée essentielle de la subordination des autorités nationales à une autorité supérieure, chargée de régler les obligations de chacun à l'égard de tous ou, si l'on veut, de chaque pays à l'égard des autres, est bien émise, elle n'est développée ni en ce qui concerne la constitution de cette autorité supérieure — donc supra-nationale — et ses relations avec les autorités nationales, ni en ce qui concerne le système qu'elle aurait à employer et les réformes de structure qu'elle aurait à exiger pour atteindre les buts poursuivis.

Les buts sont à peu près fixés, mais le mécanisme à employer pour y arriver reste caché.

Sans doute, est-il encore trop tôt pour se faire une opinion pleinement motivée des méthodes qui s'imposeront en vue d'assurer, dans un programme de reconstruction, la coordination de l'économique et du social. Et puis, si tous les belligérants ont bien inscrit cette coordination à leur programme, il est évident qu'ils ne la conçoivent ni de la même manière ni au bénéfice des mêmes groupes d'individus. Enfin, il n'est pas douteux, qu'en cas de victoire de l'Axe, l'O.I.T. telle qu'on l'a connue avant la guerre, n'aurait qu'à faire place à une institution entièrement nouvelle et conforme aux vœux des vainqueurs. En cas de paix de compromis, des transformations profondes devraient être apportées à l'organisation ancienne pour qu'elle puisse être admise comme centre de collaboration entre les anciens belligérants. Est-il même bien certain qu'en cas de victoire russo-anglo-saxonne, victoire à laquelle l'U.R.S.S. aurait pris une part prépondérante, il resterait grand'chose de l'ancienne institution genevoise dans la constitution d'une nouvelle Organisation internationale du Travail transformée et, espérons-le, revigorée?

En résumé, on ne peut encore prévoir avec quelque vraisemblance si l'O.I.T., modèle 1919/1939, subsistera; ni les transformations qu'elle devra éventuellement subir pour s'adapter aux circonstances et aux tâches nouvelles qui pourront lui être confiées. La seule chose qui paraisse certaine, c'est que les problèmes économiques et sociaux de l'après-guerre constitueront une des tâches fondamentales des organismes de reconstruction.

Quels seront ces organismes et comment assureront-ils la liaison avec le passé? Cette liaison sera-t-elle même assurée? Personne ne peut le dire à l'heure actuelle et il n'est pas surprenant que le Bureau, après avoir — comme il convient — affirmé par la voix de son directeur — sa foi dans l'avenir et sa conviction de l'importance du rôle qui devra lui être réservé, se montre fort prudent en ce qui concerne les conditions dans lesquelles ses convictions ou ses espoirs pourront se traduire en réalités.

Toutefois, si les tentatives de déterminer ce que pourront être à l'avenir, les constitutions des organismes chargés de coordonner l'économique et le social paraissent encore prématurées, et, par conséquent vaines, il serait certainement intéressant et peut-être utile de préciser suffisamment les conceptions que l'O.I.T. aimerait voir triompher dans le domaine économique afin d'accomplir la mission qu'elle revendique dans le domaine social.

Il faudrait, en effet, au moins définir les bases économiques du programme de reconstruction et de transformation qu'on devra bien dresser si l'on veut faire surgir la foi des masses en un meilleur avenir. Il ne suffit pas de dire qu'il faut éliminer le chômage et augmenter le niveau de vie des travailleurs, ou encore garantir un salaire minimum vital à ceux qui sont trop faibles pour se l'assurer eux-mêmes... Trop de promesses de ce genre ont déjà été faites qui n'ont guère été tenues, bien souvent parce qu'elles ne pouvaient l'être, pour que leur répétition ait encore quelque valeur. Il serait nécessaire d'expliquer comment, par quelles transformations de la structure économique et sociale, les promesses faites seraient susceptibles d'être réalisées.

Ces transformations n'ont jusqu'ici, à notre connaissance, pas encore été esquissées, en sorte que, si l'on peut se faire une idée approximative des plans économiques de l'Axe et du Japon, les conceptions anglo-saxonnes de l'organisation économique du monde restent dans l'ombre. Quant aux conceptions économiques qui seraient communes aux puissances unies contre l'Axe, et en partie contre le Japon, elles n'ont, elles, certainement jamais été formulées et il est permis de douter de leur existence.

Les plans de l'Axe, en ce qui concerne l'Europe, par exemple, sont relativement simples. Le système d'économie dirigée existant en Allemagne et en Italie et étendu maintenant à tous les pays occupés, serait maintenu et développé, chaque Etat — ou territoire — recevant mission de produire les denrées, marchandises ou objets

fabriqués pour lesquels il est le mieux placé et le mieux équipé. Les puissances dirigeantes, l'Allemagne et l'Italie, auraient la charge d'établir le plan de production et de distribution ainsi que d'en surveiller l'exécution. Détentrices des marchés extérieurs, elles auraient le monopole des importations et des exportations de l'espèce d'union économique envisagée. Contrôlant, de plus, les industries-clefs et les productions essentielles, comme elles le font déjà dans les pays qu'elles occupent ou dominent politiquement, c'est elles qui répartiraient les matières premières et les denrées nécessaires à chaque pays — ou territoire — englobé dans l'union. Un tel système de contrôle et de répartition permettrait, sans aucun doute, une orientation extrêmement ferme de l'économie, et les puissances de l'Axe, se partageant les compétences aussi bien au point de vue territorial que dans les diverses branches de la production, pourraient effectivement régler les conditions de travail et de vie des populations de toute l'Europe. Il leur serait facile de prélever directement les produits ou denrées représentant les prestations exigées sur les économies nationales des pays vaincus et astreints à indemnités. A supposer qu'un tel prélèvement direct ne soit pas jugé désirable, le contrôle des prix et la fixation de la parité des monnaies des pays débiteurs d'indemnités, suffiraient à effectuer le prélèvement imposé.

Cette organisation peut paraître bonne ou mauvaise, heureuse ou malheureuse, suivant que l'on se place au point de vue des puissances dominantes ou des puissances dominées; suivant aussi l'idée que l'on se fait de la manière dont les Etats vainqueurs useront de leur pouvoir, suivant qu'il y aura plus ou moins de véritable collaboration et de solidarité effective entre les diverses parties de l'union, ou plus ou moins d'exploitation de certaines populations au bénéfice de races ou de nationalités privilégiées. Elle a toutefois un mérite: celui d'être claire et de permettre une représentation cohérente de son fonctionnement et de ses conséquences possibles.

A de tels plans, quelles conceptions de l'organisation économique les adversaires de l'Axe peuvent-ils opposer?

Sans doute, la Charte de l'Atlantique parle-t-elle du libre accès aux matières premières et du relèvement du niveau de vie de tous, dans la liberté et la sécurité.

Ce sont là des affirmations de principe dont il faudrait savoir comment elles peuvent se traduire en réalité.

En fait, leur réalisation implique la solution de quatre grands problèmes d'ailleurs étroitement liés entre eux: monnaie, réparations des dommages aux personnes et aux biens, organisation des échanges internationaux, statut politique des diverses communautés nationales.

De tous ces problèmes, seul celui des réparations a fait l'objet de déclarations quelque peu précises de la part d'hommes politiques anglo-saxons ou américains: les questions fondamentales de la monnaie, des échanges internationaux et du statut politique d'après-guerre sont jusqu'ici restées dans l'ombre.

Il ne nous appartient pas de suggérer des solutions.

Disons simplement que le problème monétaire est, semble-t-il, le plus urgent sinon le plus important, car sa solution paraît bien être à la base des autres.

Le monde est, actuellement, lancé dans une période d'inflation généralisée, à tel point qu'elle ne comporte que d'infimes exceptions.

Les effets de cette inflation sont partiellement neutralisés par un contrôle des prix auquel s'ajoute, pour les signataires du pacte tripartite, l'exploitation des pays occupés qui leur permet d'acquérir, sans bourse délier, d'immenses quantités de biens de consommation ainsi qu'une partie importante du matériel de guerre dont ils ont besoin. Ces conditions ne peuvent cependant durer indéfiniment, au moins dans l'hypothèse où se placent les nations unies.

Que se passera-t-il à la fin des hostilités? Comment éviter les effets désastreux d'une hausse verticale et quasi illimitée des prix, si on veut desserrer tant soit peu le corset de fer — pour ne pas dire la camisole de force — dans lequel est enfermée l'économie?

Même en maintenant le système actuel de réglementation des prix, de la production et de la consommation, le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix — ou plutôt à l'économie de reconstruction — permettra tout au plus, grâce à l'accroissement de la production utile, de restreindre la part prise dans les échanges par le marché noir. En mettant les choses au mieux, l'augmentation des biens de consommation maintiendrait les prix au niveau légal atteint à la fin des hostilités, cela malgré l'accroissement considérable des billets en circulation.

Il serait, à ce moment, possible d'opérer des conversions monétaires, en donnant de nouvelles bases à la monnaie, soit par une redistribution de l'or — redistribution qui paraît, au demeurant, fort peu vraisemblable si elle doit comporter un transfert effectif des stocks actuellement détenus par les Etats-Unis, l'U.R.S.S. et la Grande-Bretagne —, soit par la création d'une monnaie «standard» qui gagnerait les circulations fiduciaires nationales, soit, enfin, par une combinaison des deux systèmes... On aurait partiellement évité les effets de l'inflation intervenue pendant la guerre, les titulaires de revenus fixes, les rentiers, les pensionnés ne seraient pas complètement dépossédés, ils ne supporteraient pas à peu près seuls, comme cela a été le cas en Allemagne en 1922—1923, la charge financière des hostilités.

Ce résultat n'aurait toutefois de valeur que s'il pouvait être maintenu en permanence ou, à tout le moins, pendant les longues années que nécessiteront la reconstruction et l'amortissement des frais de guerre.

Pour y arriver, on devra éliminer les causes de déséquilibre susceptibles de se produire dans chaque économie nationale, par suite, soit de l'endettement dû à la guerre ou à ses conséquences (dévastations, etc.), soit de l'évolution des courants commerciaux.

Il faudra donc déterminer soigneusement le revenu national de chaque pays, évaluer ses possibilités d'évolution, les charges qui le grèvent et, enfin, fixer la parité de la monnaie nationale par rapport à la monnaie « standard » admise pour les règlements internationaux; n'oublions pas que la fixation de cette parité aura pour chacune des économies en cause d'inévitables répercussions sur le niveau des prix et de ses salaires... Il faudra, aussi, veiller à une répartition du crédit qui stimule la production, là seulement où c'est nécessaire et où les fruits de cette production répondent à des besoins solvables; il faudra encore répartir ou équilibrer la réparation des dommages aux biens et aux personnes, organiser les échanges et la répartition de la main-d'œuvre, etc.... Tout cela à titre temporaire sans doute, mais d'un temporaire qui risque de durer... Nous sommes loin du retour à la liberté économique et de la suppression du contrôle des changes auxquels récemment le Secrétaire d'Etat américain aux affaires étrangères faisait allusion.

La « liberté » d'après-guerre subira sans doute nombre d'amputations, et il est plus que probable que d'innombrables restrictions seront encore nécessaires pour éviter le chaos.

Il ne suffit pas de promettre la liberté et la sécurité, il faut savoir dans quelle mesure elles sont compatibles entre elles et ce qui se cache sous les mots.

Le libre accès aux matières premières, par exemple, implique l'ouverture de débouchés suffisants, en qualité et en quantité, en volume et en prix, aux productions des pays qui ont besoin de ces matières: Comment ces débouchés seront-ils assurés? Y aura-t-il un partage soit des sources de matières premières, soit de leurs marchés? Et quelles seront alors les conditions de ce partage; qui les règlera... et qui les modifiera à mesure des changements intervenus dans l'économie des pays en cause? Y aura-t-il un essai de retour à la libre concurrence, au libéralisme économique, au moins en matière de commerce extérieur? Mais, que deviendront alors les industries et les diverses activités économiques qui se sont développées depuis 30 ans à l'abri des blocus, protections douanières, contingentements, accords de clearing ou de compensation, contrôle des changes et dévalorisations monétaires? Elles s'adapteront ou disparaîtront, peut-on dire. Voire... Des transformations d'un tel ordre impliqueraient, si elles devaient se réaliser rapidement et sur une grande échelle, un bouleversement tel qu'il provoquerait sans doute un chaos et des troubles sociaux dont on a peine à s'imaginer les répercussions et l'ampleur; et, si elles devaient se réaliser progressivement, la libre circulation des personnes et des capitaux assurant petit à petit, à mesure des possibilités, le passage sans trop d'à-coups, d'une économie fermée à une économie basée sur la libre circulation des marchandises, elles prendraient fort longtemps.

On peut, il est vrai, imaginer une telle évolution qui, tenant compte de la nécessité de réparer les dommages causés par la guerre,

ramènerait les systèmes autarciques à des échanges plus substantiels avec l'extérieur. C'est alors la conception des ententes régionales, des échanges organisés entre pays à économies complémentaires qui prévaudrait à nouveau. Mais, pour ne point conduire une fois de plus à des revendications territoriales, aux antagonismes et aux conflits qui en résultent — la théorie de l'espace vital n'est pas nouvelle —, ces ententes économiques devraient être telles qu'elles assurent un approvisionnement suffisant en matières premières, en denrées alimentaires et en produits de toutes sortes aux divers participants. On pourrait ainsi aboutir à une répartition régionale du travail et des productions, sorte d'autarcie des grands espaces, très différente des autarcies nationales qui se sont développées au cours des dernières décades, et qui permettrait l'établissement d'un équilibre harmonieux et stable entre les diverses zones économiques en présence.

Dans tous les cas, la mise sur pied de tels systèmes, assez analogues à une répartition des marchés entre cartels ou à l'intérieur d'un cartel de producteurs, est parfaitement concevable.

Ceci n'a pas complètement échappé au monde anglo-saxon. En Grande-Bretagne, des voix autorisées s'élèvent de plus en plus nombreuses pour demander le maintien et le développement, après la guerre, du système d'économie dirigée imposé par l'évolution des hostilités.

Les conceptions d'organisation de la paix ont, elles aussi, évolué, et il faut noter à ce sujet un article récent de « L'Economist » sur « L'égalité de sacrifice international ». Les nations unies renonceraient à exiger de l'ennemi — dans le cas d'une victoire dont, cela va de soi, elles ne doutent pas! — les indemnités nécessaires pour financer les réparations, mais elles ne seraient pas disposées pour cela à donner gratuitement au monde une paix qu'elles auraient, elles, chèrement payée.

Cet article, qui, après avoir demandé l'égalité de sacrifice, réclame l'organisation de la paix sur la base de l'égalité de droit et même, dans la mesure du possible, de niveau de vie pour tous les peuples, s'inspire des déclarations de Lord Perry à la Chambre des Lords: « L'Angleterre, a dit le grand industriel britannique, est prête à tous les sacrifices pour ramener la paix dans le monde. Mais, tous les pays qui sont attachés à cet idéal de paix, devraient être également appelés à consentir quelques sacrifices dans ce sens. Le gouvernement de Sa Majesté devrait donc se préoccuper d'établir un programme d'impôts internationaux, qui seraient, après la guerre, prélevés sur les pays vaincus aussi bien d'ailleurs que sur toutes les autres nations (les pays neutres). »

Les déclarations de Lord Perry ont été longuement commentées, en Suisse notamment, la « Finanz-Revue » de Zurich, par exemple, les juge intéressantes en elles-mêmes et indépendamment de leur origine.

Résumant le programme que Lord Perry propose pour l'après-guerre, elle le condense en trois points principaux :

1. Fixation par une commission internationale de taux de salaires « standard ».
2. Création d'un organisme international chargé de promouvoir une unité monétaire dans le monde.
3. Instauration d'un système d'impôts internationaux.

Le premier point, à lui seul, indique toute l'ampleur du programme et pourrait, dit la « Finanz-Revue », « faire douter des possibilités de réalisation, s'il ne ressortait clairement des déclarations des porte-parole de l'Axe eux-mêmes que c'est pour de telles idées qu'on se bat aujourd'hui : c'est pour la sécurité sociale, pour le travail, pour l'existence même ».

Le deuxième point n'appelle pas de remarque particulière de la part de l'hebdomadaire de Zurich. La question soulève des difficultés techniques d'application, considérables, certes, mais non insurmontables.

En ce qui touche le troisième point, la « Finanz-Revue » estime « qu'il ne peut être question d'impôts prélevés directement ou indirectement sur les individus ou sur les entreprises ». Lord Perry a lui-même précisé qu'il envisageait une sorte de « monopole de la Navigation aérienne » dont l'exploitation, sinon le profit, irait aux vainqueurs après la guerre. C'est sous cette forme, celle des « Grands Monopoles » économiques que pourrait se matérialiser la suggestion d'un système d'impôts internationaux, le but recherché étant de rétablir un équilibre économique, monétaire et financier entre tous les pays, belligérants ou non.

Aux Etats-Unis, il semble ressortir des déclarations d'importantes personnalités politiques et du Président Roosevelt lui-même qu'on songe à employer le système de la loi « prêt et bail », pour permettre aux nations européennes de rétablir leurs monnaies sur des bases saines et, surtout, leur donner la possibilité d'importer les matières premières et objets dont elles auront le plus urgent besoin.

« L'Economist » compte parmi les tenants de cette opinion. Il suggère que si la loi « prêt ou bail » doit rester en vigueur après la guerre, on tienne compte, pour son application, des prestations et des sacrifices de chacun des pays intéressés. Il faudra donc faire intervenir, non seulement les sacrifices en vies humaines, mais également déterminer le revenu national de chaque pays, examiner dans quelle mesure il aura été fait appel à des réserves d'origine nationale, à des crédits extérieurs, etc. . . . Il faudra encore distinguer entre les pays selon l'époque à laquelle ils auront commencé leur armement.

Si loin que le raisonnement puisse entraîner dans cette voie, conclut « L'Economist », on ne saurait cependant douter que le problème doive être abordé de cette manière, si l'on veut chercher une base à l'assistance d'après-guerre. Il vaudra mieux ne pas se demander pour qui, ou contre qui, chaque pays aura combattu, ou

s'il sera resté neutre, mais se préoccuper d'assurer, sur des bases égales, l'intégration de toutes les nations dans un système économique nouveau.

Dans l'ensemble cependant, du côté anglo-saxon, les conceptions d'organisation de la paix paraissent encore extrêmement vagues, incertaines et contradictoires.

Du côté des signataires du pacte tripartite, les idées — du moins celles rendues publiques — sont certainement plus claires quant au mécanisme envisagé pour assurer le fonctionnement de l'économie après la guerre. Ce qui reste dans l'ombre, c'est le point de savoir au bénéfice de qui le mécanisme jouerait et, à cette incertitude s'en ajoute une autre, plus grave encore peut-être, portant sur le statut territorial et politique des pays européens — spécialement des pays occupés et de leurs possessions d'outre-mer.

Or, il faudrait bien, en fin de compte, que chacun allume sa lanterne et éclaire la religion de ceux dont il sollicite l'adhésion à telle ou telle conception d'un « ordre nouveau » ou d'un « monde pacifié et régénéré dans la liberté et la sécurité ».

Peut-être, verra-t-on à cette occasion, que les conceptions ne diffèrent pas tellement entre elles et que ce qui varie beaucoup, c'est l'idée qu'on se fait — à tort ou à raison — des répercussions que pourrait avoir leur application sur la situation de telle ou telle population ou couche de population.

Sans doute, il n'appartient pas à l'O.I.T. dispersée, et dont l'organe d'exécution, le Bureau international du Travail a cherché refuge à Montréal, de dire ce qu'elle pense des plans de paix élaborés par les puissances signataires du pacte tripartite, mais, au moins, devrait-elle, puisqu'elle entend baser son existence sur une adhésion, enthousiaste ou réfléchie, des masses, exposer comment elle concevrait l'organisation de la paix si elle avait son mot à dire lorsque, les canons s'étant tus, on parlera de reconstruire.

Cette organisation de la paix, nous paraît devoir comporter plus de discipline que de liberté. Reste à savoir si, lorsque le conflit aura pris fin, les peuples ne seront pas à ce point lassés des ordres, contre-ordres, instructions, et directives qui leur sont donnés, excédés des contraintes et des coercitions, des contrôles et investigations de toute espèce, qu'ils n'appelleront pas de tous leurs suffrages le retour d'un minimum de libéralisme.

Le retour à une économie relativement libérale est d'ailleurs concevable après une période de transition comportant les restrictions de liberté indispensables à l'organisation d'un minimum de stabilité économique, politique et sociale. Ces restrictions devraient alors être admises au moins pour la période qui, répétons-le, risque d'être fort longue, de reconstruction et de stabilisation. Encore faudrait-il en connaître les répercussions, le mécanisme et l'étendue.

Est-ce toutefois dans une pareille organisation de l'économie que l'Organisation internationale du Travail entend chercher les

bases du progrès social? Quelle que soit la réponse à cette question, qu'elle soit positive ou négative, il faudrait préciser comment, sur quels principes et selon quelles modalités pratiques devrait s'édifier l'économie souhaitée.

Or, cela n'a pas été fait. A part une vingtaine de pages consacrées par le rapport du Directeur à la Conférence de 1941, aux buts que devra se proposer le Bureau dans l'avenir, rien ne permet de se faire une idée des moyens précis que l'O.I.T. entend employer pour accomplir la mission qu'elle revendique.

Rapport et compte rendu sont, au demeurant, fort sommaires et traitent bien plus des buts à atteindre ou de l'idéal proposé que de l'action pratique à exercer pour y arriver.

Le compte rendu de la réunion de Londres annonce, il est vrai, qu'un crédit d'un million de francs suisses a été attribué au B.I.T. pour rémunérer une quinzaine de collaborateurs scientifiques (research workers) chargés d'étudier la politique de reconstruction et de réorganisation à faire prévaloir après la guerre.

Les indispensables efforts de rénovation seraient donc entrepris. Acceptons-en l'augure et souhaitons que leurs fruits ne se fassent pas attendre.

Ce n'est pas la publication de compilations de textes législatifs, de recueils de conventions et de recommandations — dont la plupart sont périmées —, d'informations descriptives, de statistiques et d'analyses des événements courants qui, surtout à l'heure actuelle, suffit pour justifier, à elle seule, l'existence d'une institution telle que l'O.I.T. et si celle-ci prétend jouer un rôle essentiel dans l'édification de la paix internationale, il lui faut dire comment, à son sens, cette paix peut être fondée.

Enfin, il ne suffit pas, nous le répétons, de définir seulement les buts à atteindre et de proclamer sa foi dans l'avenir, il est *indispensable* de démontrer comment, par quels moyens, on entend parvenir à l'idéal proposé, de définir au moins dans leurs grandes lignes la structure et le mode d'action du mécanisme que l'on entend faire jouer.

C'est là une condition *fondamentale* pour obtenir l'adhésion des masses et leur donner la foi dans l'efficacité de l'œuvre entreprise pour leur assurer un avenir meilleur, plus riche de sécurité, de justice et d'humanité.