

# Revue internationale du Travail



Bureau  
international  
du Travail  
Genève

2013 | HS1

> volume 152

janvier

## NUMÉRO HORS-SÉRIE

### LA REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, LE BIT, L'OIT FRAGMENTS D'UNE HISTOIRE

La Revue internationale du Travail, le BIT, l'OIT: fragments d'une histoire  
P. BOLLÉ

L'œuvre de la Conférence de Genève  
L. JOUHAUX

Le redressement économique et les problèmes de l'emploi en Suède. II  
B. OHLIN

La théorie générale de M. Keynes sur les rapports entre l'emploi, l'intérêt et la monnaie  
A. P. LERNER

La politique démographique et la protection de la famille en Suède  
A. MYRDAL

Le maintien du plein emploi après la période de transition. Etude comparée du problème  
aux Etats-Unis et au Royaume-Uni  
M. KALECKI

Les causes du chômage dans les pays peu développés et quelques sujets pour la recherche  
W. A. LEWIS

Politique commerciale et croissance de l'emploi  
J. TINBERGEN

Travail et droits  
A. SEN

Crise mondiale, emplois et protection sociale  
J. STIGLITZ

## LA REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

La *Revue internationale du Travail* est une publication multidisciplinaire d'audience mondiale, qui traite du travail et de l'emploi. Elle a pour vocation d'enrichir la recherche universitaire, d'alimenter les débats et d'éclairer les décisions, en réunissant les travaux inédits de spécialistes de nombreuses disciplines – droit, économie, sociologie, sciences politiques, relations professionnelles – sur les divers enjeux de la politique du marché du travail et de la protection sociale. Sa politique éditoriale, fondée sur une haute exigence intellectuelle, associe lisibilité et rigueur analytique (pour la soumission de manuscrits, voir <[www.ilo.org/public/french/revue](http://www.ilo.org/public/french/revue)>).

### COMITÉ DE RÉDACTION

**Raymond Torres** (président), directeur de l'Institut international d'études sociales, Genève

**Peter Doeringer**, professeur, d'économie, département d'économie, Université de Boston

**Jayati Ghosh**, professeur, Centre for Economic Studies and Planning, Jawaharlal Nehru University, New Delhi

**Adrián Goldin**, professeur de droit du travail et de sécurité sociale, Universités de San Andrés et de Buenos Aires

**Dominique Méda**, professeur à Paris Dauphine; titulaire de la chaire «Reconversion écologique, travail, emploi et politiques sociales» au Collège d'études mondiales; Associée au Centre d'études de l'emploi, Noisy-le-Grand (France)

**Guy Mundlak**, professeur de droit du travail, Université de Tel-Aviv

**Paul Osterman**, professeur, MIT Sloan School of Management, Cambridge (Etats-Unis)

### CONSEIL SCIENTIFIQUE

**Bina Agarwal** (Delhi University); **Richard Anker** (Political Economy Research Institute, University of Massachusetts); **Eileen Applebaum** (Center for Women and Work, Rutgers University); **Graciela Bensusán** (Universidad Autónoma Metropolitana, Mexico); **Jan Breman** (Amsterdam School for Social Science Research); **Arturo Bronstein** (secrétaire général de la Société internationale de droit du travail et de la sécurité sociale); **Fang Cai** (Académie chinoise des sciences sociales); **Simon Deakin** (University of Cambridge); **Gus Edgren** (économiste du développement); **Louis Emmerij** (Graduate Center of the City University of New York); **Álvaro Espina Montero** (Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid); **Jean-Paul Fitoussi** (Observatoire français des conjonctures économiques); **Richard Freeman** (Harvard University); **Mark Harcourt** (University of Waikato, Nouvelle-Zélande); **Sanford M. Jacoby** (University of California, Los Angeles); **Ravi Kanbur** (Cornell University); **Samuel Lanfranco** (York University, Canada); **Brian Langille** (Université de Toronto); **Bernd von Maydell** (professeur émérite, Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht); **Claudio de Moura Castro** (Pitagoras College, Brésil); **Martha Nussbaum** (University of Chicago); **Antonio Ojeda Avilés** (Universidad de Sevilla); **Michael J. Piore** (Massachusetts Institute of Technology); **David Post** (Penn State University); **Derek Robinson** (membre émérite, Magdalen College, Oxford); **Amartya Sen** (Harvard University); **Kazuo Sugeno** (Université de Tokyo); **Alain Suptot** (Université de Nantes et Institut universitaire de France); **Sam Wangue** (Economic and Social Research Foundation, Dar es-Salaam).

**Rédacteur principal:** Mark Lansky

**Rédaction:** Patrick Bollé et Marie-Christine Nallet (édition française), Deborah Adams, Kate Pfeifferberger et Mark Lansky (édition anglaise), Lola Montero Cué (édition espagnole)

**Assistante d'édition:** Kate Pfeifferberger

**Production et conception graphique:** Service de production, impression et distribution des documents et publications, BIT

**Bureau de la rédaction:** Bureau international du Travail, 4, route des Morillons, CH-1211 Genève 22, Suisse; tél.: (41-22) 799 79 03; courriel: [revue@ilo.org](mailto:revue@ilo.org); site Internet: <[www.ilo.org/revue](http://www.ilo.org/revue)>

*L'Organisation internationale du Travail* a été créée en 1919, en vertu du Traité de Versailles qui a mis fin à la première guerre mondiale et est une institution spécialisée des Nations Unies depuis 1946. Sa mission est de participer à l'établissement d'une paix universelle et durable, qui ne peut être fondée que sur la justice sociale. L'OIT a une structure unique en son genre: gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs siègent au Conseil d'administration et à la Conférence internationale du Travail. Depuis sa création, l'OIT a adopté un ensemble de conventions et de recommandations, largement reconnues. Elle fournit aussi conseils et assistance techniques aux Etats Membres, grâce à son réseau mondial de bureaux locaux. L'Institut international d'études sociales est l'organisme de recherche et d'enseignement de l'OIT, à ce titre il a la responsabilité, au nom de l'Organisation, de la *Revue internationale du Travail*.

Les *désignations utilisées* dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

# Revue internationale du Travail

## NUMÉRO HORS-SÉRIE LA REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, LE BIT, L'OIT: FRAGMENTS D'UNE HISTOIRE

### Sommaire

1

La *Revue internationale du Travail*, comme l'OIT, approche un siècle d'existence. C'est l'occasion de revenir sur son histoire, en introduction de ce numéro hors-série où nous avons choisi de publier essentiellement des articles écrits pour la *Revue* par des lauréats de prix Nobel de la paix ou d'économie. L'auteur rappelle les origines de la *Revue* – le traité de Versailles où elle est inscrite – et ses débuts, l'extension internationale de son lectorat et sa situation présente à l'heure de la diffusion électronique. Il présente ensuite brièvement les auteurs et les articles publiés qu'il met en perspective avec les débats et recherches d'aujourd'hui, dont la *Revue* continue de rendre compte [ ].

15 [Léon Jouhaux](#)

C'est en 1951 que le prix Nobel de la paix est décerné à Léon Jouhaux, qui a consacré «une longue vie de travail et de lutte à l'élévation des classes laborieuses – et avant tout à améliorer leur condition. [...] Il est ici parce que depuis son plus jeune âge il s'est engagé dans le combat pour la paix et contre la guerre» [ ].

17

21 [Bertil Ohlin](#)

En 1935, la plupart des pays riches étaient au pire de la crise économique, victimes de la déflation et du chômage de masse. Pourtant, en Suède, le déclin avait été moindre et

le redressement plus rapide. Pour quelles raisons? L'intérêt pour cette question était bien entendu considérable à l'époque. Bertil Ohlin, qui avait auparavant rédigé des rapports sur la crise mondiale et sur le chômage en Suède – et qui reçut plus tard le prix Nobel d'économie –, analyse les causes du redressement de la Suède [ ].

22

#### 42 [Abba P. Lerner](#)

L'article d'Abba P. Lerner, que nous reproduisons ici, fut le premier à rendre simple et intelligible par tous la théorie de Keynes sur l'emploi; il avait d'ailleurs, avant sa publication, été lu et approuvé par J. M. Keynes. Né en Roumanie, A. P. Lerner a fait ses études à Cambridge avant d'enseigner dans plusieurs établissements universitaires, dont la London School of Economics and Political Science et l'université de Californie (Berkeley) [ ].

43

#### 56 [Alva Myrdal](#)

La Suède ne s'est pas seulement distinguée pour son avance en matière de politique économique au début des années trente, mais aussi par sa politique familiale. Alva Myrdal – qui reçut par la suite le prix Nobel de la paix – a participé de près à l'élaboration de la politique démographique de la Suède. Nous reprenons ici un article où elle explique quelles étaient les préoccupations de son pays et quels types de mesures ont été proposées [ ].

57

#### 69 [Michal Kalecki](#)

Michal Kalecki est un économiste polonais dont les contributions à la macroéconomie ont influencé les économistes d'inspiration keynésienne. Après des études d'ingénieur du génie civil aux écoles polytechniques de Varsovie et de Gdansk, M. Kalecki a commencé sa carrière à l'Institut de recherche sur les cycles économiques et les prix, à Varsovie. Il a successivement travaillé à l'institut de statistiques d'Oxford, où il a développé ses idées pré-keynésiennes [ ].

70

#### 77 [Sir W. Arthur Lewis](#)

W. Arthur Lewis, originaire de l'île de Sainte-Lucie, après avoir enseigné l'économie politique dans plusieurs universités et travaillé pour le système des Nations Unies dans les années cinquante, a poursuivi l'ensemble de sa carrière à Princeton. Le prix Nobel d'économie lui a été décerné en 1979, conjointement avec T. W. Schultz pour leurs travaux sur l'économie du développement [ ].

78

#### 86 [Jan Tinbergen](#)

Jan Tinbergen, lauréat du prix Nobel d'économie en 1969, a participé, à la fin de cette année-là, à une réunion organisée pour conseiller le BIT sur les priorités que devait se fixer, en matière de recherche, le Programme mondial de l'emploi qui venait d'être créé. Dans sa communication, il traite des rapports entre la politique commerciale internationale et la création d'emplois [ ].

87

93 **Amartya Sen**

Consacré en 1998 par le prix Nobel d'économie, A. Sen, auteur des plus créatifs qui se situe à la rencontre de l'économie et de la philosophie, s'est attaqué à la question de l'emploi dans un ouvrage de référence intitulé *Employment, technology and development; A study prepared for the ILO within the framework of the world employment programme* qu'il a écrit pour le BIT en 1975 et dont il a tiré un article pour la *Revue internationale du Travail* [ ].

95

106 **Joseph Stiglitz**

C'est en 2001 que Joseph Stiglitz s'est vu décerner le prix Nobel d'économie. En 2002, il publiait dans la *Revue*, vol. 141, n° 1-2, un article intitulé «Emploi, justice sociale et bien-être». Il y avance que le but de l'activité économique est d'améliorer le bien-être des individus, et l'emploi est essentiel à ce bien-être; à cet égard, sa description des dégâts du chômage fait écho à celle d'A. Sen [ ].

107

ISSN 0378-5599  
www.ilo.org/revue

---

La *RIT* est membre de l'International Association of Labour Law Journals  
([www.labourlawjournals.com](http://www.labourlawjournals.com)).

Des informations sur le BIT et ses publications sont disponibles sur le réseau Internet à l'adresse: <http://www.ilo.org>. Les articles de la *Revue internationale du Travail* sont indexés dans la base de données bibliographiques du BIT, LABORDOC, et sur CD-ROM, produit par InfoNordic. Ils sont également analysés et indexés dans le bulletin signalétique *Sciences humaines* (Paris, CNRS) et par INDEXPRESSE, ainsi que dans le *Journal of Economic Literature* (Nashville, American Economic Association).

---

## La Revue internationale du Travail, le BIT, l'OIT: fragments d'une histoire

Patrick BOLLÉ\*

**Résumé.** *La Revue internationale du Travail, comme l'OIT, approche un siècle d'existence. C'est l'occasion de revenir sur son histoire, en introduction de ce numéro hors-série où nous avons choisi de publier essentiellement des articles écrits pour la Revue par des lauréats de prix Nobel de la paix ou d'économie. L'auteur rappelle les origines de la Revue – le traité de Versailles où elle est inscrite – et ses débuts, l'extension internationale de son lectorat et sa situation présente à l'heure de la diffusion électronique. Il présente ensuite brièvement les auteurs et les articles publiés qu'il met en perspective avec les débats et recherches d'aujourd'hui, dont la Revue continue de rendre compte.*

L'Organisation internationale du Travail approche un siècle d'existence, alors même que le début du XXI<sup>e</sup> siècle est marqué par une phase sans précédent de mondialisation des activités économiques qui, à elle seule, renouvelle la question sociale, l'internationalise plus que jamais et, plus que jamais, appelle à réfléchir sur son rôle et à bien comprendre le monde du travail tel qu'il est aujourd'hui. L'OIT a donc décidé de préparer, tout au long de la présente décennie, son centenaire en consolidant sa mémoire institutionnelle pour renforcer sa position dans le débat actuel sur la nécessité d'une dimension sociale plus forte de la mondialisation et contribuer à l'élaboration de stratégies pour l'avenir<sup>1</sup>. Cette nécessité des leçons de l'histoire est rendue plus impérieuse encore par le fait que cette décennie est aussi marquée par

---

\* Responsable de l'édition française de la *Revue internationale du Travail*. Cet article, ainsi que la réalisation de l'ensemble de ce numéro hors-série, est le fruit d'un travail collectif de toute l'équipe rédactionnelle de la *Revue internationale du Travail*, avec le soutien de Raymond Torres, directeur de l'Institut international d'études sociales, et de Matthieu Charpe (IIES).

Les articles paraissant dans la *RIT*, de même que les désignations territoriales utilisées, n'engagent que les auteurs, et leur publication ne signifie pas que le BIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

<sup>1</sup> Voir le Projet du Centenaire de l'OIT à l'adresse < <http://www.ilo.org/century/lang--en/index.htm>>.

une crise dont on ne sait encore quelle place elle prendra sur l'échelle des catastrophes économiques.

Lancée deux ans après la création de l'OIT par le Bureau international du Travail, secrétariat de l'Organisation, la *Revue internationale du Travail* approche donc aussi son siècle d'existence. Il nous a paru logique qu'elle contribue à ce travail rétrospectif. Nous avons choisi de publier dans ce numéro hors-série des articles écrits pour la *Revue* par des lauréats de prix Nobel de la paix ou d'économie<sup>2</sup>: Léon Jouhaux, Bertil Ohlin, Alva Myrdal, Arthur Lewis, Jan Tinbergen, Amartya Sen et Joseph Stiglitz. Nous y avons ajouté les articles de deux autres économistes marquants, Abba Lerner et Michal Kalecki, dont le travail nous paraît, aujourd'hui, fournir matière à réflexion. Mais, dans un premier temps, il nous semble utile de rappeler les débuts de la *Revue*, étroitement liés à ceux de l'Organisation et du BIT, comme on s'en doute. C'est à l'histoire de ces débuts que cette chronique est consacrée, chronique forcément fragmentaire.

## Les origines

Tout commence avec le traité de Versailles, qui met fin à la première guerre mondiale. Une commission, dénommée Commission de la législation du travail internationale, est chargée d'en rédiger la partie «sociale», qui deviendra le titre XIII du traité. Partie sociale parce que l'on avait alors compris qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale<sup>3</sup>, précepte dont un siècle d'histoire démontre – mais par l'absurde – la validité. Toujours est-il que la Commission de la législation du travail internationale rédigea ce titre XIII qui allait devenir la Constitution de l'OIT. Elle y adjoignit en annexe des «principes généraux», sorte de feuille de route de l'Organisation, aussi appelés «clauses ouvrières» ou «Carta Magna de la classe ouvrière»<sup>4</sup>, et que nous reproduisons ici, car elles n'ont rien perdu de leur pertinence (encadré 1).

Pour revenir au titre XIII du traité, son article 396 dit: «Les fonctions du Bureau international du Travail comprendront [...] Il rédigera et publiera en français, en anglais, et dans telle autre langue que le Conseil d'administration jugera convenable, un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le travail et présentant un intérêt international»<sup>5</sup>. C'est ici que commence l'histoire de la *Revue internationale du Travail*.

L'état d'avancement du programme de publications du BIT et, notamment, la création d'une revue de référence sur le monde du travail figurent

---

<sup>2</sup> Précisons ici que ce qu'il est convenu d'appeler le prix Nobel d'économie a pour intitulé exact le «prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel».

<sup>3</sup> Traité de Versailles de 1919, partie XIII, section I; Constitution de l'OIT, préambule.

<sup>4</sup> «The Nobel Peace Prize 1969 – Presentation Speech», disponible à l'adresse <[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1969/press.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1969/press.html)> [consulté le 2 novembre 2012].

<sup>5</sup> Cet article est aujourd'hui l'article 10 (2) d) de la Constitution de l'OIT. On notera que, conformément aux termes de cet article, la *Revue* paraît aussi en espagnol depuis 1930 (voir partie suivante).

## Encadré 1. SECTION II. Principes généraux

### Article 427

Les Hautes Parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la Section I et associé à celui de la Société des Nations.

Elles reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver, le permettraient.

Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux Hautes Parties contractantes être d'une importance particulière et urgents:

1. Le principe dirigeant ci-dessus énonce que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.
2. Le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs.
3. Le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.
4. L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu.
5. L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.
6. La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique.
7. Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.
8. Les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays.
9. Chaque Etat devra organiser un service d'inspection, qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets, ou définitifs, les Hautes Parties contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations; et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde.

(Traité de Versailles de 1919, partie XIII, annexe, section II, article 427.)

très régulièrement à l'ordre du jour du Conseil d'administration du BIT, voire de la Conférence internationale du Travail. Ainsi, à plusieurs reprises, Albert Thomas, premier Directeur général du BIT, est-t-il amené à rendre compte de la mise en place des moyens d'expression de la jeune organisation. Enfin, lors de la 8<sup>e</sup> session du Conseil (Stockholm, 5-7 juillet 1921), il peut annoncer la parution effective de la *Revue*:



## Encadré 2. Extrait du rapport d'Albert Thomas à la Conférence internationale du Travail de 1921

### 333. *Revue internationale du Travail.*

Cette publication mensuelle a commencé de paraître en deux langues en janvier 1921. [...] le Bureau international du Travail, tout en se montrant extrêmement attentif à la rédaction des articles non signés et qui paraissent sous sa propre responsabilité, n'a pas hésité à publier dans la *Revue* des articles signés pour lesquels la plus grande liberté a été laissée à leurs auteurs. Des articles de ce genre ont été demandés à des publicistes, économistes, employeurs, chefs d'organisations ouvrières, sur des sujets importants d'actualité, et la *Revue* en a déjà publié quelques-uns.

En dehors des articles, signés ou non, la *Revue* comprend une deuxième partie, la plus importante, qui est consacrée à des rubriques régulières. Dès maintenant, sa documentation périodique sur les prix de gros et les prix de détail, le mouvement du chômage, l'émigration, etc. en fait un instrument de travail indispensable pour tout homme préoccupé de la vie sociale.

Les rubriques sous lesquelles sont classés les articles qui paraissent dans la *Revue internationale du Travail* sont les suivantes:

1. Articles sur des questions particulières
2. La situation industrielle en général
3. Législation ouvrière et industrielle
4. La vie sociale
5. Le contrôle de l'industrie
6. La production et les prix
7. Chômage et main-d'œuvre
8. Emigration et immigration
9. Conditions de travail (y compris les salaires et la durée du travail)
10. Hygiène industrielle
10. a) Sécurité industrielle et accidents
11. Prévoyance sociale (y compris assurance sociale, indemnisation des ouvriers et pensions aux ouvriers et à leurs familles)
11. a) Rééducation professionnelle des mutilés de guerre
12. Protection des femmes et des enfants
13. Coopération
14. Conditions de vie des ouvriers
15. Enseignement
  - a) Général
  - b) Professionnel
  - c) Orientation professionnelle
16. Travailleurs agricoles
17. Marins
18. Rapports de services gouvernementaux
19. Notes générales
20. Notes bibliographiques

(Extrait du rapport du Directeur général présenté à la Conférence internationale du Travail, 3<sup>e</sup> session (1921), vol. II, 3<sup>e</sup> partie, annexe XVIII, Genève.)

Un effort important a dû être accompli pour mettre à jour la *Revue internationale du Travail*: ainsi qu'on le sait, des difficultés matérielles avaient retardé la publication du numéro de janvier jusqu'à la fin de mars.

Le Bureau s'est efforcé de regagner peu à peu ce retard. Il y est à peu près arrivé aujourd'hui, puisque le numéro de juin aura paru dans les premiers jours de juillet, et que le numéro de juillet sera sous presse.

Il est à espérer qu'à partir du mois de septembre la *Revue* pourra paraître régulièrement entre le 7 et le 10 de chaque mois.

Acte de naissance qu'il confirmera dans son rapport à la Conférence internationale du Travail de 1921, rapport qui contient une énumération des rubriques sous lesquelles sont alors classés les articles paraissant dans la *Revue* (voir encadré 2). Deux remarques à propos de ce rapport. Premièrement, l'une

### Encadré 3. La *Revue internationale du Travail* Voici le premier numéro de la *Revue internationale du Travail*.

Sa publication était prescrite par le Traité de paix.

[...]

Il restait cependant dans ces publications du Bureau international du Travail un vide à remplir. Il fallait un périodique qui rassemblât les renseignements d'ordre statistique et scientifique concernant le travail et l'industrie dans tous les pays.

La nouvelle *Revue internationale du Travail* s'acquittera internationalement d'une tâche analogue à celle qui est assurée, dans certains pays, par les publications nationales officielles. Cette revue contiendra des articles scientifiques brefs et des renseignements importants relatifs aux questions sociales et industrielles, présentés sous une forme accessible au grand public.

Elle a sa place à remplir entre les *Informations quotidiennes*, d'une part, et les *Etudes et Documents*, d'un caractère plus pressant et plus spécial.

[...]

La *Revue* aura pour objet, d'une part, d'exposer les résultats et les conclusions d'études originales et de recherches entreprises spécialement pour elle et, d'autre part, de compiler, de rassembler, de choisir, d'analyser et d'interpréter des informations qui ont déjà paru dans les publications, officielles ou non.

La parution du premier numéro de la *Revue internationale du Travail* a longtemps tardé à cause de la difficulté que nous avons rencontrée à rassembler un personnel de rédacteurs compétents et expérimentés; mais en ce moment de crise où les problèmes sociaux et industriels appellent une solution, le monde demande au Bureau international du Travail de publier un périodique d'une valeur indiscutable, de présenter avec impartialité les faits que les gouvernements, les employeurs et les employés ont besoin de connaître pour résoudre les problèmes sans précédent qui se posent aujourd'hui.

[...]

C'est seulement par la coopération de toutes les classes et de tous les pays qu'il sera possible de créer et de maintenir une publication de caractère vraiment international se rapportant à toutes les formes des problèmes de l'industrie et du travail.

Quand nous aurons rassemblé et formé un personnel de rédacteurs spécialistes et que les renseignements parviendront plus rapidement au Bureau, la *Revue internationale du Travail* se développera et s'étendra à plus de questions et à plus de pays, tout en continuant à publier chaque mois des informations et des statistiques présentées avec méthode sur tous les problèmes importants de la vie industrielle.

(Extrait de la *Revue internationale du Travail*, vol. I (1921), n° 1, janvier, pp. 3-4).

des caractéristiques de la *Revue* était «la plus grande liberté laissée [aux] auteurs». Une tradition dont les rédactions ne se sont jamais départies jusqu'à aujourd'hui et qui est un gage de qualité et de crédibilité dans le débat d'idées à l'échelle internationale. Deuxièmement, à ses débuts la *Revue* publiait les statistiques du travail recueillies auprès des Etats Membres. Au fil du temps, celles-ci ont pris tant d'ampleur qu'elles ont fait l'objet de publications spécialisées du BIT: l'*Annuaire des statistiques du travail* et le *Bulletin des statistiques du travail*<sup>6</sup>. Nous reproduisons ici (encadré 3) des extraits de l'éditorial du premier numéro de la *Revue* qui montre qu'elle s'inscrit dans un ensemble d'autres publications, chacune ayant sa vocation propre, la sienne étant scientifique. Dès lors, elle paraîtra sans discontinuer jusqu'à nos jours, même durant le second conflit mondial, lorsque le BIT fut transféré de Genève à Montréal<sup>7</sup>.

## Extension du lectorat

Dès lors, la *Revue* n'a cessé d'évoluer. D'une part, en consolidant sa vocation scientifique, d'autre part, en étendant et en diversifiant son lectorat, notamment par des éditions en d'autres langues que le français et l'anglais, à savoir l'allemand, l'italien, le russe et, bien entendu, l'espagnol.

L'apparition et la destinée de ces éditions sont intimement liées à des contingences historiques, mais aussi à leur rencontre avec des lectorats potentiels, de par l'intérêt de ceux-ci pour leur contenu, mais aussi pour les questions traitées par l'OIT et qui retentissaient plus ou moins selon les régions du monde.

L'édition allemande fut la première à paraître, en 1923, en parfaite consonance avec la «logique» de l'époque. Dans les années 1920, il n'existait pas de système international organisé comme celui d'aujourd'hui, avec des normes linguistiques clairement établies, et l'OIT n'en était qu'à ses débuts. Comme on peut le lire dans les comptes rendus des premières réunions du Conseil, «la langue allemande est familière à plus de la moitié des associations ouvrières du monde»<sup>8</sup>. L'OIT jouissait de l'appui de ces organisations et, de plus, l'usage de l'allemand bénéficiait du soutien de plusieurs autres Etats Membres d'Europe, comme les pays scandinaves, les Pays-Bas ou la Hongrie. La revue *Internationale Rundschau der Arbeit* commença donc à paraître à un rythme mensuel et «informera les lecteurs de langue allemande du travail et des recherches effectués par le Bureau»<sup>9</sup>, comme l'indique l'éditorial de son premier numéro. Bien qu'elle suive

<sup>6</sup> Aujourd'hui, ces bases de données sont disponibles à l'adresse <<http://laborsta.ilo.org>>.

<sup>7</sup> Les lecteurs de la *Revue* seront informés de la situation en ces termes: «Les circonstances récentes ont entraîné quelques irrégularités dans la parution des publications périodiques du Bureau. Un numéro de la *Revue internationale du Travail* portant la date d'août-septembre a été publié à Genève et distribué de cette ville; le présent numéro, avec la date d'octobre-novembre, est publié à Montréal, et le Bureau espère reprendre la publication mensuelle régulière de la *Revue* avec le numéro de décembre (extrait de la *Revue internationale du Travail*, vol. XLII (1940), n° 4-5, octobre-novembre, p. 180).

<sup>8</sup> *Procès-verbaux de la 14<sup>e</sup> session du Conseil d'administration du BIT*, Genève, octobre 1922, p. 26.

<sup>9</sup> «Zur Einführung», *Internationale Rundschau der Arbeit*, n° 1, janvier 1923, p. 3.

de près les éditions anglaise et française, ses articles et son contenu seront adaptés à son lectorat potentiel, les pays germanophones, et ceux du nord et de l'est de l'Europe. Cette édition allemande continuera de paraître jusqu'en 1940. Son arrêt coïncide avec la seconde guerre mondiale: l'Allemagne nazie s'était retirée de l'OIT dès 1935 et l'édition allemande de la *Revue* était préparée à Berlin. Après la guerre, le système international s'est structuré autour des Nations Unies avec ses langues officielles, dont l'allemand ne fait pas partie.

L'édition italienne est apparue différemment. En 1922, «pour répondre aux demandes toujours plus nombreuses de publications d'informations générales en langue italienne qui émanent de ce pays»<sup>10</sup>, le Directeur général du Bureau a proposé la publication d'un bulletin périodique spécial contenant les traductions d'extraits d'articles publiés dans la *Revue internationale du Travail*, ainsi que d'autres publications de l'époque, à savoir les *Informations sociales* et le *Bulletin officiel*. Cette publication en italien a vu le jour la même année sous le titre *Informazioni Sociali*, auquel s'est ajouté le sous-titre *Rivista Internazionale del Lavoro* en 1928. Elle parut mensuellement jusqu'en 1937, année où l'Italie fasciste s'est retirée de l'OIT.

L'édition espagnole a suivi l'italienne de peu, mais avec un succès plus probant et bien plus durable, puisqu'elle paraît toujours, s'affirmant ainsi comme la troisième édition officielle aux côtés des éditions anglaise et française. Elle a fait ses premiers pas en 1923, sous le titre d'*Informaciones Sociales*, court bulletin d'une trentaine de pages contenant des informations et des articles susceptibles d'intéresser plus spécialement les pays hispanophones et lusophones. Un an plus tard, son succès conduisit le Conseil d'administration du BIT à augmenter sa pagination jusqu'à cent et à renouveler sa structure. Cela reflète l'enthousiasme des pays d'Amérique latine pour les questions traitées par l'OIT et leur participation croissante à l'Organisation. La publication avait aussi des abonnés en Espagne et dans ses territoires coloniaux au Maroc. Albert Thomas écrit en novembre 1924 dans les pages d'*Informaciones Sociales* un texte où il relève que parmi les abonnés «figurent des personnalités éminentes, des cercles littéraires et artistiques, de grandes administrations publiques comme les ministères du travail où les institutions de prévoyance, des universités et des bibliothèques, de nombreux syndicats ouvriers et bon nombre d'organisations patronales»; il y ajoute «cinquante ou soixante quotidiens qui reproduisent les rapports que nous leur communiquons bien volontiers»<sup>11</sup>.

La publication prendra son titre définitif de *Revista Internacional del Trabajo* avec le numéro de janvier-février 1930. Sa pagination augmente aussi afin d'en «accroître la partie doctrinale» et de la définir comme publication «de doctrine et de législation internationale du travail»<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> *Procès-verbaux de la 12<sup>e</sup> session du Conseil d'administration du BIT*, Genève, avril 1922, p. 157.

<sup>11</sup> Cité dans «Al lector», *Revista Internacional del Trabajo* (1930), n° 1, p. 5.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 6.

La *Revista* paraîtra ensuite sans discontinuer, y compris durant la seconde guerre mondiale, à l'instar des éditions anglaise et française, dont elle se rapprochera quant à son contenu, jusqu'à l'identité parfaite à partir de 1951, avec une parenthèse entre 1978 et 1994, période durant laquelle la *Revista* sera trimestrielle et les deux autres bimestrielles.

Il faut signaler qu'en 1945 la Conférence internationale du Travail a adopté une résolution selon laquelle l'espagnol devient langue officielle de travail de l'Organisation, ce qui implique la traduction systématique de tous les documents officiels et d'un grand nombre de publications. Un an plus tard, l'Organisation des Nations Unies, de création récente, réaffirmait l'espagnol comme langue internationale, faisant partie de ses cinq langues officielles. Cela a contribué à inscrire l'édition espagnole de la *Revista* dans le paysage international, même si, plus fondamentalement, son succès s'explique par l'intérêt qu'elle suscite dans toute l'Amérique latine, en Espagne et dans divers autres territoires de langue espagnole<sup>13</sup>, ce qui lui confère un rayonnement qui ne se mesure pas à son seul lectorat, mais aussi au nombre croissant de chercheurs et d'experts qui souhaitent y faire paraître leurs travaux.

En 1994, à l'occasion du 75<sup>e</sup> anniversaire de l'OIT et du BIT, l'Institut du travail du ministère de la Santé et du Développement social de la Fédération de Russie a lancé une édition russe de la *Revue*. Celle-ci consistait à publier une sélection des articles de l'année précédente à raison d'un ou deux numéros par an. Cette publication a duré jusqu'en 2009.

## La Revue aujourd'hui

Ces dernières années, la *Revue internationale du Travail* a opéré une transformation dont l'objet était d'étendre son audience et sa diffusion, tout en maintenant les exigences de qualité et d'indépendance qui ont présidé à sa création. Il s'agissait aussi d'élargir la provenance des contributions et de veiller à un certain équilibre entre les disciplines des auteurs, mais aussi entre les courants de pensée au sein de ces disciplines, entre les sensibilités culturelles qui animent le monde du travail d'un continent à l'autre. Ici, à l'exigence de l'équilibre s'ajoute la nécessité du débat sans préjugés<sup>14</sup>.

Les trois piliers sur lesquels s'est appuyée cette transformation sont:

- Le rattachement fonctionnel de la *Revue* à l'Institut international d'études sociales – centre de recherche de l'OIT – pour resserrer encore les liens

<sup>13</sup> A cet égard, il n'est pas anecdotique que 24 pour cent des téléchargements de l'édition espagnole complète se fassent en direction des Etats-Unis.

<sup>14</sup> Dans la préface d'un recueil d'articles de la *Revue*, nous écrivions: «L'idée de ce recueil d'articles vient d'un constat fait, voire vécu, par la rédaction de la *Revue internationale du Travail* – et par bien d'autres aussi – d'une sorte de dialogue de sourds entre l'Europe continentale et le monde anglo-américain –, sans parler de la voix étouffée du monde en développement – sur les questions de travail, de justice sociale, de relations professionnelles, de protection sociale. [...] La *Revue internationale du Travail*, de par sa vocation, se trouve au croisement de ces pensées et, publiée en trois langues – anglais, espagnol, français –, se trouve directement confrontée à la question linguistique» (*Travail et temps au XXI<sup>e</sup> siècle*, BIT, 2006, p. v).

entre la *Revue* et le monde de la recherche sur le travail et l'emploi. Ainsi, le directeur de l'Institut préside-t-il, ès qualités, le Comité de rédaction de la *Revue*.

- Le deuxième pilier est précisément la création d'un comité de rédaction constitué d'universitaires ou de spécialistes reconnus et venus de divers horizons géographiques et disciplinaires. Il leur revient, en toute indépendance, d'orienter la politique éditoriale et de s'assurer, en sollicitant d'autres compétences, de l'intérêt et de la qualité des articles publiés.
- Enfin, un accord avec Wiley-Blackwell permet d'assurer la promotion de la *Revue*, de stabiliser et d'élargir sa diffusion et de mesurer – au moyen d'indicateurs bibliométriques – son rayonnement dans le monde de la recherche et des publications. Ainsi, en 2011, 7 400 bibliothèques de par le monde ont un accès sous licence à l'une au moins des trois éditions. En outre, près de 6 000 institutions du monde en développement ont accès à l'une des éditions grâce à des partenariats philanthropiques. A cela, il faut ajouter le service gratuit de la *Revue* aux mandants de l'OIT, à savoir les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs des Etats Membres de l'Organisation. Les téléchargements d'articles à l'unité se situent autour de 140 000 par an, pour la plus grande part effectués par des universitaires et des chercheurs. Si l'on considère les chiffres du seul diffuseur principal, ces téléchargements sont aujourd'hui d'environ 60 000 par an, contre 14 000 en 2008<sup>15</sup>.

Cette transformation, comme on le voit, porte ses fruits. Et ce, d'autant plus qu'elle s'est située dans une conjonction difficile. La crise financière et économique est venue se greffer sur une tendance générale aux restrictions budgétaires qui ont affecté tant les acheteurs de la *Revue* – bibliothèques et institutions – que sa rédaction: la demande et l'offre, en quelque sorte. L'autre terme de la conjonction était d'ordre, disons, idéologique, avec la relégation au second plan de la question sociale et des problèmes du travail.

Cette transformation s'est aussi faite dans la continuité d'une tradition établie par le premier Directeur général du BIT, Albert Thomas, mandaté par la toute jeune Organisation internationale du Travail, instituée en vertu du traité de Versailles qui mit fin au premier conflit mondial. C'est cette continuité historique – alliée à la constante exigence de qualité – qui nous a conduits à proposer les articles rassemblés dans ce numéro spécial.

## Paix, économie et justice sociale

Le premier de ces articles remonte à 1922 – la *Revue* avait un an à peine –, le dernier à 2009 et traite de la dernière crise financière, économique et sociale. Nous avons fait précéder chacun de ces articles d'une présentation écrite par la

---

<sup>15</sup> Sur les huit premiers mois de 2012, les téléchargements gratuits depuis le site du BIT se répartissaient ainsi, en pourcentage: 45,4 en anglais, 28,7 en français et 25,9 en espagnol.

rédaction de la *Revue internationale du Travail*. Nous en reprenons ici quelques éléments.

L'œuvre de *Léon Jouhaux*, qui lui a valu le prix Nobel de la paix en 1951, se confond pour une grande part avec la naissance et les débuts de l'OIT comme du BIT. Après avoir participé à la Commission de la législation du travail internationale, qui a rédigé la partie XIII du traité de Versailles, en tant qu'expert représentant le monde ouvrier, Léon Jouhaux a été élu dès 1919 au Conseil d'administration du BIT, dont il est resté membre jusqu'à son décès en 1954. L'article que nous reproduisons ici est un compte rendu de la troisième Conférence internationale du Travail. Il y fut question de l'extension de la réglementation internationale du travail aux travailleurs agricoles, une question toujours posée dans une grande partie du monde et à laquelle fait aussi écho aujourd'hui celle de la protection des travailleurs du secteur informel. L'auteur réfute aussi l'invocation des difficultés économiques pour contester la légitimité de la réglementation du travail.

L'article de *Bertil Ohlin* date de 1935, alors que la crise économique – la Grande Dépression – frappe le monde. Il y explique comment la Suède a réussi à la surmonter, mieux et plus vite que les autres nations. On ne peut s'empêcher ici de faire le rapprochement avec la situation actuelle, celle d'une crise dont on dit qu'elle est la pire qu'ait connue le monde depuis celle des années 1930. La *Revue* a consacré à cette dernière crise un numéro spécial<sup>16</sup>. A l'époque, certaines réactions, notamment la rigueur budgétaire, avaient échoué. Aujourd'hui, les réponses sont trop partielles, comme le souligne Raymond Torres dans sa contribution à ce numéro spécial<sup>17</sup>. Aujourd'hui, après que la dette privée a été transformée en dette publique, la rigueur est de nouveau à l'ordre du jour sous la pression des agences de notation et du monde de la finance<sup>18</sup>.

Il n'est pas besoin de rappeler que la sortie de la Grande Dépression s'est faite par l'application de politiques économiques en partie inspirées par la pensée de Keynes. Aussi nous a-t-il paru utile de faire figurer dans cette anthologie l'article d'*Abba Lerner* publié dans la *Revue* dès 1936, et dont il a été dit qu'il fut «le premier à rendre intelligible par tous la théorie de Keynes sur l'emploi»<sup>19</sup>.

La Suède a aussi été un pays précurseur dans la politique de conciliation de la vie familiale et du travail et sur la place des femmes dans la société. Dans son article de 1939, *Ava Myrdal* explique cette politique qu'elle a contribué à mettre en place. La question des rôles des hommes et des femmes

---

<sup>16</sup> Numéro spécial sur la crise mondiale, *Revue internationale du Travail*, vol. 149 (2010), n° 2.

<sup>17</sup> R. Torres: «Des réponses partielles à la crise: coûts socio-économiques et implications pour l'action publique», *Revue internationale du Travail*, vol. 149 (2010), n° 2, pp. 249-260.

<sup>18</sup> Sur la financiarisation de l'économie, voir R. B. Freeman: «De la financiarisation», *Revue internationale du Travail*, vol. 149 (2010), n° 2, pp. 177-200.

<sup>19</sup> Voir Tibor Scitovsky, auteur de l'article bibliographique sur Abba Ptachya Lerner dans *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, publié sous la direction de John Eatwell, Murray Milgate et Peter Newman (Londres, Macmillan Press, 1987), vol. 3, p. 168.

dans la société et de l'égalité au travail, qui fait l'objet de la septième clause ouvrière (voir encadré 1) a, depuis, pris une très grande place dans le débat public comme dans la recherche. La *Revue* y a largement contribué. On en voudra pour preuve le recueil d'articles publié sous le titre *Women, gender and work*<sup>20</sup>. Parmi les dernières publications de la *Revue* dans ce domaine, on relèvera le travail de Colleen Sheppard sur la relation entre le concept de discrimination dans le droit international et la réalité des inégalités socio-économiques au travail<sup>21</sup>. De même avec le vieillissement des populations dans les pays riches, la question démographique prend aujourd'hui de plus en plus de place dans le débat économique et social, notamment avec la prolongation de la vie professionnelle et le souci de préserver les régimes de retraite<sup>22</sup>.

Pour en revenir à la théorie et à la politique économique, *Bertil Ohlin* et *Michal Kalecki* ont tous deux revendiqué l'antériorité des résultats auxquels Keynes est parvenu. Les contributions de Kalecki portent sur la demande agrégée, la théorie des profits, du cycle conjoncturel et de la compétition imparfaite. Quel type de politique économique mener pour assurer le plein emploi? Tel est le sujet de l'article reproduit ici. Son analyse est fondée sur une présentation comptable très simple du revenu national et sur la notion de production nationale nette. Ces outils lui permettent d'évaluer quel type de politique budgétaire serait approprié pour atteindre le plein emploi dans la période d'après-guerre.

A la fin des années soixante, l'OIT lance son ambitieux Programme mondial pour l'emploi pour aider les pays à donner à leur main-d'œuvre un travail productif et rémunérateur. Elle décide d'y intégrer un programme de recherche, dont l'acte fondateur sera une réunion d'économistes, en novembre 1969, pour conseiller le BIT sur les priorités de recherche à observer. Cette réunion fut présidée par *sir Arthur Lewis*, professeur d'économie politique (Chaire Madison) à l'Université de Princeton, et futur prix Nobel d'économie<sup>23</sup>. Nous reproduisons ici les conclusions de cette réunion, qui ont été publiées dans la *Revue* en 1970.

Parmi les participants à cette réunion figurait aussi *Jan Tinbergen*, lauréat (avec Ragnar Frisch) du premier prix Nobel d'économie décerné en 1969. Dans sa contribution, que nous reproduisons ici, il explique que le

---

<sup>20</sup> Martha Fetherolf Loutfi (directrice de publication): *Women, gender and work. What is equality and how do we get there?* (Genève, BIT, 2001).

<sup>21</sup> C. Sheppard: «Visualiser l'évolution de la législation contre les discriminations et les inégalités et élargir la notion d'inégalité dans le droit international du travail», *Revue internationale du Travail*, vol. 151 (2012), n° 1-2, pp. 1-23. Voir aussi, C. Castaño, J. Martín, S. Vázquez et J. L. Martínez: «Obstacles invisibles et représentation des femmes aux postes de décision en Espagne», *Revue internationale du Travail*, Notes et débats, vol. 149 (2010), n° 3, pp. 375-393.

<sup>22</sup> Pour nous en tenir à nos articles les plus récents, voir M. O'Brien: «Activité des hommes âgés dans les pays de l'OCDE: réforme des retraites et 'armée de réserve de travailleurs'», *Revue internationale du Travail*, vol. 149 (2010), n° 3, pp. 261-283; et F. Serrano, B. Eguía et J. Ferreiro: «Viabilité des régimes publics de retraite face au vieillissement de la population: la solution viendra-t-elle de l'immigration?», *Revue internationale du Travail*, vol. 150 (2011), n° 1-2, pp. 69-87.

<sup>23</sup> En 1979, conjointement avec T. W. Schultz, pour leurs travaux en économie du développement.



classement des industries en fonction de la densité relative des facteurs permettrait d'orienter de façon optimale la division internationale du travail. Ses arguments ont contribué à l'abaissement des barrières commerciales; ils rappellent aussi quel gain pourrait être tiré en matière d'emploi d'un régime du commerce international moins déséquilibré.

Les questions de l'emploi et des échanges internationaux sont toujours, et plus encore, prégnantes. Lors de la fondation de l'OIT, créer des emplois n'était guère une préoccupation – le sujet ne figure d'ailleurs pas dans les clauses ouvrières. Mais le chômage de masse en tant qu'élément central de la question sociale s'est révélé avec la Grande Dépression de 1929, étendu avec l'accession du tiers-monde à l'indépendance, pérennisé depuis les chocs pétroliers des années 1970 et le déclin du modèle fordiste, dans les pays industrialisés du moins. Quant aux échanges, si l'histoire des derniers siècles a été marquée par des périodes de très large ouverture et d'autres de fermeture, la question a pris un tour nouveau avec l'internationalisation non seulement du commerce, mais de la production elle-même. Ces deux sujets ont largement occupé les colonnes de la *Revue*. Il faut dire qu'ils représentent deux grands défis pour l'OIT, dont la Constitution dit, dans ses attendus: «Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays».

Alain Supiot ne dit rien d'autre lorsqu'il dénonce le *law shopping* qui consiste, pour les entreprises, à «faire leur marché» pour choisir le droit national du travail le plus accommodant, le moins protecteur<sup>24</sup>. La *Revue* a consacré de très nombreuses pages aux mutations des modalités de travail, et aux défis qu'elles représentent pour la protection des travailleurs<sup>25</sup>. Au-delà de ces modalités, la notion même de travail voit ses frontières devenir moins certaines, ce qui donne du grain à moudre aux statisticiens<sup>26</sup>.

Pour revenir à la création d'emplois, ce fut l'une des premières préoccupations d'*Amartya Sen*, lauréat du prix Nobel d'économie en 1998, dans sa collaboration avec le BIT: «Voilà plus d'un quart de siècle que j'ai pour ma part d'étroits contacts avec l'OIT, auprès de laquelle j'ai eu le privilège d'exercer divers mandats, dont celui de conseiller, dans les années soixante-dix [...]. C'est en 1963 en fait que j'ai travaillé pour la première fois pour l'Organisation [...]»<sup>27</sup>. La *Revue* a publié trois articles d'*Amartya Sen*. Les deux premiers traitaient de l'emploi. Nous les évoquons brièvement dans la

<sup>24</sup> A. Supiot: «Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008», *Revue internationale du Travail*, vol. 149 (2010), n° 2, pp. 165-176.

<sup>25</sup> *Travail et temps au XXI<sup>e</sup> siècle* (Genève, BIT, 2006); A. Ojeda Avilés: «L'externalisation' du droit du travail», *Revue internationale du Travail*, vol. 148 (2009), n° 1-2, pp. 49-70; M. Freedland: «Sur l'application du droit du travail et de l'emploi au-delà du contrat de travail», *Revue internationale du Travail*, vol. 146 (2007), n° 1-2, pp. 3-20.

<sup>26</sup> P. Bollé: «Statistiques du travail: frontières et diversité du travail», *Revue internationale du Travail*, vol. 148 (2009), n° 1-2, pp. 197-207.

<sup>27</sup> A. Sen: «Travail et droits», *Revue internationale du Travail*, vol. 139 (2000), n° 2, pp. 129-139.

présentation de celui que nous reproduisons ici et qui s'intitule «Travail et droits». En 1999, l'OIT vient de mettre en avant la notion de travail décent pour tous, et A. Sen énonce dans cet article quatre conditions pour assurer un «travail décent» dans le contexte de la mondialisation. Cette contribution n'a pas été la seule, car la notion de travail décent a très vite suscité débats et recherches, dont la *Revue* a rendu compte. Un numéro spécial sur la mesure du travail décent a été publié en 2003<sup>28</sup>. La question de la qualité – et non plus seulement de la quantité – des emplois a fait l'objet de nombreux travaux<sup>29</sup>.

C'est enfin pendant la crise actuelle et à propos de cette crise que *Joseph Stiglitz*, prix Nobel d'économie 2001, publie son deuxième article dans la *Revue*. Dans le premier, il dénonçait le fait que l'économie politique néo-classique considère la main-d'œuvre comme une marchandise, manquement à la première des clauses ouvrières. Dans celui que nous publions ici, «Crise mondiale, emploi et protection sociale», il plaidait pour le lancement d'un plan de relance mondial et la préservation de la protection sociale.

De nombreux autres thèmes sont venus habiter les colonnes de la *Revue*: inégalités, développement, protection sociale, conditions de travail, normes internationales du travail, main-d'œuvre immigrée, activités de soin, travail à bas salaire, etc.

Tout au long de ces quatre-vingt-dix ans, le champ d'action de l'OIT s'est considérablement étendu. Géographiquement, après la décolonisation, de 44 en 1919 le nombre de pays Membres de l'OIT est passé à 185. Extension qui a induit de nouvelles problématiques, avec les différences de niveau de développement et, aujourd'hui, l'étendue du secteur informel, puis de l'économie informelle, celle-ci pénétrant les chaînes de valeurs internationales qui constituent l'armature de la mondialisation.

Durant ces dernières décennies, la question de la création d'emploi comme celles de la protection sociale et des inégalités ont été affectées par la conjonction de la mondialisation – avec ses exigences de concurrence acharnée et de réduction des coûts – et de la prééminence de l'idéologie selon laquelle l'Etat n'est pas la solution, mais le problème, et la justice sociale au mieux un mirage, au pire le cheval de Troie du totalitarisme.

Ironie du sort, le problème s'est de nouveau mué en solution lorsqu'il s'est agi de sauver de la débâcle un système financier international qui avait poussé à l'extrême l'expérimentation des défaillances du marché.

---

<sup>28</sup> Numéro spécial sur la mesure du travail décent, *Revue internationale du Travail*, vol. 142 (2003), n° 2.

<sup>29</sup> Pour ne citer que les plus récents, *Revue internationale du Travail*, vol. 151 (2012), n° 3: «Le travail faiblement rémunéré dans les économies émergentes», et vol. 148 (2009), n° 4: «Travail à bas salaire en Europe et aux Etats-Unis»; K. Pouliakas et I. Theodossiou: «Différences de satisfaction au travail entre les travailleurs à salaire élevé et à bas salaire en Europe», *Revue internationale du Travail*, vol. 149 (2010), n° 1, pp. 1-31; L. Davoine et D. Méda: «Travailler plus pour gagner plus? Les avis partagés des Européens», *Revue internationale du Travail*, vol. 148 (2009), n° 1-2, pp. 15-47; S. Cazes et M. Tonin: «Législation sur la protection de l'emploi et stabilité des emplois: une analyse transversale en Europe», *Revue internationale du Travail*, vol. 149 (2010), n° 3, pp. 285-312.

Il reste que, si l'on considère la réalité quotidienne du monde du travail, les clauses ouvrières n'ont rien perdu de leur pertinence; simplement, si l'on ose dire, leur champ d'application s'est élargi et compliqué.

Le comprendre et en rendre compte, c'est ce à quoi s'attache la *Revue internationale du Travail*.

## Léon Jouhaux

C'est en 1951 que le prix Nobel de la paix est décerné à Léon Jouhaux<sup>1</sup>, qui a consacré «une longue vie de travail et de lutte à l'élévation des classes laborieuses – et avant tout à améliorer leur condition. [...] Il est ici parce que depuis son plus jeune âge il s'est engagé dans le combat pour la paix et contre la guerre»<sup>2</sup>.

Nous ne nous lancerons pas ici dans une biographie de Léon Jouhaux, mais relèverons seulement un aspect du premier intérêt pour l'histoire de l'OIT. Après plusieurs années d'intense engagement dans les instances syndicales internationales et d'efforts vains pour empêcher le premier conflit mondial, Léon Jouhaux va participer à la Commission de la législation du travail internationale en tant qu'expert représentant le monde ouvrier, ce que l'on peut considérer comme le germe du tripartisme de l'OIT. Voici son récit, dans sa conférence Nobel, à Oslo, le 11 décembre 1951:

A Leeds apparaît dans un texte syndical, avec la notion du danger couru par la classe ouvrière du fait de la concurrence capitaliste internationale, l'idée d'une organisation internationale du travail. [...] La Conférence interalliée socialiste et syndicaliste de Londres en février 1918 eut peut-être plus d'importance encore. [...] Une demande de la Conférence tendant à ce «qu'au moins un représentant du travail et du socialisme siège parmi les représentants officiels à cette Conférence officielle de la paix», [...] fut exaucée par deux gouvernements: Gompers et moi-même fûmes attachés aux délégations des USA et de la France au titre d'experts techniques. Nous avons l'un et l'autre, au nom du mouvement syndical, apporté à l'élaboration du Traité et particulièrement à l'élaboration de la Partie XIII une collaboration incessante. La classe ouvrière prenait de plus en plus une connaissance exacte des causes profondes des malaises internationaux.

Je citerai deux attendus de cette partie d'où est née l'Organisation internationale du Travail et son organisme permanent, le BIT, dont je n'ai besoin de rappeler ni l'activité ni les résultats tangibles qu'il a obtenus.

«Attendu, était-il écrit dans le Traité, que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale».

---

<sup>1</sup> Nous renvoyons le lecteur à la biographie – assortie d'une bibliographie, publiée par la Fondation Nobel à l'adresse <[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1951/jouhaux.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1951/jouhaux.html)> [consulté le 12 novembre 2012]. Nous ajouterons que, au titre de ses engagements humanistes, Léon Jouhaux était aussi membre de la Section française de l'Internationale ouvrière (parti socialiste SFIO) et de la franc-maçonnerie.

<sup>2</sup> «The Nobel Peace Prize 1951, Léon Jouhaux», disponible à l'adresse <[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1951/press.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1951/press.html)> [consulté le 12 novembre 2012].

«Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelle sont mises en danger et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions.»

Précisons qu'en 1919 Léon Jouhaux a été élu au Conseil d'administration du BIT, dont il est resté membre jusqu'à son décès en 1954. La *Revue* lui a alors consacré un article contenant de nombreux témoignages et citations d'acteurs du monde du travail de l'époque<sup>3</sup>.

L'article de Léon Jouhaux que nous reproduisons ici est un compte rendu – du point de vue ouvrier – de la troisième Conférence internationale du Travail. Après que la première, à Washington, et la deuxième, à Gênes, eurent respectivement «à définir les caractères généraux de la réglementation internationale du travail», puis à étendre «aux travailleurs maritimes cette réglementation», la conférence de Genève avait à son ordre du jour son extension aux travailleurs agricoles. La discussion fut rude. Le sujet ne peut que nous rappeler la situation que connaissent aujourd'hui les travailleurs du secteur informel, question récemment traitée dans la *Revue* à propos des limites de l'administration et de l'inspection du travail en Afrique<sup>4</sup>. On relèvera que l'inspection du travail fait l'objet de la neuvième clause ouvrière (voir encadré 1, p. 3). On notera aussi la tentative, dénoncée par l'auteur, d'invoquer les difficultés économiques pour mettre en doute la nécessité d'une réglementation du travail. Ce débat a pris la forme «moderne» du coût de la réglementation du travail<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Revue internationale du Travail*, vol. LXX (1954), n° 3-4, septembre-octobre, pp. 259-276.

<sup>4</sup> Voir P. Auvergnon, S. Laviolette et M. Oumarou: «Des fonctions et limites des administrations du travail en Afrique subsaharienne: actualité de la convention n° 150 de l'OIT», *Revue internationale du Travail*, vol. 150 (2011), n° 1-2, pp. 89-107.

<sup>5</sup> Voir, par exemple, P. Benjamin, H. Bhorat et H. Cheadle: «Coût de la réglementation du travail et lacunes de l'indicateur «Doing business'», *Revue internationale du Travail*, vol. 149 (2010), n° 1, pp. 81-100.

## L'œuvre de la Conférence de Genève

Léon JOUHAUX

Article publié dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 5 (1922), n° 3, pp. 407-410.

**A**près celle de Washington et de Gênes, la Conférence de Genève vient de marquer une étape importante dans la vie et le développement de l'Organisation internationale du Travail.

Est-il possible déjà de mesurer les résultats complets de cette session? Trois mois après les débats qui viennent de se produire, une telle tâche serait sans doute téméraire. Ce n'est pas immédiatement que l'on peut être fixé sur l'exacte portée des décisions qui ont été prises. Du moins est-il possible d'exposer l'opinion des délégations ouvrières sur cette troisième session.

Le caractère que celle-ci a revêtu est pour nous, en premier lieu, d'avoir été la suite logique des deux premières conférences. Washington, c'était le début. Là-bas, nous avons eu à définir les caractères généraux de la réglementation internationale du travail, en fonction à la fois des revendications ouvrières essentielles et de leur application aux travailleurs de l'industrie. L'importance de cette tâche initiale était considérable, mais ses difficultés avaient été allégées, dans une certaine mesure, du fait que l'état de la réglementation du travail, dans les divers pays modernes, se prêtait à la généralisation de réformes déjà acquises; du fait aussi que la force acquise par le travail organisé était de nature à en assurer l'application.

Gênes a étendu aux travailleurs maritimes cette réglementation générale. Déjà, en 1920, il a fallu se rendre compte que cette tâche devenait plus difficile, moins du fait que la force ouvrière est plus faible chez les travailleurs de la mer que dans l'industrie que parce que les problèmes posés devenaient plus complexes et surtout parce que la Conférence devait, plus qu'à Washington, innover sur l'état de fait existant dans les divers pays.

La Conférence de Genève a abordé une œuvre plus ardue encore en recherchant les moyens d'appliquer aux travailleurs agricoles le bénéfice des avantages accordés aux autres catégories d'ouvriers. Les difficultés soulevées par cette entreprise ne pouvaient pas être méconnues à l'avance. Il était clair, d'autre part, que l'état actuel des législations nationales était tel qu'il laissait subsister entre la réglementation désirée et la situation déjà acquise, un écart beaucoup plus considérable pour les salariés de l'agriculture que pour ceux de

l'industrie, du commerce et de la marine; on ne pouvait pas oublier non plus que l'organisation du salariat agricole est généralement récente et presque toujours incomplète.

C'est de ces éléments qu'il faut tenir compte si l'on veut juger l'œuvre accomplie à Genève.

Peut-être aussi y a-t-il quelque tendance à oublier que ni les discussions de Washington ni celles de Gênes n'allèrent sans luttes ni sans heurts. Ceux qui ont vécu depuis ses débuts l'effort de l'Organisation internationale du Travail ne peuvent toutefois point oublier les désaccords parfois vifs qui se produisirent bien souvent alors. La réalisation de l'œuvre instituée par la partie XIII n'a pas été facile; il ne convient d'ailleurs pas qu'elle le soit trop. Rien ne s'obtient sans lutte et ce sont les efforts constants, les peines prises pour aboutir à des résultats, qui donnent à ceux-ci, dans une large mesure, leur valeur.

Toutes ces considérations générales doivent trouver leur place quand on veut équitablement juger l'œuvre de la troisième Conférence internationale du Travail.

Est-ce à dire que celle-ci ait donné aux éléments ouvriers toutes les satisfactions que ces derniers en attendaient? Sur ce point, il faut bien faire des réserves. Nous n'avons pas obtenu tout ce que nous désirions, tout ce que nous tenions pour juste ou nécessaire sur les nombreuses questions mises à l'ordre du jour; mais ces réserves faites, en présence des décisions auxquelles la Conférence a finalement abouti, en tenant compte aussi des conditions générales dans lesquelles elle a travaillé, nous ne pouvons pas méconnaître la valeur des résultats.

Pour nous s'attache une importance considérable au fait que la session de Genève a été un progrès – pour l'Organisation internationale du Travail. Ce progrès a été réalisé au moment même où l'on a pu enregistrer l'échec des tentatives faites pour écarter les travailleurs agricoles de la compétence de l'Organisation. Nous ne voulons pas ici rouvrir les polémiques, mais nous ne pouvons pas oublier non plus la force qu'on a essayé de donner à cette tentative, les raisons et les prétextes mis en avant; nous ne pouvons pas surtout oublier le but visé et qui était de diminuer l'autorité de l'Organisation, en même temps que l'on aurait abouti à faire proclamer par la Conférence qu'il y a deux catégories distinctes de salariés: l'une ayant droit à l'application de ce minimum de justice sociale indispensable à la paix, aux termes mêmes du traité, l'autre exclue de ces droits et de ces garanties.

Déjà, avec un peu de recul, on peut se rendre compte du caractère paradoxal de cette thèse étrange et de ces prétentions insoutenables. La Conférence les a écartées. Sans doute n'a-t-elle pas été jusqu'aux conclusions logiques que l'élément ouvrier réclamait d'elle, mais la voie ouverte et les mesures prises en faveur des agriculteurs autorisent à penser qu'elle complétera son œuvre.

D'autre part, comment ne pourrait-on point mettre en regard de ce premier résultat un certain nombre d'autres difficultés en face desquelles nous nous trouvons à Genève et qui toutes étaient provoquées par les conditions sociales générales. Les représentants du monde ouvrier ne pouvaient mécon-

naître qu'ils allaient se heurter, sur le terrain international, aux mêmes tentatives qu'ils connaissaient déjà dans leurs pays respectifs. On a dit que nous n'en sommes plus aux illusions qui suivirent la fin de la guerre, que la nécessité de la réglementation internationale du travail ne s'impose plus aux gouvernements avec la même évidence qu'il y a trois années. On a pu signaler encore le retour offensif du capitalisme et toutes les tentatives faites pour revenir à l'état de choses d'avant-guerre, et il n'est pas possible encore de dissimuler que l'organisation ouvrière a subi, dans un certain nombre de pays, une crise intérieure préjudiciable à sa force et aux intérêts qu'elle représente et qu'elle défend.

La conférence de Genève n'a pas suivi ceux qui avaient cru trouver dans ces difficultés passagères une raison de provoquer un recul de la Conférence internationale du Travail, non plus que ceux qui voulaient lui faire oublier qu'elle n'a pas charge d'arbitrer des intérêts particuliers, mais de sauvegarder l'intérêt général et de défendre un idéal humain. Elle n'a pas voulu considérer que son effort doit s'en tenir à mesurer des antagonismes de force et à se prononcer en faveur de celles qui peuvent un moment paraître supérieures à d'autres. Nous croyons que c'est là une indication heureuse et que par là la troisième session a continué l'œuvre entreprise depuis deux ans.

Le monde ouvrier ne s'arrêtera pas à ces difficultés provisoires pour les amplifier et y trouver une raison de renoncer à la confiance mise par lui dans l'Organisation internationale du Travail. Les travailleurs savent, par leur expérience et par toute leur histoire, l'effort pénible et constant que réclame l'accession à la justice sociale qu'ils veulent. Il n'y a pas de route commode vers le progrès. Ces difficultés qu'il faut bien rappeler ici leur indiquent d'ailleurs par elles-mêmes toute l'importance de l'œuvre à laquelle ils collaborent. Si cette dernière était nulle, si elle n'aboutissait pas à des résultats réels, à quoi répondrait l'hostilité que manifestent des éléments qui, partis de deux points extrêmes de l'horizon social, se rencontrent dans des négations analogues?

Et puis, le monde ouvrier ne veut pas admettre que cette situation passagère puisse compromettre les résultats acquis. Il a déjà connu bien des crises; il est sorti de toutes avec une puissance grandie et pour de nouveaux élans. Il en sera de même cette fois, et la force même qu'a maintenue son organisation internationale en est un sûr témoignage.

Ceux-là se trompent, nous en avons la conviction profonde, qui escomptent un recul durable en jouant de difficultés passagères. Attendre de ces difficultés qu'elles fassent oublier les promesses faites aux travailleurs pendant la guerre, c'est faire un calcul trompeur. Car le problème ne peut pas être posé ainsi: il ne s'agit pas en effet de savoir si l'on compensera par la reconnaissance de quelques droits légitimes les sacrifices faits par les masses durant le conflit mondial, mais bien de comprendre que ces masses doivent nécessairement trouver place dans la réorganisation mondiale qui seule pourra fonder la paix.

Et cette œuvre reste indispensable aujourd'hui; elle s'imposera demain avec plus de force encore qu'au lendemain de l'armistice, précisément parce que les fautes commises depuis, l'ignorance où l'on a voulu rester de cet effort indispensable ont aggravé la situation au point qu'il faut aujourd'hui y revenir,



comme au seul moyen de rétablir dans le monde une activité normale, l'équilibre, la possibilité de réparer les lourdes suites de la guerre, de vivre même.

C'est ici, à notre sens, qu'il faut souligner un autre résultat de la conférence de Genève. Non seulement elle n'a point suivi ceux qui prétendaient restreindre la compétence et les moyens d'action de l'Organisation internationale du Travail, mais elle a au contraire sensiblement élargi la tâche de cette dernière en se ralliant aux conceptions ouvrières.

A Washington, on ne l'a pas oublié, une très faible majorité avait repoussé la proposition faite par notre ami Baldesi et appuyée par nous au nom du groupe ouvrier, sur la répartition des matières premières. Cette même proposition, reprise à Genève, a été adoptée. Comment ne soulignerait-on pas cette décision qui a précédé les préoccupations des gouvernants de différents pays qui viennent de se manifester publiquement à Cannes et qui indiquent dès à présent combien la solution réclamée par nous s'impose si l'on veut remédier à la crise économique mondiale.

En regard de ce vote, il faut mettre l'acceptation de notre proposition complétant celle de notre ami Schürch sur le chômage et qui charge le Bureau international du Travail de poursuivre la réunion d'une conférence internationale. Nous avons montré alors que les problèmes posés par la réglementation du travail ne peuvent pas être considérés à part des problèmes économiques généraux et que, dans ces matières, il n'y a pas de solutions nationales suffisantes. Dès que l'on considère ces questions dans leur nature même, dès que l'on cherche les conditions d'un règlement qui doit intervenir, si l'on ne veut pas que le monde aille à la paralysie et à la misère, on en arrive nécessairement à admettre l'urgence de cette réorganisation mondiale qui constituera une «solidarisation» des peuples et pour laquelle il faudra bien faire appel au concours des travailleurs. Et nous ne pouvons pas ne pas dire que c'est en reprenant ce programme que les gouvernants alliés ont décidé la convocation de la Conférence internationale de Gênes.

Il serait aisé de montrer, à la lumière des faits les plus récents, le caractère actuel de ces résolutions de la conférence et les perspectives nouvelles qu'elles ouvrent pour l'Organisation internationale du Travail. Du moins montrent-elles déjà l'efficacité de l'œuvre entreprise depuis moins de deux années, l'importance qu'elle a déjà conquise, les espérances qu'elle provoque et qui font que les travailleurs, loin de lui retirer leur confiance, ne cesseront d'aider à son activité pour assurer, dans la constante recherche de l'intérêt général, le progrès et la paix qu'ils veulent par-dessus toutes choses.

## Bertil Ohlin

En 1935, la plupart des pays riches étaient au pire de la crise économique, victimes de la déflation et du chômage de masse. Pourtant, en Suède, le déclin avait été moindre et le redressement plus rapide. Pour quelles raisons? L'intérêt pour cette question était bien entendu considérable à l'époque. Bertil Ohlin, qui avait auparavant rédigé des rapports sur la crise mondiale et sur le chômage en Suède – et qui reçut plus tard le prix Nobel d'économie<sup>1</sup> –, analyse les causes du redressement de la Suède dans l'article que nous reproduisons ici. Au fond, la Suède a appliqué le modèle keynésien avant la lettre, et ce, en partie, grâce à l'apport d'Ohlin lui-même à l'analyse de la politique macroéconomique<sup>2</sup>. Ce qui a permis de réduire le chômage, de faire croître l'investissement et d'empêcher les revenus de chuter fortement, c'est la combinaison d'un taux de change flexible, d'une politique monétaire conçue pour faire baisser le taux d'intérêt réel et pour favoriser l'investissement, d'une politique budgétaire expansionniste où l'emprunt permettait de financer de forts déficits, de travaux publics productifs et du soutien de l'Etat à l'agriculture. B. Ohlin poursuit par l'examen des politiques qui seraient appropriées face aux problèmes à venir en matière d'emploi et de chômage, considérant qu'il est de la première importance que l'Etat et les collectivités locales se tiennent prêts à lancer la politique économique appropriée dès que le besoin s'en fait sentir.

---

<sup>1</sup> Conjointement avec James Edward Meade en 1977, et décerné à B. Ohlin pour sa contribution à la théorie du commerce international et, en particulier, pour l'énoncé du théorème dit d'Heckscher-Ohlin. B. Ohlin a occupé des chaires universitaires à Copenhague, Stockholm, Berkeley (Californie), Columbia et Oxford. En Suède, il a été parlementaire, ministre et dirigeant du Parti libéral.

<sup>2</sup> B. Ohlin et M. Kalecki ont tous deux revendiqué l'antériorité des résultats auxquels Keynes est parvenu (voir, dans ce numéro hors-série, la présentation de l'article de M. Kalecki).

## Le redressement économique et les problèmes de l'emploi en Suède. II<sup>1</sup>

Bertil OHLIN

Article publié dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 31 (1935), n° 5 (mai), pp. 711-746, ainsi que dans le numéro spécial «75 ans de la *Revue internationale du Travail*: une rétrospective», vol. 135 (1996), n° 3-4, pp. 349-368. Version abrégée.

### Analyse des causes du redressement

Il va de soi qu'on ne saurait déterminer quelle est, dans le redressement économique de la Suède, la part exacte des diverses causes qui y ont contribué. Chaque événement doit être considéré comme la résultante finale de toutes les circonstances qui l'ont précédé; si l'une d'elles avait manqué, le cours des événements en eût été plus ou moins modifié. Si pour évaluer l'importance, dans le redressement économique de la Suède, des diverses circonstances favorables qui l'ont précédé, on élimine successivement chacune d'elles pour déterminer de combien, dans chaque cas, le revenu national de la Suède aurait baissé en 1934, on constate que le total des «accroissements» du revenu dus à l'ensemble des causes envisagées séparément dépasse de beaucoup l'accroissement effectivement intervenu. Cela ne tient pas uniquement au fait qu'il existait également des facteurs défavorables qui, s'ils avaient été seuls à agir, auraient entraîné une diminution de l'activité économique; la raison en est encore que si telle cause particulière, ou deux ou plusieurs causes réunies, peuvent être *nécessaires* pour amener un résultat déterminé, seul l'ensemble

---

<sup>1</sup> Pour la première partie de cet article, voir *Revue*, vol. XXXI, n° 4, avril 1935, pp. 531-546. [Elle est consacrée en grande partie à l'analyse de la nature du redressement enregistré par la Suède dans la production industrielle, le bâtiment et l'agriculture entre 1932 et 1934, c'est-à-dire en avance sur les autres pays. La politique budgétaire de relance menée par la Suède pour contre-carrer la dépression, ainsi que sa politique monétaire visant à stabiliser, puis augmenter progressivement les prix de gros, ont suscité un grand intérêt. L'auteur relève que, en raison du manque de fiabilité des statistiques et de l'importance du chômage saisonnier, il n'a pas été facile d'évaluer le niveau du chômage, mais il conclut que celui-ci a fortement chuté en 1933-34 alors que, dans l'ensemble, il avait augmenté depuis 1929.]

de toutes les causes agissant simultanément peut être *suffisant* pour produire ce résultat.

Cependant, une estimation de la réduction que le revenu national de la Suède aurait subie si, par exemple, la demande étrangère de produits suédois n'avait pas augmenté ou si le gouvernement n'avait pas eu recours à de larges emprunts extérieurs donnera une idée du degré d'importance de ces divers facteurs.

Nous allons chercher à déterminer ainsi approximativement l'importance quantitative des diverses «causes» du redressement, en prenant pour base les indications que nous avons données précédemment [dans la première partie] sur l'ampleur de celui-ci. Le meilleur moyen d'obtenir une idée générale de son importance est peut-être d'évaluer le pourcentage d'accroissement du revenu national de 1932 à 1934. Cet accroissement, selon nous, a été de 20 pour cent environ. La production industrielle a augmenté de 25 pour cent. L'accroissement du revenu des agriculteurs peut être évalué à 15 ou 20 pour cent. Dans le commerce de détail, le chiffre d'affaires a augmenté dans une proportion très inférieure à un cinquième, mais ce fait tient à ce qu'une grande partie des accroissements de revenu ont servi à constituer des économies. Le montant net de l'épargne fut très probablement nul en 1932. En 1934, par contre, le montant des capitaux investis en Suède n'était pas très inférieur à celui des années de prospérité. Ainsi que nous l'avons déjà dit, les quantités de fer et d'acier utilisées en Suède dépassèrent en 1934 les chiffres de 1929. D'après une estimation très prudente, le montant total des investissements – compte tenu d'une baisse de 15 pour cent du niveau des prix – n'était pas inférieur aux trois quarts du chiffre de 1929, c'est-à-dire qu'il atteignait environ 500 millions de couronnes. Une grande partie de l'épargne servit à financer des travaux publics ainsi que la construction d'édifices publics; une autre partie de l'épargne fut affectée à la reconstruction des stocks. D'une manière générale on peut estimer, croyons-nous, que le revenu national de la Suède s'est accru de 5 milliards de couronnes en 1932 à 6 milliards en 1934. Près de la moitié des nouveaux revenus ont été, semble-t-il, employés au renouvellement de l'outillage; quant à la consommation, elle a augmenté d'environ 10 pour cent. Toutes ces estimations, bien qu'elles reposent sur les résultats d'enquêtes effectuées par l'Institut des Sciences sociales sur le revenu national dans les années vingt et suivantes, sont plus ou moins approximatives et portent sur des valeurs nominales. Etant donné cependant que le niveau des prix de détail est demeuré à peu près stable au cours des trois dernières années et que les prix de gros des biens de production ont augmenté de 10 pour cent environ, il est facile de se faire une idée des changements quantitatifs intervenus.

Nous allons aborder maintenant l'examen des questions suivantes, ainsi que de quelques autres qui s'y rattachent: de combien le revenu national de la Suède s'est-il accru par suite de l'augmentation de la valeur totale des exportations? Quelle est, dans l'augmentation de ce revenu, la part due aux emprunts publics destinés à couvrir les déficits budgétaires et à financer les travaux publics? Il va de soi qu'il conviendra de tenir compte, dans les réponses qui pourront être données à ces questions, des réserves que nous formulons plus haut.

## L'accroissement de la demande étrangère

L'augmentation de la valeur des exportations suédoises au cours des deux dernières années ne saurait s'expliquer uniquement par l'accroissement de la demande étrangère de produits suédois. La Suède a en effet continué à déprécier sa monnaie, dont la valeur-or est tombée de 67 pour cent de la parité-or dans le premier trimestre de 1933 – la valeur-or de la monnaie suédoise avait été un peu plus faible durant la seconde moitié de l'année précédente – à 56 pour cent de cette parité dans la seconde moitié de l'année 1934. Si la valeur-or de toutes les autres monnaies était demeurée stable, on aurait pu s'attendre, en l'absence même de tout accroissement de la demande étrangère, à une hausse considérable des prix des marchandises exportées et à une augmentation de la valeur des exportations. Mais en fait, les cours moyens des monnaies du groupe dit de la livre sterling ainsi que de celles de divers Etats danubiens n'ont pas monté à la bourse de Stockholm. Les seules monnaies dont les cours aient haussé à Stockholm sont celles des Etats qui avaient maintenu la parité-or et qui figurent pour près de la moitié dans les importations et pour un peu moins de la moitié dans les exportations de la Suède; quant à la valeur du dollar, elle a baissé de près de 30 pour cent. Etant donné que les principaux concurrents de la Suède ont également déprécié leur monnaie, il est difficile de savoir jusqu'à quel point les changements survenus sur le marché monétaire du monde de 1932 à 1934 ont été favorables aux exportations de la Suède et ont pu contribuer à en accroître la valeur. Il semble certain que l'amélioration survenue dans la situation économique des autres pays et ses répercussions sur l'évolution de la demande ont exercé ici une influence beaucoup plus considérable. [...]

## La politique monétaire

Indépendamment de l'influence qu'elle a exercée sur les exportations, la politique monétaire de la Riksbank a contribué au redressement de deux manières. D'une part, la dépréciation de la couronne a stimulé l'activité des industries écoulant leurs produits sur le marché intérieur. D'autre part, les gros achats d'or, de devises étrangères et de fonds d'Etat effectués par la Banque ont donné de l'aisance au marché des capitaux et contribué à l'abaissement du loyer de l'argent. Une autre conséquence de cette politique mérite également d'être mentionnée, encore qu'elle soit moins importante que les deux premières: la stabilité du rapport entre la livre sterling et la couronne, celle-ci étant maintenue à un taux fixe par rapport à la livre, n'a pas été étrangère à l'impression de stabilité qui s'est développée et – les hommes d'affaires suédois en sont convaincus – elle a été profitable à l'économie.

L'abandon de l'étalon-or par la Suède en 1931 marqua pratiquement la fin de la période de déflation dans ce pays. [...]

Mais nous ne nous occupons ici que de la période de redressement. Il est incontestable que la reprise constatée dans les industries produisant pour le

marché intérieur doit être attribuée dans une large mesure à la dépréciation de la couronne, qui a fait monter les prix d'un grand nombre de marchandises importées de pays restés fidèles à l'étalon-or. Certains crurent que l'effet stimulant de la dépréciation s'épuiserait au bout de quelques mois. Ils fondaient leur opinion sur ce qui s'était passé durant les années vingt, où les prix de revient et les prix de vente s'étaient adaptés, croyait-on, aux nouveaux cours des devises nationales au bout de quelques mois dans les cas où il ne se produisit pas de nouvelle dépréciation. Quoi qu'il en soit, nous estimons pour notre part qu'à l'époque dont nous nous occupons l'adaptation n'eût pas été l'affaire de quelques mois, mais eût demandé plusieurs années. La crise économique intense qui sévissait étant caractérisée par un gros excédent de la capacité de production ou de service des industries manufacturières, des transports et du commerce, il fallait compter en tout état de cause que cette adaptation des prix de revient et des prix de vente s'effectuerait beaucoup plus lentement. Ces prévisions furent confirmées par les faits tant en Suède qu'ailleurs. [...] Comme la mise en marche de la production de nouvelles qualités ou de nouveaux articles naguère importés de l'étranger prit alors un temps appréciable, les effets favorables s'en firent moins sentir en 1932 que les deux années suivantes sur le volume de la production et de l'emploi en Suède. Le retour général à la confiance survenu en 1933, et que l'on peut probablement attribuer à une foule de circonstances, a joué aussi un certain rôle dans le développement de la production et de l'emploi. Naturellement de nouvelles possibilités d'emploi furent créées non seulement par la substitution de produits nationaux aux produits étrangers, mais aussi par les nouvelles installations que de nombreuses industries produisant pour le marché intérieur durent réaliser pour accroître leur production.

[...]

Nous n'avons examiné jusqu'ici qu'un seul aspect de la politique monétaire: la dépréciation de la monnaie. Ce n'est pas par l'effet du hasard que la couronne suédoise est tombée à 7 pour cent au-dessous de la livre sterling et que ce rapport entre les deux devises est resté constant depuis le printemps de 1933. La couronne suédoise est une monnaie dirigée. En septembre 1931, lorsqu'à la suite de la Grande-Bretagne la Suède abandonna l'étalon-or, le principe fut posé du maintien du pouvoir d'achat de la couronne aux mains des consommateurs. Une certaine crainte de l'inflation régnant à cette époque, la Riksbank resserra sérieusement le crédit et réussit à enrayer la tendance à la hausse des prix de gros. Les événements qui suivirent montrèrent que ce fut une erreur de faire obstacle à cette hausse. En effet, lorsque le programme monétaire fut modifié et tendit à favoriser une hausse des prix de gros – pour autant que cette hausse n'entraînerait qu'une légère augmentation du coût de la vie –, la psychose de crise était si répandue qu'il fut impossible pendant un certain temps d'amener cette hausse. Quand on se trouve en présence d'une crise économique aiguë, la seule méthode qui ait généralement des chances de réussir consiste soit à déprécier la monnaie, soit à dilater le crédit intérieur jusqu'à ce qu'il engendre un accroissement de la demande et de la production qui utilise une partie importante de l'excédent de capacité de production.

La courbe représentant le niveau des prix de gros accuse une régularité surprenante jusqu'au printemps de 1933, mais elle décèle néanmoins nettement une tendance à la baisse, encore que celle-ci fût insignifiante comparée avec la déflation qui eut lieu dans les pays attachés à l'étalon-or. Ce n'est qu'au printemps de 1933, lorsque le cycle économique eut achevé son évolution, que la courbe commença à se redresser. Quant au coût de la vie, il est resté à peu près constant durant toute la période.

Il ne s'ensuit pas que le niveau des prix n'ait été nullement influencé par la politique monétaire, ni même que les déclarations ambitieuses du programme financier du gouvernement n'aient pas eu une influence appréciable. Sans contredit, ces déclarations contribuèrent à créer dans le monde des affaires l'impression que le risque d'un abaissement prononcé du niveau des prix était écarté et accrurent ainsi la confiance. La stabilité des changes entre les pays du groupe sterling exerça une influence analogue. Au surplus, l'existence de ce programme empêcha la Riksbank de laisser la couronne monter et arriver à parité avec la livre durant les années 1932-1933, époque à laquelle une telle appréciation de la devise suédoise eût exercé une influence déprimante sur les prix de gros. [...]

Depuis lors, [...] le marché des capitaux a acquis une extrême liquidité. Il est incontestable que cette surabondance de capitaux disponibles sur le marché a été l'une des principales causes de l'abaissement prononcé du taux d'intérêt à long terme, celui-ci étant tombé à 3 pour cent, c'est-à-dire à 1 pour cent au moins au-dessous du taux d'avant-guerre.

La baisse du taux d'intérêt [...] est un phénomène d'autant plus remarquable que l'on aurait très bien pu s'attendre à voir la politique de larges emprunts provoquer un relèvement de ce taux. Mais le surcroît de disponibilités dont jouissaient les banques commerciales les incita davantage aussi à ouvrir des crédits, ce qui facilita aux industriels la mise en train de nouvelles productions. Dans la construction de locaux d'habitation, le loyer modique de l'argent a commencé à exercer une influence notable, qui s'accroîtra probablement durant l'année 1935. Etant donné que la construction d'immeubles ne s'était pas ralentie dans la plupart des régions de Suède jusqu'au début de 1933, c'est un fait remarquable que l'activité soit redevenue intense dans le bâtiment dès l'été de 1934.

Dans l'ensemble, la politique monétaire de la Suède a donné d'excellents résultats, en dépit du fait que le Conseil d'administration de la Riksbank ne se soit pas rendu compte dès l'abord de l'importance décisive des interventions de la banque d'Etat sur le marché des valeurs. Heureusement, il fut contraint de recourir à cette méthode par l'excédent de devises étrangères provenant pour partie des soldes créditeurs résultant des opérations commerciales ou des services rendus à l'étranger – excédent qui était dû dans une large mesure à la dépréciation de la couronne – et pour partie de l'exportation de grandes quantités de valeurs mobilières étrangères appartenant à des particuliers. L'achat de ces devises étrangères en surcroît par la Riksbank donna de la liquidité au marché des capitaux dès les premiers mois de 1933. Depuis, la Riksbank a

pratiqué avec fermeté une politique suivie, visant à favoriser par divers moyens la tendance à l'abaissement du taux d'intérêt.

Le but de la politique monétaire de la Suède est la stabilité et le développement de l'industrie et du commerce. Une certaine hausse des prix de gros qui devait les mettre en harmonie avec les nouveaux prix de revient fut donc l'objectif immédiat. Il semble que la hausse qui s'est produite au cours des deux dernières années ait presque réalisé cet ajustement, à en juger du moins par les bénéfices de l'industrie suédoise en 1934. Par ailleurs, la valeur de la couronne à l'étranger n'est qu'une considération secondaire. Il est jugé désirable de maintenir la couronne à un cours stable par rapport aux autres devises du groupe sterling et il ne fait aucun doute que cette stabilité sera maintenue aussi longtemps qu'elle sera compatible avec le mouvement des prix souhaité. Mais il n'est guère douteux que, si les prix de gros britanniques se mettaient à baisser d'une façon appréciable ou à monter brusquement, on cesserait de maintenir la couronne suédoise dans un rapport fixe avec la livre sterling.

Enfin, il y a lieu de souligner la leçon qui se dégage des événements économiques survenus en Suède et dans les autres pays ayant une monnaie fiduciaire inconvertible. La surprenante stabilité du coût de la vie constatée dans ces pays et son fléchissement dans les pays dont la monnaie est sur la base de l'or démontrent que l'étalon-or n'est pas une garantie de stabilité et que la non-convertibilité des billets n'est pas synonyme d'inflation à outrance. Certains des pays qui restent actuellement attachés à l'étalon-or malgré la déflation qu'exige cette politique sont enclins à généraliser, d'après leur propre expérience des années vingt, d'une manière qui s'est avérée injustifiée depuis les événements survenus ces dernières années dans les pays du groupe sterling. Il est de fait que l'adoption en Suède d'une monnaie de papier dirigée a permis de rétablir entre les prix de revient et les prix de vente un rapport qui n'est pas loin de laisser un bénéfice normal aux producteurs lorsque la capacité de production de leur entreprise est utilisée dans une mesure normale.

## La politique financière et les travaux publics

La Suède est plutôt attachée par tradition à des doctrines financières orthodoxes empreintes d'une certaine rigueur. Le recours à l'emprunt n'y était admis que pour des travaux productifs ou rentables, c'est-à-dire devant accroître le revenu de l'Etat d'un montant suffisant pour couvrir le service des emprunts contractés. C'est ainsi que les ressources nécessaires pour la construction des chemins de fer ayant partiellement un but militaire, des bureaux, etc. étaient fournies par l'impôt. Durant les années prospères qui s'écoulèrent de 1927 à 1931, le budget national se soldait par un excédent de recettes de l'ordre de 200 millions de couronnes, abstraction faite des dépenses afférentes aux travaux rentables.

Mais la grave crise économique qui survint en 1931 transforma la situation. Le budget de l'exercice financier juillet 1931-juin 1932 fut équilibré d'une façon moins orthodoxe: l'exercice se solda par un déficit, dont le total n'at-



teignit pas moins de 70 millions de couronnes et qu'il fallut combler à l'aide d'autres ressources que les recettes ordinaires du budget. Pour simplifier les choses nous désignerons ce genre d'opération par l'expression «comblar le déficit par voie d'emprunt». En sus de ces 70 millions, l'Etat emprunta une somme équivalente pour des buts productifs, dépenses qui dans le budget suédois figurent sous la rubrique «dépenses en vue de l'accroissement du capital».

Dans le budget suivant (1932-1933), qui correspondait à la phase aiguë de la crise, les emprunts au titre des travaux rentables furent – chose curieuse – ramenés à 50 millions, indépendamment d'une somme qui fut consacrée uniquement à consolider la situation financière de la société d'extraction du minerai de fer dans laquelle l'Etat possédait une participation importante. Néanmoins, le reste du budget accusa un déficit s'élevant au total à environ 110 millions, compte tenu des sommes prélevées sur divers fonds. En conséquence, la somme qu'il fallut emprunter pour couvrir des dépenses réelles atteignit au total environ 160 millions, c'est-à-dire un montant sensiblement supérieur à celui de l'année précédente.

Le budget de l'exercice 1933-1934 fut établi selon des principes nouveaux par le gouvernement socialiste qui venait d'accéder au pouvoir. Le financement de l'assistance-chômage par voie d'emprunt fut déclaré d'une saine méthode financière en temps de crise économique, parce que les emprunts contractés à ce titre contribuent à maintenir le pouvoir d'achat de la population, à la condition qu'ils soient effectués de telle sorte qu'ils ne provoquent pas une contraction des crédits accordés à l'industrie privée. Seule cette méthode, affirma-t-on, permettrait d'éviter non seulement la réduction des dépenses utiles, mais encore une augmentation des charges fiscales qui aurait grevé lourdement l'industrie et le commerce. Cependant, il fut jugé prudent de pourvoir à l'amortissement de ces emprunts temporaires sur un petit nombre d'années en affectant à l'extinction de cette dette le produit d'un impôt déterminé, à savoir une surtaxe successorale. De cette manière, la situation financière de l'Etat ne serait pas affaiblie pour l'avenir et les lourdes charges financières résultant de la dépression économique seraient simplement réparties sur un certain nombre d'années.

Ce nouveau budget prévoyait que les sommes à emprunter pour les travaux publics rentables – catégorie de travaux qui avait toujours été financée par l'emprunt – seraient portées à 100 millions de couronnes. Mais, en raison des retards apportés à la mise en train des travaux, le montant effectivement dépensé sur ce crédit avant la clôture de l'exercice budgétaire en juin 1934 atteignit seulement 65 millions, somme à laquelle il y a lieu d'ajouter un reliquat de 15 millions représentant un crédit non utilisé du précédent budget. Quant aux dépenses qui normalement auraient été couvertes par les recettes budgétaires, le gouvernement se proposa d'emprunter 168 millions pour l'assistance aux chômeurs sous forme de travaux d'assistance, d'indemnités en espèces, etc., et pour effectuer certaines constructions. Au surplus, des économies, qui n'étaient qu'un déficit déguisé, furent décidées, mais elles se trouvaient compensées par l'excédent budgétaire qui apparut finalement, certains chapitres

de recettes ayant été estimés à un chiffre trop bas dans les prévisions. Sur le programme de dépenses extraordinaires de crise de 168 millions à financer par l'emprunt qui fut approuvé par le Riksdag, on ne dépensa effectivement que 98 millions. D'autre part, il fut réalisé un amortissement extraordinaire de 24 millions, de sorte que le montant total des dépenses financées par l'emprunt a dû être d'environ 155 millions. Ce chiffre était à peu près égal à celui de l'exercice budgétaire précédent 1932-33. Comme plus de la moitié de la somme fut dépensée durant les six premiers mois de 1934, les dépenses financées par l'emprunt n'ont certainement pas accusé d'augmentation – elles ont peut-être même diminué – pendant les six derniers mois de 1933 par rapport au précédent budget, qui, théoriquement, avait été établi d'après l'ancienne doctrine financière. D'autre part, l'année 1934 a vu s'accroître rapidement le volume des travaux publics financés par l'emprunt, surtout lorsque le conflit du travail qui existait dans l'industrie du bâtiment dans les grandes villes eut pris fin en février. Etant donné que certains des fonds dont disposait l'Etat furent dispensés sous forme de subvention aux municipalités pour couvrir une partie des frais de travaux publics et de subventions pour la modernisation d'habitations particulières dans les régions rurales, il paraît certain que le total des dépenses dues à l'initiative de l'Etat et effectuées à l'aide de fonds d'emprunt a dépassé de beaucoup, durant les six premiers mois de 1934, la somme globale empruntée par l'Etat; il est probable qu'il n'est pas loin d'atteindre le double des dépenses correspondantes effectuées au cours des six premiers mois de l'année précédente.

[...]

Il convient d'ajouter que la situation financière de la Suède n'a pas été sérieusement compromise par les emprunts contractés au cours des quatre dernières années. C'est peut-être la comparaison entre la charge des intérêts de la dette publique et le revenu escompté des travaux rentables et des subventions récupérables qui le montre le plus clairement, la charge de la dette devant être inférieure à 100 millions et le revenu des travaux et subventions devant dépasser 130 millions. Il n'y aura donc pas lieu d'accroître la fiscalité pour assurer le service de la dette.

S'il paraît incontestable que la politique des excédents budgétaires en période de prospérité et de déficits en temps de crise exerce une influence stabilisatrice sur la situation économique, il est aussi manifestement regrettable que le gros effort en matière de travaux de crise et de subventions ait été accompli en 1934, alors que la reprise de l'activité industrielle et commerciale était déjà en bonne voie. Il aurait fallu pratiquer cette nouvelle politique deux ans plus tôt et préparer un programme à l'avance. En 1934, le moment était venu de réduire progressivement l'ampleur des travaux publics plutôt que de l'accroître.

Quoi qu'il en soit, la nouvelle politique financière a dû exercer une influence notable sur la situation économique en 1934. Les dépenses de l'Etat et des municipalités financées par l'emprunt ont dû dépasser de 150 à 200 millions de couronnes le montant qu'elles eussent atteint si l'on était resté fidèle à l'ancienne politique, et elles ont accusé une augmentation d'au moins

100 millions de couronnes par rapport à 1932. Le revenu national a donc été grossi d'un montant supérieur à cet accroissement de dépenses. Encore qu'il s'agisse ici de sommes importantes, elles sont largement dépassées par la progression de la valeur des exportations suédoises, qui a atteint près de 350 millions de couronnes. On est donc probablement justifié à conclure que la dilatation du volume des emprunts d'Etat a joué un rôle beaucoup moins important dans le redressement économique que l'avance réalisée par les exportations. De surcroît, rien ne permet de supposer que la demande de produits ou services qu'engendre par contrecoup le revenu que la nouvelle politique financière procure à une partie de la collectivité ait été relativement plus forte que celle que suscite le réveil du commerce d'exportation. Au contraire, aucun des effets indirects de la nouvelle politique financière ne saurait être mis en parallèle avec l'influence que l'essor des exportations a eue sur la balance des paiements, sur les achats de devises étrangères par la Riksbank et, notamment du fait de ces achats mêmes, sur le marché des capitaux.

Il va de soi que les possibilités d'emploi offertes par les travaux publics dépendent partiellement des taux des salaires. Avant 1933, il était d'usage en Suède de payer pour les travaux publics entrepris pour venir en aide aux chômeurs – construction de routes, travaux forestiers, etc. – un salaire de 15 pour cent inférieur au taux pratiqué sur le marché libre pour les travailleurs non qualifiés dans la région considérée. Tout travailleur sans emploi, qu'il fût qualifié ou non, ne pouvait obtenir une assistance quelconque que s'il était disposé à accepter de travailler sous cette condition. Mais en 1933 cette politique subit deux modifications fondamentales. En premier lieu, une grande partie des travaux publics mis en marche pour réduire le chômage devaient être traités comme des travaux rentables ordinaires et, par conséquent, les travailleurs y devaient naturellement recevoir des salaires calculés d'après le tarif normal; en second lieu, les chômeurs employés aux travaux d'assistance proprement dits devaient recevoir une rémunération égale au salaire payé dans la région sur le marché libre aux travailleurs non qualifiés. Certaines gens craignirent que ces mesures ne fissent affluer les travailleurs de l'agriculture, où les salaires sont inférieurs au salaire le plus bas payé aux travailleurs non qualifiés dans bon nombre de régions industrielles. Mais jusqu'à la fin de 1934 cette tendance paraît avoir été insignifiante et, dans l'ensemble, l'agriculture n'a pas éprouvé de difficultés sérieuses à recruter la main-d'œuvre dont elle avait besoin. Naturellement, la Commission du chômage, qui organise les travaux d'assistance entrepris par l'Etat et surveille ceux des municipalités qui sont subventionnés par l'Etat, ne néglige pas les difficultés<sup>2</sup> de ce genre et s'efforce de réduire l'effectif employé aux travaux d'assistance lorsque surviennent de tels dangers. Il est encore trop tôt pour dire si le nouveau système a eu de graves inconvénients. En regard des inconvénients possibles, on peut mettre en tout cas cet avantage que les travaux d'assistance ne sont plus si impopulaires que naguère.

---

<sup>2</sup> Nous reparlerons plus loin du travail saisonnier dans l'agriculture et l'industrie forestière.

Les possibilités d'emploi créées directement par les diverses catégories de travaux publics en 1934 atteignirent des proportions considérables. Pendant le second semestre on estimait à 34 000 le nombre des personnes occupées à ces nouveaux travaux publics «ordinaires» – c'est-à-dire à des travaux qui ne sont ni des travaux rentables du type courant tels que l'électrification des chemins de fer, etc., ni des travaux d'assistance – et à des constructions privées subventionnées par l'Etat. Ces emplois expliquent pour une large part que le nombre de personnes sollicitant l'assistance ait diminué au total de 70 000 entre le second semestre de 1933 et la période correspondante de 1934. Mais il est à peu près certain que parmi ces 34 000 travailleurs pourvus provisoirement d'un emploi il en était qui ne bénéficiaient pas de l'assistance en 1933. Quant aux travaux d'assistance, ils occupèrent pour leur part près de 40 000 personnes, soit environ la moitié des travailleurs sollicitant l'assistance en qualité de chômeurs. (Il est à noter que les travailleurs employés aux travaux d'assistance sont comptés comme chômeurs.) Donc, abstraction faite des chômeurs non inscrits, le nombre total des travailleurs sans emploi d'aucune sorte ne dépassait pas 40 000 pendant l'automne de 1934. Durant l'hiver de 1934-35, sous l'influence saisonnière, ce nombre s'accrut d'environ 20 000 unités.

[...]

Rien dans l'expérience de la Suède, que ce soit au point de vue de la production ou du taux d'intérêt, n'infirme la thèse que dans les pays ayant une solide position financière il est possible et de bonne politique de recourir à de gros emprunts en période de crise économique. L'idée que le budget doit être en équilibre chaque année faute de quoi l'inflation est inévitable est une de ces maximes familières qui sont vraies dans certaines circonstances mais fausses dans d'autres. Le fait qu'elles ont été présentées comme des vérités éternelles et absolues, surtout par les banquiers, a causé beaucoup de mal. Car, si une politique économique n'est pas jugée conforme à la saine doctrine, son application provoque inéluctablement certaines réactions défavorables qui témoignent d'une «crise de confiance». En Suède, heureusement, les influences de ce genre ont été très restreintes. Il est temps de profiter de la leçon des événements récents qui nous enseignent qu'une gestion saine et intelligente des finances publiques n'exige pas la réalisation de l'équilibre budgétaire chaque année mais seulement sur un groupe d'années englobant à la fois une période de prospérité économique et une période de crise.

## La politique agricole et les bonnes récoltes

[L'auteur consacre un peu plus de deux pages à l'amélioration de la situation agricole, qu'il attribue principalement à deux facteurs: une suite de bonnes récoltes et la réglementation du marché du lait et du beurre. Le revenu des cultivateurs avait également augmenté par suite de l'engagement pris par l'Etat d'acheter chaque été tout le blé et le seigle local inventuré de la récolte de l'année précédente à un prix fixe.]

Ces mesures, jointes aux récoltes exceptionnellement abondantes de céréales panifiables et aux bonnes récoltes en général de l'automne de 1932, 1933 et 1934, ont provoqué l'augmentation notable du revenu des cultivateurs dont nous avons parlé plus haut. Mais cette augmentation de revenu a été acquise en très grande partie aux dépens des consommateurs, qui ont dû payer plus cher le beurre et quelques autres denrées, de sorte que l'on est fondé à supposer qu'ils ont réduit leurs achats d'autres produits. Quant à savoir dans quelle mesure une modification de ce genre dans les articles sur lesquels porte la demande des consommateurs contribue au redressement économique national, c'est là un point qui reste à déterminer, il semble que l'influence de cette modification doit varier avec les circonstances particulières de chaque cas. C'est là, du reste, une question qui n'entre pas dans les limites de notre sujet. Nous nous bornerons à faire observer que le déplacement de ressources d'un groupe de producteurs à un autre peut provoquer une dilatation du volume global des achats pendant une période déterminée si deux conditions sont réalisées: 1° si les bénéficiaires du déplacement de ressources consacrent une plus grande partie de leurs disponibilités à l'achat d'articles de consommation durant la période considérée ou si les personnes qui leur vendent augmentent leur propre consommation; 2° si la meilleure rémunération de la production et l'augmentation des crédits dont disposent les producteurs bénéficiant du déplacement de ressources provoquent un accroissement des achats de biens de production qui fait plus que compenser la diminution de ressources subie par les autres producteurs. Étant donné que bon nombre de cultivateurs suédois se trouvaient en 1932 dans une situation financière très précaire, qui exerçait une influence déprimante sur la tendance et le volume des affaires dans les régions rurales, il n'est pas improbable que la hausse des prix des produits agricoles ait rempli ces deux conditions jusqu'à un certain point.

Quoi qu'il en soit, les nouveaux revenus dont bénéficient les cultivateurs et les fermiers proviennent pour une part appréciable, non pas de la hausse des prix payés par les consommateurs suédois, mais du développement de la production et de la consommation des plantes fourragères en Suède. Un tiers des nouvelles ressources de l'agriculture a été acquis aux dépens des pays étrangers par la réduction des achats et l'augmentation des ventes effectuées par la Suède. En 1934, grâce à la diminution des importations de céréales panifiables, de sucre et de maïs et à la hausse du prix de vente du lard à l'exportation, les fermiers suédois ont vu leur revenu global s'accroître d'environ 40 millions de couronnes par rapport à 1932. Par ailleurs, la réduction des importations d'avoine, une légère hausse du prix du beurre à l'exportation – alors que la quantité de beurre exportée passait de 13 millions de kilos en 1932 à 23 millions en 1934 – et l'exportation de céréales à des prix inférieurs à ceux du marché mondial en vue d'alléger les stocks en excédent ont procuré à l'agriculture suédoise un revenu de plus de 10 millions de couronnes. On peut donc dire que les changements dans le volume des importations et des exportations de 1932 à 1934 ont, dans l'ensemble, augmenté le revenu des agriculteurs de plus de 50 millions de couronnes. Enfin, les achats de froment et de

seigle faits indirectement pour le compte de l'Etat à l'aide de fonds d'emprunt et qui atteignirent le chiffre de 35 millions de couronnes – somme dont une faible partie seulement fut récupérée par les exportations effectuées au-dessous du prix du marché mondial et les ventes de céréales pour la nourriture des animaux faites sur le marché intérieur – ont provoqué une augmentation corrélative des revenus de l'agriculture. L'accroissement total des revenus des fermiers, qui peut être attribué à la politique d'emprunts ainsi qu'aux changements survenus dans le volume des importations et des exportations, par opposition à l'accroissement de ressources provenant de la hausse des prix subie par d'autres parties de la population, a été évidemment notable en 1934, encore qu'il soit nettement inférieur à l'augmentation de revenus attribuable à la reprise de l'activité des industries exportatrices.

[...]

## La demande de biens de production

Après plusieurs années de crise, le sentiment que la chute des prix est définitivement enrayée peut suffire à faire surgir des besoins d'outillage de remplacement qui existaient jusqu'alors à l'état latent et un vigoureux mouvement de reprise peut se déclencher tout à fait indépendamment de l'évolution favorable de la situation à l'étranger ou de la politique économique nationale.

En Suède, la reprise économique n'a pas eu ce caractère. En 1930 et 1931 le renouvellement de l'outillage s'était poursuivi à un rythme soutenu, encore que le niveau des dépenses de cet ordre fût légèrement inférieur à celui des années de «boom». La Suède ne connut que douze mois de crise grave dans les industries manufacturières et le commerce – d'avril 1932, époque à laquelle survint la débâcle des affaires Kreuger, au printemps de l'année suivante – avant de voir s'amorcer la reprise de l'activité économique. Le marasme fut donc de trop courte durée pour que de grands besoins d'outillage aient pu s'accumuler. La majeure partie des établissements industriels étaient solides financièrement, de sorte que la liquidation du passif ne les obligea pas à réduire leurs dépenses d'outillage.

On ne pouvait évidemment pas escompter que l'impulsion que l'accumulation des besoins d'outillage donne au développement de la production se manifesterait aussi rapidement ou aussi fortement en Suède que dans d'autres pays qui avaient souffert d'une crise plus longue et plus intense. Les achats de biens de production n'augmentèrent dans des proportions notables que longtemps après que le revirement psychologique se fût produit, celui-ci se plaçant en février 1932, à en juger par les cours de la bourse. En effet, le nombre-indice des cours des valeurs à revenu variable fléchit durant la seconde moitié de 1932 – il avait été particulièrement bas immédiatement après la débâcle Kreuger – et jusqu'en février 1933, époque à laquelle il atteignit 78. Il se redressa ensuite, atteignant le chiffre de 92 en mai, puis resta stationnaire jusqu'en octobre et ce ne fut qu'en janvier 1934 que le véritable mouvement de hausse des valeurs mobilières commença. Il est à noter que le revirement psycholo-

gique survenu au printemps semble avoir eu peu d'influence sur l'achat de biens de production. Par conséquent, en 1933, le redressement économique a dû être provoqué principalement par les autres facteurs que nous avons examinés plus haut: le développement des exportations, la reprise d'échanges actifs sur le marché intérieur due à la dépréciation monétaire et l'amélioration de la situation agricole attribuable aux mesures de crise et aux bonnes récoltes. La politique financière n'exerça pas de répercussion plus prononcée sur le redressement que l'année précédente, encore qu'elle ne cessât pas d'avoir une influence favorable. On peut dire que ces trois facteurs furent les facteurs *primordiaux* du redressement, alors que les achats de biens de production suscités par l'amélioration économique qu'ils engendrèrent ne furent qu'une tendance accessoire, qui ne s'affirma qu'en 1934. Cette année-là, on constata une accentuation des trois facteurs primordiaux auxquels il convient d'ajouter maintenant la politique financière.

L'importance de ces quatre facteurs les uns par rapport aux autres, abstraction faite de la tendance à l'achat de biens de production, est mise en lumière, non seulement par l'évaluation qui précède de leurs effets directs sur le revenu national, mais aussi par les considérations suivantes. Le développement des exportations en 1933 n'a pu exercer la même année qu'une légère influence sur les industries produisant pour le marché intérieur, les réactions secondaires se manifestant toujours avec un certain retard. Il faut donc attribuer surtout le réveil de l'activité de ces industries qui eut lieu en 1933 à d'autres facteurs primordiaux et probablement en majeure partie à la dépréciation monétaire. Cependant, on ne serait pas fondé à dire que le phénomène qui se produisit en Suède fut essentiellement un redressement imputable à une politique d'isolement économique, dû principalement au stimulant donné à l'économie nationale par la rupture des relations économiques avec les autres pays. En fait, tant au point de vue de la valeur que du volume, les importations autres que celles de matières premières dépassèrent en 1934 les chiffres de 1932.

Les salaires n'ayant pas subi de changements notables au cours de la période de redressement, il paraît inutile d'examiner ici cet aspect de la politique économique. Néanmoins, il y a lieu de mentionner que la politique des salaires n'a pas été étrangère à la grande stabilité dont le marché intérieur n'a cessé de faire preuve durant toute la crise. Les réductions effectuées en 1931 et 1932 abaissèrent les taux de salaires nominaux d'environ 5 pour cent, mais, comme le coût de la vie fléchit de 10 pour cent, les salaires réels par heure accusèrent une augmentation. Puis, dès l'instant où la politique tendant à relever le niveau des prix de gros fut adoptée, il ne pouvait évidemment plus être question de notables diminutions de salaires. Toute nouvelle amputation des salaires eût fait prévoir une baisse future des prix et provoqué un ralentissement de la demande des consommateurs. Etant donné l'état de choses qui régnait en 1932, il était inutile de compter que la demande de biens de production croîtrait à la suite d'une compression des frais de main-d'œuvre. C'est un fait important que les tendances déflationnistes qui subsistèrent, sous une forme atténuée il est vrai, jusqu'au printemps 1933, n'eurent pas le soutien de fortes réductions

de salaires. Ce n'est probablement pas par un simple effet du hasard que les industries produisant pour le marché intérieur purent maintenir leur production assez bien en Suède par comparaison avec ce qui se passa en Finlande, par exemple, où les salaires subirent de notables réductions.

Il ne faudrait pas déduire des brèves observations qui précèdent que la résistance des salaires soit invariablement un facteur de stabilité économique. Il s'en faut de beaucoup qu'elle joue toujours ce rôle, les effets des différentes politiques de salaires dépendant du caractère de la situation à laquelle on les applique. L'étude de l'évolution de la situation économique constatée dans divers pays au cours de la «grande crise» conduira, on peut le supposer, à une conception plus relativiste des répercussions de la politique économique sur la situation commerciale et le niveau de vie.

## Problèmes présents et futurs du marché de l'emploi

En considérant l'évolution économique de la Suède au cours des deux dernières années, il est impossible de ne pas être frappé par le redressement remarquable qui s'est opéré. Il n'a été accompagné – et encore moins provoqué – par aucun élément de caractère inflationniste et, partant, susceptible de faire redouter un brusque renversement de la tendance. Au contraire, l'ajustement réciproque des prix de vente et des prix de revient depuis l'abandon de l'étalon-or s'est effectué tout autant par la compression des prix de revient que par la hausse des prix de gros. En dépit du fait que ceux-ci sont encore d'environ 20 pour cent au-dessous des prix pratiqués avant la crise, alors que la baisse des taux des salaires nominaux a été inférieure à la moitié de ce pourcentage, les perfectionnements de la technique et de l'organisation industrielle ont permis à la plupart des branches d'industrie de produire avec bénéfice.

Encore que le nombre des chômeurs reste sensiblement plus élevé que durant les années de prospérité qui précédèrent la crise, l'écart entre les deux chiffres est moins important que dans la plupart des autres pays. Un surcroît de chômeur variant de 20000 à 50000 unités ne constitue pas une lourde charge pour un pays industrialisé comptant plus de 6 millions d'habitants. Par ailleurs, la quantité de ressources inutilisées n'atteint certainement pas des proportions telles qu'il y ait lieu de restreindre leur emploi dans une mesure notable et d'une façon générale dans les conditions actuelles, par exemple en décrétant la réduction obligatoire et permanente de la durée de la semaine de travail.

Mais cela ne veut pas dire que la Suède n'ait pas à résoudre de graves problèmes en matière d'emploi et de chômage, surtout si l'on envisage l'avenir. Une nouvelle dépression de caractère plus ou moins cyclique peut survenir une année ou l'autre. Il importe au plus haut point que l'Etat et les municipalités prennent des dispositions à l'avance pour cette éventualité, afin d'avoir, le moment venu, une politique économique appropriée. Il est probable que cette politique devra être sensiblement analogue à celle qui a été appliquée au cours des dernières années et dont le principal défaut fut d'être mise en œuvre deux ans trop tard.



Une question qui n'est peut-être pas moins importante est celle du chômage chronique et de ses rapports avec la politique sociale adoptée pour venir en aide aux chômeurs. Les problèmes qui se posent à cet égard étant identiques dans un grand nombre de pays, il pourra être utile de les analyser rapidement.

## Dangers possibles de la politique sociale

A la fin de septembre 1934, avant le commencement du chômage saisonnier, le nombre des chômeurs inscrits à la Commission de chômage et sollicitant l'assistance était de 79000. Sur ce nombre, 43000 personnes étaient employées aux travaux d'assistance et 1000 jeunes gens au service de travail volontaire. Quant aux autres, 10000 touchaient des allocations en espèces et 25000 étaient considérés comme n'ayant pas besoin d'être assistés. Il semble certain qu'une proportion notable de ces 70000 chômeurs représentait un type de travailleurs qui connaît ordinairement beaucoup le chômage. Il ressort des enquêtes faites sur la qualité de la main-d'œuvre employée aux travaux d'assistance dans certaines villes que cette main-d'œuvre peut être, pour une large part, considérée comme de second ordre. Il y a lieu de supposer que le problème de la recherche des possibilités d'emploi pour ce genre de travailleurs prend de plus en plus d'importance.

Sans doute, il est manifeste qu'il y a toujours eu des individus d'un niveau inférieur à celui de la main-d'œuvre ordinaire, leur infériorité provenant ordinairement de ce qu'ils manquaient d'intelligence, d'énergie ou de santé. Mais il semble certain que le niveau ordinaire exigé a tendance à s'élever. Avec l'usage croissant des machines, qui sont souvent compliquées, et l'accélération constante du rythme de la production, on exige de plus en plus de qualités de la main-d'œuvre et le pourcentage des travailleurs qui ne possèdent pas ces qualités va grandissant. Ce phénomène n'est pas confiné aux industries manufacturières; au cours des dernières années, la même tendance s'est affirmée aussi dans l'agriculture, où naguère on employait beaucoup de main-d'œuvre de second ordre. La rationalisation de l'exploitation agricole, par exemple le développement du machinisme, semble s'effectuer à une cadence plus rapide que jamais et entraîne corrélativement ce changement dans la nature des travailleurs exigés.

Un autre facteur qui rend le problème de la main-d'œuvre de second ordre plus grave qu'il ne l'était il y a dix ou vingt ans est l'organisation plus complète du marché du travail. Si les travailleurs de cet ordre doivent être rétribués aux mêmes taux de salaires que les travailleurs ordinaires, ils ne trouveront pas beaucoup d'emploi, sauf durant les véritables périodes de prospérité factice. L'organisation du marché du travail comporte une certaine fixité de la rémunération et une différenciation incomplète des taux de salaires, qui rendent plus difficile l'adaptation des taux prévus pour les travailleurs de second ordre à la valeur exacte des services qu'ils rendent.

Avant la crise, les travailleurs de cet ordre trouvaient à s'embaucher çà et là pour des travaux occasionnels, mais ils n'étaient pas bien payés et les

périodes de chômage durant lesquelles la collectivité ne leur dispensait qu'une faible assistance, ou leur refusait toute aide, les condamnaient à une existence précaire. La politique sociale de ces dernières années ayant grandement facilité l'admission au bénéfice de l'assistance-chômage, les travailleurs dont il s'agit sont moins poussés à chercher de nouveaux emplois, de sorte que le nombre total de chômeurs parmi les travailleurs de second ordre ne saurait manquer de croître.

L'utilisation plus complète de ce potentiel de travail, à la fois en vue de la contribution qu'il peut apporter au revenu national et, plus encore, afin d'épargner aux intéressés le fardeau d'une oisiveté prolongée, constitue en fait un grave problème qui ne saurait vraisemblablement être résolu sans l'intervention de mesures spécifiques prises par les institutions officielles. Toutefois, les expériences faites concernant l'emploi des mutilés, par exemple aux usines Ford, ont démontré que l'on peut faire beaucoup pour créer des possibilités d'emploi pour les travailleurs d'une capacité inférieure au niveau général ou qui ne peuvent rendre des services que sous certaines conditions. Il y a lieu de tenir compte dûment de ce problème dans l'élaboration de la politique sociale future.

Le fait qu'il existe des individus peu disposés à travailler ou refusant tout travail pose un problème analogue. Il est manifeste que, dès l'instant où ces individus peuvent bénéficier de l'assistance publique, il leur est plus facile de rester dans l'oisiveté. Encore que les allocations en espèces soient relativement faibles en Suède – elles atteignent au maximum trois couronnes par jour pour mari et femme, deux couronnes pour une personne seule et 60 öre pour chaque enfant –, il y a des individus qui aiment mieux s'en contenter que de travailler. Afin de combattre cette tendance, certaines municipalités exigent que tout bénéficiaire de l'assistance fournisse deux journées de travail par semaine; le refus de travailler entraîne la suppression totale de l'allocation de chômage. Toutefois, dans la mesure du possible, ce ne sont pas des allocations en espèces, mais un emploi aux travaux d'assistance que l'on offre aux chômeurs. Dans ce cas également, le chômeur qui refuse le travail qui lui est offert est privé définitivement de toute aide par les organisations publiques d'assistance-chômage. Certaines commissions municipales d'assistance-chômage se servent des travaux d'assistance pour mettre à l'épreuve le désir de travailler de toute personne sollicitant l'assistance; d'autres donnent du travail à ceux qui en demandent et le reste reçoit des allocations en espèces. Il est incontestable que la question de la méthode propre à éprouver la volonté de travail sans infliger un traitement d'une rigueur imméritée au travailleur ordinaire sans emploi pose des problèmes difficiles à résoudre.

Les travaux saisonniers représentent un autre cas où la politique sociale peut engendrer le chômage ou le prolonger si l'on ne prend pas des précautions spéciales. Certaines industries suédoises ont un caractère saisonnier très prononcé, surtout en raison des conditions climatiques. Dans le nord de la Suède, les petits cultivateurs et les ouvriers agricoles se livrent aux travaux agricoles durant le court été et, pendant l'hiver, travaillent à l'abatage et au transport du bois.

Le flottage du bois s'effectue pendant la saison d'été. Il est normal de passer de l'une à l'autre de ces occupations au cours de l'année, souvent avec une période intercalaire de chômage, d'un mois ou deux, au printemps et à l'automne. En dépit du caractère saisonnier de ces travaux, les salaires quotidiens que gagnent ceux qui les exécutent ne sont pas plus élevés que les salaires pratiqués dans les régions rurales pour d'autres catégories d'emploi plus continu. Cette médiocre rémunération doit être attribuée principalement à la vive concurrence de la main-d'œuvre très bon marché employée dans l'industrie du bois en Finlande et en Russie. En conséquence, le niveau de vie de ce groupe de travailleurs est relativement bas. Il n'est pas surprenant que leur désir de trouver un emploi dans l'industrie privée soit affaibli par la possibilité de recevoir des allocations en espèces et plus encore par l'existence des travaux d'assistance, qui leur permettent de gagner autant que dans leurs occupations ordinaires et leur offrent fréquemment un emploi plus long et plus sûr.

[...]

## Adaptation de la main-d'œuvre aux possibilités d'emploi locales

Dans un pays comme la Suède, qui a un territoire étendu et une population d'une faible densité, la question de la mobilité de la main-d'œuvre a toujours eu une certaine importance. Elle en a pris encore plus à l'époque actuelle où de profondes transformations s'accomplissent dans la structure économique mondiale et l'armature industrielle suédoise. Ainsi, il y a des parties du pays où les possibilités d'emploi dépendent presque exclusivement de l'exploitation des carrières de pierre, dont la production paraît être ramenée de façon durable à un volume sensiblement inférieur à celui d'avant-guerre. D'autre part, dans certaines régions du nord, il y a une si faible quantité de bois d'œuvre que l'industrie locale du bois restreindra beaucoup son activité dans l'avenir. Dans ces deux cas et dans d'autres du même genre, comment la population active peut-elle être transportée dans d'autres parties du pays et y trouver des emplois?

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les travailleurs poussés par la misère et quelquefois même par la famine émigrèrent dans d'autres régions de la Suède où – et ce fut le cas le plus fréquent – aux Etats-Unis. De nos jours, heureusement, la société vient en aide aux travailleurs sans emploi, mais son intervention a parfois le résultat regrettable de réduire la mobilité de la main-d'œuvre. Un effet analogue est produit quelquefois par la protection locale qu'exercent nombre de municipalités et d'autorités régionales en réservant autant que possible les emplois disponibles à leurs administrés et en rendant difficile l'accès des emplois aux personnes étrangères à la région. Ces difficultés sont aggravées par les efforts que déploient les syndicats pour donner à leurs adhérents sans emploi la préférence sur les travailleurs non affiliés venant d'autres régions.

Dans ces conditions, il importe que la collectivité s'attache le plus possible à accroître la mobilité de la main-d'œuvre s'il ne doit pas en résulter

d'inconvénients graves à d'autres égards. Parmi les mesures générales indiquées à cet effet, on peut citer l'amélioration du système d'offices de placement et l'octroi de subventions par les pouvoirs publics pour couvrir les frais de voyage des travailleurs. Ces deux mesures sont appliquées actuellement en Suède. Il convient aussi, naturellement, d'attirer l'attention des syndicats sur l'importante question de la mobilité de la main-d'œuvre. Des mesures spéciales tendant à organiser le transfert des travailleurs dans des cas particuliers peuvent être utiles également. En Suède, les chômeurs des régions les plus atteintes par la crise sont employés à des travaux d'assistance dans d'autres parties du pays où la situation du marché libre de l'emploi est relativement favorable et, après quelque temps, certains d'entre eux trouvent sur place une occupation permanente dans l'industrie privée. Une autre mesure dont on a fait l'essai sur une petite échelle et qui a donné de bons résultats consiste à choisir des jeunes gens dans des régions surpeuplées et à leur faire suivre des cours officiels de formation professionnelle, par exemple pour leur apprendre le métier de mécanicien; lorsque leur formation professionnelle a été achevée, ils ont été demandés presque immédiatement par des entreprises de construction mécanique de toutes les parties du pays.

Il va sans dire qu'une politique de ce genre doit se fonder sur une étude attentive des tendances superficielles et des tendances profondes de l'industrie, effectuée par la voie d'enquêtes périodiques, mais il reste beaucoup à faire à cet égard en Suède.

En s'appuyant sur les données fournies par ces enquêtes, on peut également aborder le problème sous l'angle opposé. Autrement dit, au lieu de transférer les travailleurs en surnombre dans d'autres régions, on peut trouver d'autres industries qu'il y a intérêt à installer dans les régions où il paraît y avoir constamment un excédent de travailleurs. La dépréciation de la devise suédoise a offert la possibilité de fabriquer dans le pays de nombreux articles naguère importés. Une commission gouvernementale étudie actuellement la possibilité de créer de nouvelles industries de ce genre.

## Le besoin d'expansion

Si le chômage ne constitue pas actuellement une question très grave en Suède, il y a lieu de croire que le problème de l'emploi sera d'ici peu de temps difficile à résoudre en raison de l'augmentation rapide du nombre de personnes en âge de travailler, c'est-à-dire de 18 à 65 ans. On estime qu'au cours de la prochaine décade l'augmentation sera d'environ 150000 hommes et à peu près autant de femmes. Où toutes ces personnes trouveront-elles un emploi?

A tout le moins, il est clair que ce ne sera pas dans l'agriculture. Il semble que les difficultés auxquelles se heurte la Suède pour l'écoulement de ses produits alimentaires sur les marchés étrangers doivent s'accroître plutôt que diminuer et l'on ne peut guère compter sur un élargissement des débouchés intérieurs. Le mieux qu'on puisse espérer est que l'augmentation générale de la demande de plantes fourragères pour le marché suédois se maintienne à la

hauteur de l'accroissement rapide de la production agricole. Si le niveau de vie continue de s'élever à l'avenir comme on l'a vu dans le passé, une plus forte proportion des ressources du pays sera utilisée pour produire des articles et fournir des services destinés à satisfaire des besoins accessoires.

Il est évident que c'est vers les industries manufacturières, y compris la construction, et les services publics qu'il faut se tourner pour le développement nécessaire des possibilités d'emploi. Il répugne à l'opinion publique suédoise d'adopter ce point de vue pessimiste qu'il deviendra impossible de créer des possibilités d'emploi suffisantes et qu'il faudra par conséquent réduire définitivement la durée de la semaine de travail. Rien dans l'histoire ne confirme la doctrine selon laquelle – sauf durant certaines crises – il est impossible d'utiliser la capacité de production croissante d'un pays pour satisfaire les multiples besoins pressants d'une population qui est encore loin d'avoir atteint le niveau de vie désiré. (Il est vrai cependant que lorsque les travailleurs ont atteint un certain niveau de vie ils peuvent préférer une réduction de la durée de la journée de travail à une augmentation de revenu, mais c'est là une toute autre question.)

D'autre part, l'expérience semble démontrer qu'au cours des cent dernières années le progrès et l'expansion économiques rapides ont été associés à un volume important de nouveaux placements en valeurs réelles. [...] [D]ans la situation actuelle, la construction d'un grand nombre de maisons d'habitation semble être une forme de placement qui se recommande tout naturellement pendant la prochaine décennie et qui peut déclencher ensuite un essor industriel général. Cette forme de placement se recommande aussi pour la raison qu'en Suède les conditions de logement sont inférieures à celles d'autres pays du nord-ouest de l'Europe, où le niveau de vie n'est pas supérieur à celui de la Suède à tous autres égards. La dénatalité appelle aussi des mesures propres à enrayer le fléchissement continu des naissances; or l'amélioration des conditions de logement peut avoir de l'efficacité à cet égard. Enfin – et cette considération n'est pas la moindre – le taux d'intérêt de trois pour cent qui est pratiqué actuellement permet de fournir des logements à meilleur marché qu'on ne pouvait le faire il y a quelques années. Mais, comme on n'a pas la certitude que la construction d'immeubles se développe spontanément dans une mesure suffisante, on a proposé de subventionner la construction d'immeubles pour le logement de familles pauvres comptant plus de deux enfants. On semble être de plus en plus convaincu en Suède que l'intervention des pouvoirs publics en vue de stimuler la construction d'habitations est un moyen naturel de contribuer au développement économique national et est nécessaire pour résoudre le problème de l'emploi.

[... L]e volume de l'emploi dépendra aussi du niveau de la rémunération que les syndicats revendiquent pour les travailleurs. Le développement de l'industrie privée dépend de la possibilité qu'ont les exploitants de réaliser des bénéfices satisfaisants; en conséquence, toute politique de salaires qui empêche la réalisation de ces bénéfices contrecarre la tendance au développement des industries manufacturières et des autres formes d'activité. Les syndicats et

l'Etat doivent adopter une politique générale qui tende à élever le niveau de vie de toutes les catégories d'individus, ou à tout le moins de ceux qui ne sont pas fortunés, ce qui implique en premier lieu un développement économique suffisant pour parer à l'aggravation du chômage et, en second lieu, telle augmentation de salaire – portant sur toutes les catégories de travailleurs et non pas seulement sur certaines catégories d'emploi – qui sera compatible avec ce développement du volume de l'emploi.

## Abba P. Lerner

L'article d'Abba P. Lerner, que nous reproduisons ici, fut le premier à rendre simple et intelligible par tous la théorie de Keynes sur l'emploi; il avait d'ailleurs, avant sa publication, été lu et approuvé par J. M. Keynes. Né en Roumanie, A. P. Lerner a fait ses études à Cambridge avant d'enseigner dans plusieurs établissements universitaires, dont la London School of Economics and Political Science et l'université de Californie (Berkeley). Les apports personnels de A. P. Lerner furent très importants, que ce soit à la théorie des économies socialistes, à celle du commerce international ou à l'économie du bien-être, par exemple sur les prix de référence dans une économie socialiste décentralisée, sur la symétrie entre les droits à l'importation et à l'exportation, sur la tendance à l'égalisation de la rémunération des facteurs, ou encore en proposant la notion de point du plein emploi (qui fut développée par la suite avec celles de taux naturel de chômage ou de taux de chômage non inflationniste). Mais revenons à son exposé des points forts de la théorie de Keynes. Prenant le contre-pied de l'orthodoxie classique qui prévalait alors, il explique pourquoi la réduction des salaires nominaux ne suffirait pas à garantir le plein emploi (défini comme l'absence de chômage involontaire): les coûts baisseraient mais la demande baisserait plus encore, réduisant à néant le gain en emplois, à moins qu'au nouveau point d'équilibre le taux d'intérêt ne soit inférieur à ce qu'il était dans la situation de départ. L'apport principal touche aux déterminants de l'investissement dont dépend le niveau de l'emploi. Il est plus efficace d'agir directement, plutôt qu'indirectement, sur le taux d'intérêt et la consommation. «Ceux qui, pour atténuer la crise, préféreraient procéder à une réduction des salaires nominaux plutôt que de recourir à des moyens directs, c'est-à-dire à l'abaissement du taux de l'intérêt et l'encouragement par tout autre moyen à investir ou à consommer, feraient comme le voyageur qui abandonnerait la grande route pour prendre un sentier détourné, sombre, pénible et peu sûr [...]» Outre cet enseignement cardinal de la doctrine keynésienne, plusieurs autres de ses concepts fondamentaux sont définis avec clarté, tels que la préférence pour la liquidité ou l'efficacité marginale du capital; d'autres sont tout aussi clairement expliqués, par exemple l'erreur que constitue la généralisation des bienfaits de l'épargne lorsque l'on passe du point de vue individuel au point de vue collectif. Ce débat sur les causes du chômage, si important lorsqu'il s'agit de lui trouver des remèdes, entre manque de flexibilité ou faiblesse de la demande globale, n'a, semble-t-il, rien perdu de son actualité.

## La théorie générale de M. Keynes sur les rapports entre l'emploi, l'intérêt et la monnaie

Abba P. LERNER

Article publié dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 34 (1936), n° 4 (oct.), pp. 465-489, ainsi que dans le numéro spécial «75 ans de la *Revue internationale du Travail*: une rétrospective», vol. 135 (1996), n° 3-4, pp. 369-381. Version abrégée.

**L**e présent article a pour objet d'exposer d'une manière aussi simple que possible l'essentiel de la thèse que M. J. M. Keynes développe dans son ouvrage sur la «Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie»; on ne trouvera donc rien dans cet article qui me soit propre, exception faite de quelques détails de présentation. [...]

Le désir très net de Keynes est de faire une distinction entre son système et ce qu'il appelle l'économie «classique». Il désigne ainsi la doctrine orthodoxe qui a été conçue à peu près en entier par Ricardo, et développée depuis lors par presque tous les économistes de renom tant d'Angleterre que d'ailleurs – doctrine qui trouve actuellement son expression la plus complète dans les ouvrages de Pigou. [...]

Keynes conclut ainsi la préface de son ouvrage: «La difficulté n'est pas d'accepter des idées nouvelles, elle est d'échapper aux anciennes qui ont poussé leurs ramifications dans chacun des recoins de l'esprit de ceux qui ont été formés comme la plupart d'entre nous.» C'est une phrase que je désire souligner.

\* \* \*

Keynes s'occupe du problème du chômage. La théorie classique veut qu'en l'absence de toute intervention de l'Etat ou d'un frein quelconque le chômage, dès qu'il se manifeste, ait pour effet un abaissement des salaires.

Cela découle immédiatement de la définition du chômage; en effet, quiconque n'a plus d'emploi et n'essaie pas d'obtenir du travail à un salaire inférieur à celui qu'il recevait n'est pas plus considéré comme chômeur que l'ouvrier qui refuse de faire des heures supplémentaires ou de travailler le dimanche. Au tarif courant des salaires, l'individu dont il s'agit préfère



simplement des loisirs à un emploi. Il est oisif mais non chômeur; du moins il ne chôme pas involontairement. S'il désirait réellement travailler, s'il était véritablement en chômage, il offrirait ses services en retour d'une rétribution inférieure, provoquant ainsi une réduction du niveau des salaires. Le chômage est incompatible avec un état d'équilibre.

Poursuivant le raisonnement, on observe que la réduction des salaires se traduira par une augmentation des bénéfices de l'industrie, en sorte que les entrepreneurs engageront davantage de main-d'œuvre. Tant que subsiste du chômage, les salaires baissent; tant que les salaires baissent, il y a accroissement des profits, et, les profits augmentant, le volume de l'emploi se dilate jusqu'au point où tous les chômeurs sont absorbés par l'industrie. L'équilibre se trouve ainsi rétabli et le chômage a disparu.

Le chômage ne peut donc persister que si l'Etat, les syndicats ouvriers, ou toute autre institution empêchent les individus sans emploi d'offrir leurs services contre un salaire inférieur au taux courant et, partant, font obstacle au déclenchement du mécanisme automatique qui rétablit l'équilibre et assure un emploi à tous les travailleurs. Le remède consiste donc simplement à éliminer tout facteur d'inélasticité et à laisser le chômage se résorber lui-même par la réduction des salaires.

Keynes n'accepte ni la définition ni le raisonnement. Tout comme les économistes classiques, il ne veut s'occuper que du chômage *involontaire*; mais, pour lui, est chômeur *involontaire* quiconque est prêt à travailler à un salaire *réel* inférieur au salaire réel courant, qu'il soit ou non disposé à accepter un salaire *nominal* inférieur. Si un individu n'est pas prêt à accepter un salaire *réel* inférieur, il chôme alors *volontairement*, et son cas n'intéresse plus Keynes. Il existe des millions d'individus qui, selon la définition de Keynes, sont des chômeurs, mais que n'englobe pas la définition classique du chômage, et dont la situation a donné naissance à l'un des problèmes sociaux les plus aigus du temps. Ces chômeurs sont prêts à travailler pour une rémunération inférieure au salaire réel courant – ils seraient disposés à travailler au salaire nominal courant même si le coût de la vie devait augmenter quelque peu –, pourtant ils ne trouvent pas d'emploi. Quels sont les facteurs qui, dans une collectivité, déterminent le nombre des individus se trouvant dans cette situation? Ou, si l'on veut poser la question en en renversant les termes, quels sont les facteurs qui déterminent le nombre des personnes trouvant un emploi? L'objet que Keynes se propose dans son ouvrage est d'indiquer la voie qui permet d'arriver à résoudre cette question.

Le raisonnement même d'après lequel les économistes classiques se refusent à considérer ces individus comme de véritables chômeurs involontaires se mue en une «recette» pour leur trouver un emploi: «Ils n'ont qu'à accepter un salaire inférieur et ils trouveront du travail.» Keynes s'élève contre cette manière d'envisager les choses pour des motifs de deux ordres. Sa première objection est fondée sur cette raison pratique qu'il est inutile de donner des conseils dont on sait qu'ils ne seront pas acceptés, même si ce sont de bons conseils. Il est temps que les économistes qui désirent fournir aux gouvernants

des avis pratiques se rendent compte que les salaires nominaux sont inélastiques, que les travailleurs, en fait, se refusent à une réduction de ces salaires.

Mais l'objection capitale de Keynes a trait à la théorie – qu'il repousse – par laquelle les économistes classiques cherchent à justifier leurs conseils. Si les salaires nominaux sont abaissés, il ne s'ensuit pas que le volume de l'emploi marquera une augmentation quelconque. Une réduction générale des salaires entraînera une réduction des coûts marginaux, et la concurrence entre producteurs provoquera une diminution du prix des produits. L'équilibre ne sera atteint qu'au moment où les prix auront baissé dans la même mesure que les salaires, et il ne sera nullement avantageux alors d'employer plus de main-d'œuvre qu'auparavant. Si les travailleurs sont à même de fixer par voie d'accords avec leurs employeurs le montant de leurs salaires *nominaux*, ils ne peuvent, par contre, procéder au rajustement de leurs salaires *réels*. S'ils pouvaient réduire leurs salaires réels, un plus grand nombre d'entre eux trouveraient de l'emploi, mais ils ne peuvent que tenter de le faire en acceptant une diminution de leurs salaires nominaux au niveau actuel des prix. Une telle diminution, cependant, ayant pour unique effet de provoquer une chute proportionnelle des prix, il apparaît qu'en fait les travailleurs n'ont pas le pouvoir de faire varier leurs salaires *réels*. Et c'est pourquoi leur chômage est *involontaire*, même lorsqu'ils refusent de travailler pour un salaire nominal inférieur. S'ils acceptaient de le faire, leur attitude ne produirait pas le résultat désiré: une diminution des salaires réels et une augmentation de l'emploi; elle détruirait simplement une certaine stabilité des prix.

On ne met guère en doute qu'une baisse des salaires nominaux, en se traduisant par une réduction des coûts, ne doive amener un fléchissement des prix, mais il reste à démontrer pourquoi les prix devraient diminuer *proportionnellement* à la réduction subie par les salaires nominaux, de telle sorte qu'il ne se produise *aucune* chute des salaires réels et, partant, *aucune* augmentation du volume de l'emploi dans l'industrie des biens de consommation (l'emploi dans l'industrie des biens d'investissement dépend d'autres facteurs qu'on examinera plus loin; pour le moment, nous considérerons cela comme donné).

Ce n'est pas en se bornant à relever l'effet de la réduction des salaires sur les *coûts* qu'on peut déterminer si la baisse des prix sera proportionnelle ou non. Il est indispensable d'examiner l'effet de la réduction des salaires sur la *demande*: effet direct ou indirect dû à la modification du volume de l'emploi qui pourrait se produire sous le choc initial de la réduction des salaires.

[...]

C'est essentiellement en analysant les lois de la demande que Keynes arrive à la conclusion que dans le cas d'une réduction des salaires nominaux le volume de l'emploi ne montrera aucun changement. S'il se produit tout d'abord une augmentation de l'emploi (comme les employeurs pensent très souvent qu'une diminution des salaires est un phénomène favorable, il est très probable que tel sera le premier effet d'une baisse des salaires), il n'en reste pas moins que les lois de la demande joueront de telle manière que les entrepreneurs feront des pertes, lesquelles les inciteront à diminuer leur personnel

jusqu'au moment où le volume de l'emploi aura retrouvé son ancien niveau. De même, si la réduction des salaires a pour premier effet une diminution de l'emploi, il en résultera une augmentation des profits qui poussera les entrepreneurs à ramener le volume de l'emploi à son niveau antérieur.

Pourquoi une augmentation du volume de l'emploi dans les industries productrices de biens de consommation se traduit-elle par une perte pour les entrepreneurs? Ce phénomène est dû à la tendance qu'ont les consommateurs, lorsque leurs revenus s'accroissent, à n'augmenter leurs dépenses que dans une mesure *moindre* que celle dans laquelle leurs revenus se sont accrus. Il en résulte que, pour l'entrepreneur, le produit de la vente des biens de consommation fabriqués en plus grande quantité augmente dans une moindre mesure que ne le font ses dépenses de production, d'où perte nette. Cette perte peut être allégée, mais non entièrement supprimée, si l'entrepreneur stocke ses marchandises dans l'intention de les vendre à un moment plus propice. Mais si, par ce moyen, il diminue ses pertes, il constitue, par contre, des stocks superflus. Les pertes et l'accumulation des stocks tendent également à réduire l'emploi, et l'action de ces facteurs persistera et s'accroîtra aussi longtemps que le volume de l'emploi restera au-dessus du niveau d'équilibre. Tout ce processus se déroule de façon inverse dans le cas où la réduction des salaires a pour effet initial de diminuer le volume de l'emploi.

Nous allons maintenant examiner ce qui se passe si des facteurs autres que les salaires concourent à la détermination des coûts marginaux. Lorsque tel est le cas, ces autres facteurs sont représentés par les sommes que verse l'entrepreneur pour l'usage des biens servant à la production, biens qui, si l'on considère une courte période, sont offerts en quantité fixe. Cela est dû au fait que les détenteurs de ces biens acceptent toute somme qu'ils peuvent en obtenir, leur rémunération diminuant par rapport au taux des salaires jusqu'au moment où tous les biens de quelque utilité ont trouvé un emploi.

Dès lors, si les salaires sont réduits, l'entrepreneur s'efforcera de remplacer par de la main-d'œuvre ces autres facteurs de production; il en résultera une augmentation du volume de l'emploi et, peut-être, une réduction de la rémunération de ces facteurs. Tant que la rémunération de ces derniers n'aura pas diminué dans la même proportion que les salaires, les coûts et les prix n'auront pas baissé autant que les salaires, tout en ayant diminué plus que ne l'aura fait la rémunération des autres biens productifs. Les salaires réels auront fléchi, tandis que la rétribution réelle des autres facteurs de production sera plus élevée. Le nombre des personnes employées sera plus grand, et le revenu réel total sera plus élevé, puisque le produit réel du processus de fabrication sera supérieur si l'on emploie plus de travailleurs pour une quantité donnée de biens productifs. Le revenu réel global des biens productifs se trouve accru dès l'instant que la quantité employée de ces biens reste la même et que le taux de leur rémunération réelle est relevé. Le revenu réel global du travail est plus ou moins élevé qu'il ne l'était au début, suivant que l'augmentation du volume de l'emploi est proportionnellement plus forte ou plus faible que la réduction des salaires réels.

Tant que dure cette situation, les prix ne diminuent pas autant que les salaires ont été réduits. Les travailleurs ont donc réussi à réduire leurs salaires réels en réduisant leurs salaires nominaux, et à accroître ainsi le volume de l'emploi. Une telle situation ne peut évidemment pas durer; elle contient en soi des éléments qui tendent à réduire de plus en plus la rémunération des facteurs autres que le travail; jusqu'au moment où les coûts et les prix auront fléchi dans la même proportion que les salaires et où les salaires réels et l'emploi auront retrouvé leur ancien niveau.

Dans le cas que nous venons de décrire, en effet, le revenu réel global est plus élevé qu'il ne l'était à la phase initiale parce que, la main-d'œuvre employée avec un appareil productif donné étant plus nombreuse, la production est plus forte. Les coûts réels supportés par les entrepreneurs fabriquant des biens de consommation subissent une augmentation exactement équivalente à cet accroissement du revenu réel (étant donné que les revenus des facteurs de production sont les coûts des entrepreneurs). De ce supplément de revenus, une partie sera épargnée, en sorte que le total des recettes des entrepreneurs des industries de consommation augmentera (en termes réels) moins que leurs débours. Ils subiront donc des pertes qui les pousseront à restreindre leur production et, par voie de conséquence, leur demande de biens instrumentaux. Ce processus continue aussi longtemps que les entrepreneurs emploient davantage de travailleurs qu'ils n'en occupaient dans l'état initial d'équilibre et tant que la rémunération réelle des facteurs de production autres que le travail est plus élevée qu'à la phase originale. Ces deux phénomènes prennent fin en même temps, puisque la tendance à remplacer par de la main-d'œuvre les autres facteurs de production – qui a provoqué tout d'abord une augmentation du volume de l'emploi – cesse de se faire sentir précisément au moment où la rémunération réelle des autres facteurs de production a diminué dans la même proportion que les prix et les salaires. Un nouvel équilibre n'est réalisé que lorsque le volume de l'emploi a retrouvé son niveau initial et que la rémunération des autres facteurs de production est retombée à son ancien niveau *réel*. Ce ne sera le cas que lorsque le prix de ces biens aura diminué dans la même proportion que les salaires; tant qu'il n'aura diminué que dans une proportion moindre, les prix des produits seront plus élevés qu'auparavant en comparaison des salaires et plus bas qu'auparavant en comparaison de la rémunération des biens instrumentaux, et le déséquilibre décrit ci-dessus persistera.

Au cours d'une période plus longue, il sera possible d'augmenter ou de diminuer la quantité disponible des biens instrumentaux en augmentant ou en diminuant la part des divers facteurs de production utilisés dans la fabrication de ces biens, en sorte que le raisonnement ci-dessus, qui repose sur la fixité de l'offre des biens instrumentaux, perdra sa valeur; mais rien ne poussera les entrepreneurs à modifier la quantité de ces biens, puisque le prix de ceux-ci, déterminé au cours de cette période plus longue par leur propre coût de production, aura varié exactement dans la même proportion que les salaires. Il n'y a donc, pour les entrepreneurs, dans le cas d'une réduction de salaires, aucune raison de rien changer – si ce n'est par une erreur temporaire – au niveau initial de l'emploi.

Cela ne signifie pas qu'une réduction des salaires ne puisse avoir toutes sortes d'effets indirects susceptibles d'agir en dernière analyse sur le niveau de l'emploi. Une telle réduction réagira sur la demande d'argent, sur le taux de l'intérêt, sur les prévisions des entrepreneurs quant aux prix futurs, ou plutôt quant au rapport entre ces prix futurs et les coûts actuels, sur la répartition de la richesse et des dépenses. Ces facteurs, à leur tour, joints à d'autres, exerceront une influence sur le nombre de personnes que les entrepreneurs considéreront comme profitable d'employer; mais ils agissent dans des directions différentes, et l'influence de certains d'entre eux ne se manifeste qu'après un délai assez long. Aussi ne peut-on rien dire de l'effet global que peuvent avoir ces divers éléments sur l'emploi à la suite d'une réduction des salaires, tant que toute une série de points relatifs à l'aspect et à la force de ces facteurs n'auront pas été élucidés. Aussi longtemps que ces données nous manquent, nous devons ou bien admettre l'hypothèse que ces facteurs se neutralisent et déclarer qu'ils n'exercent aucun effet sur l'emploi, ou bien – si nous désirons serrer la réalité de plus près – dire que, lorsque les salaires nominaux subissent une réduction, il dépend d'autres facteurs que cette réduction exerce une influence sur le volume de l'emploi, si bien que celui-ci peut soit augmenter, soit diminuer. Tout peut arriver. La relation entre le niveau de l'emploi et le taux des salaires nominaux ne dépend pas du jeu d'une règle simple telle que la conçoivent les économistes classiques.

Si le niveau de l'emploi n'est pas modifié de façon toute simple par les mouvements des salaires nominaux, quel est donc le facteur qui détermine le volume de l'emploi? Avant de répondre à cette question, il est utile d'étudier quelques équations très sommaires.

Les revenus de l'ensemble de la collectivité sont gagnés par les membres de celle-ci en produisant soit des biens destinés à la consommation, soit des biens d'autre sorte. Nous appelons ces derniers des «biens d'investissement». Cela nous donne notre première équation. Le revenu total de la collectivité (Y) est constitué par les revenus gagnés en produisant des biens de consommation (C) et des biens d'investissement (I), soit:  $Y = C + I$ .

Or C, qui représente les revenus gagnés par les producteurs de biens de consommation, doit représenter également les dépenses effectuées pour l'acquisition de ces biens de consommation, puisque ces revenus et ces dépenses sont en fait une seule et même chose. (De même, I correspond également aux dépenses en biens d'investissement.) Le montant global de l'épargne (S) pendant une période quelconque correspond à l'excédent du revenu global de cette période sur les dépenses en biens de consommation. Cette définition presque universelle de l'épargne nous donne notre deuxième équation:  $S = Y - C$ .

Il résulte de la comparaison de ces deux équations que l'épargne doit toujours être égale aux investissements:  $S = I$ .

Cette conclusion paraît assez singulière à beaucoup de personnes lorsqu'on la leur énonce pour la première fois. En effet, il est bien évident qu'aucun mécanisme n'existe qui – quand un individu décide d'épargner une

certaine somme – force automatiquement un autre individu à procéder à un investissement d’une somme exactement égale. Keynes lui-même a convaincu irréfutablement de cela quiconque a lu son «Traité de la monnaie», et son raisonnement était, la chose est évidente, strictement fondé. Et pourtant il n’y a là aucun paradoxe.

Il est évidemment possible à un individu d’augmenter son épargne sans procéder lui-même à des investissements plus importants. La proposition  $S = I$  ne s’applique qu’au montant *global* de l’épargne et des investissements. Par ailleurs, le montant global de ces derniers n’augmente pas nécessairement chaque fois qu’un individu décide d’accroître le montant de son épargne. Cela ne se produirait que si une augmentation de l’épargne d’un individu n’avait aucune influence sur le montant de l’épargne de l’ensemble des autres individus, de sorte qu’elle se traduirait toujours par une augmentation de l’épargne globale. Or nous ne pouvons pas faire une telle supposition; en effet, l’épargnant est forcé de réduire ses dépenses en biens de consommation dans la mesure où il accroît son épargne. Cette diminution de  $C$  (étant admis que les autres individus n’ont pas changé le montant de leurs dépenses en biens de consommation) entraîne une diminution de  $Y$  (puisque’elle provoque une réduction des revenus des vendeurs de biens de consommation) et, par conséquent, elle n’a aucun effet sur la quantité  $(Y - C)$ , laquelle, par définition, est égale à  $S$ .  $S$  reste donc inchangé. D’autres individus ont épargné d’autant moins que le premier épargnait davantage, en sorte que l’épargne globale n’a pas varié et reste égale à  $I$ , qui est inchangé. Si  $I$  n’a subi aucun changement,  $S$  ne saurait avoir varié.

Il semble que, lorsqu’un individu décide de dépenser telle partie de ses revenus, il soit à même de décider également combien il épargnera; et, si nous considérons un individu unique au sein d’une collectivité nombreuse, cela peut être admis comme exact, car on peut négliger l’effet des dépenses en biens de consommation d’un individu sur ses propres revenus. Mais, quand nous prenons la collectivité dans son ensemble, si nous négligeons l’effet des changements marqués par les dépenses sur le total des revenus, nous aboutissons évidemment à des conclusions erronées, car nous faisons alors deux suppositions contradictoires: *a)* lorsque les particuliers épargnent davantage, ils dépensent moins en biens de consommation; *b)* les particuliers qui vendent les biens de consommation font autant de recettes qu’auparavant.

Quelque mépris qu’on ait pour les règles de la logique bourgeoise, on ne saurait espérer aboutir à des conclusions sensées en raisonnant sur des prémisses contradictoires.

[...]

Nous sommes toujours ramenés à cette opération d’arithmétique, qui ne nous apprend peut-être pas grand-chose de nouveau, mais dont l’exactitude est vraiment évidente; elle ne nous apparaît étrange ou douteuse qu’en raison de l’habitude que nous avons de ne considérer l’épargne que du point de vue de l’individu qui, en présence de son revenu, se demande s’il en économisera ou non une partie. Cet individu ne peut naturellement saisir l’ensemble

du processus social. Nos doutes disparaîtraient si nous nous rendions compte que cette proposition signifie simplement que l'excédent du revenu total sur le revenu gagné en produisant des biens de consommation est égal au revenu gagné d'autre manière.

[...]

[...] On peut énoncer la même idée en d'autres termes en disant que, si les individus tentent d'épargner plus qu'ils ne placent de leur argent, ils provoqueront une diminution de la consommation, des revenus, de l'emploi, etc., mais ils ne réussiront jamais à faire que le montant de l'épargne dépasse celui des investissements.

[...]

[...] Certes, il n'y a pas de mécanisme par lequel les décisions que prend chaque individu quant au montant de son épargne provoquent des investissements d'un même montant – et c'est là ce qui fait apparaître suspecte l'équation  $[S = I]$  en raison de la longue habitude que l'on a de considérer que c'est l'épargne qui agit sur le volume des investissements; mais, c'est bien par un véritable *effet mécanique* que les décisions que peuvent prendre les individus quant au montant de leurs investissements portent l'épargne à un volume égal à celui des investissements. C'est dans ce sens que l'équation est exacte  $I = S$ .

Si nous connaissons le chiffre des dépenses de consommation correspondant à ce niveau des revenus, nous pouvons déterminer le nombre des personnes employées à la production des biens de consommation, car ce nombre est fonction des dépenses faites pour la production de ces biens. De même, nous pouvons connaître, d'après le montant des dépenses en biens d'investissement, le nombre des personnes occupées à la production de ces biens. Nous obtenons ainsi le nombre total des personnes employées; ce nombre est déterminé par le montant des investissements et par la propension à l'épargne (ou son complément: la propension à la consommation, qui est le rapport entre le revenu et la consommation). La propension à consommer peut varier également sous l'action d'autres facteurs, tels que le taux de l'intérêt. Il peut être tenu compte de ces facteurs sans rien changer à la théorie, dans laquelle ils s'intègrent parfaitement; mais, par une simplification raisonnable, on peut présumer que de faibles variations du taux de l'intérêt influenceront sur les divers individus dans des sens opposés, en sorte qu'il est possible de négliger ici l'effet net de cet élément.

Il nous reste à rechercher les facteurs qui déterminent les variations du volume des investissements. C'est dans l'analyse de cette catégorie de phénomènes que Keynes apporte quelques-unes des innovations les plus subtiles et les plus précieuses que renferme sa doctrine. Le fait de procéder à des investissements revient à consacrer des facteurs de production à la fabrication de biens instrumentaux. Ces derniers sont des biens dont la valeur dépend de celle des services qu'on attend d'eux dans l'avenir. L'utilité d'un bien instrumental ou son «taux de rendement net» (le *Rate of return over cost*, comme l'appelle Irving Fisher) c'est le taux auquel doivent être escomptés les services qu'on en

attend dans l'avenir, afin qu'il y ait égalité entre la somme des valeurs escomptées de ces services futurs et le coût de production du bien. [...]

Le rendement-limite (*marginal efficiency*) d'un bien instrumental d'une espèce quelconque correspond au rendement net de l'unité-limite de cette sorte de biens affectée à l'usage où son emploi serait du plus grand rendement. Le rendement-limite du capital en général correspond au plus élevé des rendements-limites de tous les biens instrumentaux non encore produits.

Il est à noter que le rendement-limite de tout bien instrumental est mesuré dans les mêmes unités que le taux de l'intérêt, en sorte qu'il peut lui être directement comparé: il s'exprime en effet par un pourcentage annuel déterminé. Mais il ne faut nullement confondre rendement-limite et taux d'intérêt. Le taux de l'intérêt, c'est le taux auquel on paie le privilège d'emprunter de l'argent ou, du point de vue du prêteur, c'est le taux de la rémunération en espèces qu'il touche pour le service rendu sous forme du prêt d'une certaine somme.

Il y a toutefois une certaine relation entre le taux de l'intérêt et le rendement-limite du capital en général. En effet, il est avantageux pour les entrepreneurs d'emprunter de l'argent afin d'accroître la production des biens instrumentaux – c'est-à-dire le rythme des investissements – tant que le taux de l'intérêt est inférieur au rendement-limite du capital. Au fur et à mesure que les investissements s'intensifient, il est fait usage des meilleures occasions de placement, et le rendement-limite du capital diminue. Ce phénomène se produit selon deux processus différents. A mesure que le volume du capital réel (à savoir l'ensemble des biens instrumentaux) augmente, la valeur future des services des nouveaux biens instrumentaux diminue, car ces unités nouvelles entrent en concurrence avec une quantité toujours accrue de biens instrumentaux déjà existants. La diminution due à ce processus est très lente car l'accroissement du capital – la production des biens instrumentaux pendant une courte période – est réduit si on le compare au stock existant de biens instrumentaux. Mais le rendement-limite du capital diminue d'une autre manière, et ce fléchissement est sensible même au cours d'une période de faible durée. A mesure que le rythme des investissements s'accélère, le coût marginal de production des biens instrumentaux s'accroît, et ce renchérissement tend immédiatement à réduire le rendement-limite du capital jusqu'au niveau du taux de l'intérêt. A chaque taux d'intérêt correspond une certaine activité des investissements. Cette liaison entre le rythme des investissements et le taux d'intérêt fournit la courbe du rendement-limite du capital.

La courbe du rendement-limite du capital est appelée parfois «courbe de la demande d'épargne», car les entrepreneurs qui procèdent aux investissements et doivent trouver les fonds nécessaires sont censés tirer ceux-ci du produit de l'épargne des particuliers, dont la somme constitue «l'offre» d'épargne. Cette conception est importante dans la mesure où elle est utilisée pour expliquer les variations du volume des investissements, volume dont dépend – comme nous l'avons vu – celui de l'emploi à l'étude de quoi l'ouvrage entier est consacré.



Il est évident que le montant des investissements auxquels procèdent les entrepreneurs dans une situation déterminée – la courbe du rendement-limite du capital étant donnée – dépendra du taux de l'intérêt. La théorie de la détermination du taux de l'intérêt constitue donc le point crucial du problème.

Selon la théorie classique, le taux de l'intérêt est déterminé par les courbes de l'offre et de la demande d'épargne. Le taux de l'intérêt, c'est le prix de l'épargne, et le montant de l'épargne ainsi que des investissements effectués est celui indiqué par le point d'intersection des courbes de l'offre et de la demande. Si l'offre d'épargne est plus forte que le total des opérations d'investissement, le taux de l'intérêt tombera jusqu'au moment où épargne et investissements seront en équilibre et vice versa. L'épargne et les investissements sont ramenés, l'un à l'égard de l'autre, dans une position d'égalité et d'équilibre par les variations du taux de l'intérêt.

Ce raisonnement est non seulement faux, mais il n'a même aucun sens. Les équations que nous avons étudiées [plus haut] montrent que l'épargne ne peut jamais cesser d'être égale aux investissements, quel que soit le taux de l'intérêt. C'est donc exprimer un non-sens que de dire que le taux de l'intérêt ramène ces deux termes dans une position d'égalité. On peut d'ailleurs montrer d'autre manière en quoi cette proposition est fautive. Selon le raisonnement que nous venons de rapporter, on suppose que la courbe de l'offre d'épargne est indépendante de la courbe de la demande d'épargne (qui correspond à la courbe du rendement-limite du capital). Cela signifie que, étant donné tel taux de l'intérêt, le montant de l'épargne est indépendant de celui des investissements, et aussi de l'ampleur des revenus des particuliers. Une telle proposition est évidemment insoutenable. En réalité, si le volume des investissements s'accroît, les revenus se dilatent immédiatement, en sorte que l'épargne augmente d'une somme exactement égale à l'accroissement du volume des investissements. La courbe de l'offre n'est pas immobile. Quel que soit le point qu'on choisisse sur la courbe de la demande, la courbe de l'offre se déplace vers la droite ou vers la gauche, si bien qu'elle coupe la courbe de la demande au point choisi.

[...]

Nous n'avons toujours pas expliqué quels sont les facteurs déterminants du taux de l'intérêt. Cette explication, Keynes nous la fournit en la tirant des théories insuffisantes des mercantilistes eux-mêmes par le développement heureux d'une idée que la théorie économique avait frappée d'ostracisme depuis plus d'un siècle. Cette idée n'a reparu que tout récemment dans l'économie traditionnelle; elle y a pénétré, sous un déguisement bien encombrant, dans des écrits où sont exposées des conceptions d'un ésotérisme profond, telles que le «taux naturel de l'intérêt» ou la «monnaie neutre».

L'intérêt, c'est ce que les particuliers paient pour l'usage d'argent emprunté; c'est ce que les personnes qui ont de l'argent liquide obtiennent si elles prêtent celui-ci à d'autres personnes au lieu de le garder en leur possession. Ce n'est pas le prix de l'épargne, car on peut épargner sans prêter

l'argent épargné, et, dans ce cas, on ne reçoit aucun paiement d'intérêt. Par ailleurs, on peut consentir des prêts tirés de ce que l'on possédait antérieurement, et, dans ce cas, on reçoit un paiement d'intérêt sans avoir épargné. La demande porte donc, en réalité, sur la détention d'argent liquide, tandis que l'offre est simplement constituée par la quantité totale d'argent existant. Keynes appelle la demande *liquidity preference* (préférence accordée à l'argent liquide sur toute autre forme de détention de valeurs ou de biens). Le point d'intersection de la courbe de la *liquidity preference* et de la courbe de l'offre d'argent (qui est figurée par une ligne perpendiculaire si la quantité d'argent est fixe) donne le taux de l'intérêt, base de tout le système. Plus le taux de l'intérêt sera élevé, plus il coûtera cher (sous forme d'intérêts perdus) de détenir de l'argent liquide et moins les membres de la collectivité seront disposés à garder d'argent. Inversement, si la quantité d'argent disponible augmente, le taux de l'intérêt tombera, jusqu'au moment où les particuliers seront disposés à garder ce surplus de valeurs monétaires. Ils seront incités par cette chute du taux de l'intérêt à garder plus d'argent par-devers eux; en effet, le taux de l'intérêt étant plus bas, un certain nombre de personnes pourront satisfaire dans une plus large mesure (puisqu'il leur en coûtera moins) le désir qu'elles ont de jouir des avantages et du sentiment de sécurité que confère la possession d'argent liquide.

Nous concluons donc qu'on peut faire varier le volume de l'emploi en suivant une politique de nature à déterminer un changement de volume des investissements. Ce but peut être atteint, soit en diminuant le taux de l'intérêt, soit en faisant procéder à des investissements directs par les pouvoirs publics. Des difficultés, dues à l'organisation de la société ou à des facteurs psychologiques, peuvent s'opposer à l'abaissement du taux de l'intérêt à un niveau assez bas pour encourager les investissements dans une mesure susceptible de déterminer – étant donné la propension qui existe à consommer – une augmentation du volume de l'emploi telle que tous les chômeurs soient restitués à l'activité économique. C'est en raison de ces difficultés que Keynes estime qu'il est nécessaire de procéder à la mise en œuvre de travaux publics, et prévoit qu'il sera probablement d'autant plus nécessaire de recourir à ce moyen que les richesses et l'appareil productif de la collectivité se développeront. En effet, ce développement entraînera que, d'une part, les membres de la société seront disposés à épargner une plus grande proportion des revenus accrus correspondant à un emploi complet, tandis que, d'autre part, l'accumulation des biens instrumentaux fera baisser le rendement-limite du capital. Le maintien de l'équilibre en même temps que d'un volume d'emploi complet n'est alors possible que moyennant un abaissement du taux de l'intérêt au-dessous d'un niveau qui soit praticable, à moins que l'un des deux phénomènes suivant ne se produise: *a*) augmentation des investissements grâce à la production par l'Etat de biens capitaux dont le taux de rendement net est inférieur au taux de l'intérêt, ou qui, pour toute autre raison, ne seraient pas produits par les entrepreneurs privés; *b*) affaiblissement de la propension à l'épargne – c'est-à-dire augmentation de la consommation – par l'accroissement des dépenses

qu'effectue l'Etat au titre des services sociaux, ou par la redistribution des revenus entre les riches et les pauvres, ou par tout autre moyen.

[...]

Keynes conclut donc que, pour diriger les mouvements de l'emploi, il faut agir sur le volume de la consommation et des investissements par l'intermédiaire du taux de l'intérêt ou d'autre manière. A première vue, on pensera peut-être que la montagne a accouché d'une bien petite souris. Nul, à la vérité, n'ignorait que l'abaissement du taux de l'intérêt favorise les affaires, comme les favorise toute augmentation nette des investissements ou des dépenses. Mais les pontifes de la science économique sont toujours allés déclarant – sauf au cours de brèves et rares périodes pendant lesquelles ils délaissèrent la science pure pour revenir momentanément au vulgaire bon sens – que les individus devaient faire preuve d'un esprit de plus stricte économie. Leur attitude a perdu quelque peu de sa raideur depuis un certain temps. Je ne sais dans quelle mesure ce changement est dû aux variations cycliques de l'opinion des économistes ou à l'influence des idées de Keynes et de thèses parallèles à ces idées qu'ont formulées J. R. Hicks et les auteurs suédois; mais nous ne saurions oublier que le professeur Robbins et M. Keynes, parlant à la radio il n'y a pas très longtemps, ont conseillé au monde, le premier d'économiser davantage, le second de dépenser plus qu'il ne le fait. Et il existe encore à Milan un Institut international de l'épargne. C'est par une faute logique de généralisation – faute d'ailleurs répandue – qu'on estime que l'épargne, «puisque'elle enrichit l'individu, ne saurait manquer de profiter à la collectivité». Bien du temps s'écoulera encore avant qu'on ne se convainque de cette erreur. Keynes a démontré qu'il est possible de confirmer, grâce à une analyse plus approfondie que celle à laquelle on avait soumis le problème jusqu'à présent, le jugement intuitif que l'homme de la rue porte souvent en la matière. Il a indiqué, en outre, que tout autre remède auquel on recourra n'aura d'effet qu'à la condition d'agir indirectement sur ces mêmes déterminants. Ainsi, dans le cas où une réduction des salaires nominaux entraîne une augmentation du volume de l'emploi, elle ne le fait que dans la mesure où elle provoque indirectement un abaissement du taux de l'intérêt; son seul effet direct est de réduire les prix et les revenus nominaux, et elle ne modifie en rien la situation *réelle*. Lorsque les prix se sont ainsi abaissés, les individus constatent qu'ils ont besoin de moins d'argent pour faire face à leurs dépenses, en sorte que, si la quantité de monnaie en circulation ne varie pas, l'offre d'argent devient plus forte que la demande; les détenteurs essaient de prêter l'argent qu'ils ont en trop, ou d'acheter d'autres biens, ce qui provoque une augmentation de la valeur des autres biens et une réduction du taux de l'intérêt. Cet abaissement du taux de l'intérêt déclenchera le mouvement désiré, puisqu'il sera devenu ainsi profitable d'accroître les investissements. En conséquence, les revenus augmenteront, suivant le degré de propension à consommer, jusqu'au moment où revenus et emploi auront atteint le niveau auquel les particuliers seront disposés à constituer une épargne supplémentaire égale à l'accroissement des investissements. Il résulte de ce qui précède que les objections qu'on peut faire

valoir contre l'abaissement du taux de l'intérêt, en dénonçant les dangers d'une telle opération, s'appliquent dans la même mesure – c'est-à-dire tout autant ou tout aussi peu – à la politique que préconisent ceux qui veulent augmenter le volume de l'emploi en abaissant les salaires, puisqu'une telle politique n'a d'effet que par l'intermédiaire d'une réduction du taux de l'intérêt. Il est indéniable qu'on court certains risques en suivant la méthode proposée ci-dessus; mais ces risques, quels qu'ils soient, sont inséparables de *toute* tentative aboutissant à augmenter le volume de l'emploi. En essayant d'échapper à de tels risques, nous ressemblerions au malade qui refuserait de se laisser guérir parce que, une fois guéri, il courrait le danger de perdre à nouveau la santé.

Ceux qui, pour atténuer la crise, préféreraient procéder à une réduction des salaires nominaux plutôt que de recourir à des moyens directs, c'est-à-dire à l'abaissement du taux de l'intérêt et l'encouragement par tout autre moyen à investir ou à consommer, feraient comme le voyageur qui abandonnerait la grande route pour prendre un sentier détourné, sombre, pénible et peu sûr, poussé par l'unique raison que les dangers susceptibles de l'attendre à son lieu de destination lui apparaîtraient plus clairement s'il cheminait par la grande route.

## Alva Myrdal

La Suède ne s'est pas seulement distinguée pour son avance en matière de politique économique au début des années 1930, mais aussi par sa politique familiale. Alva Myrdal – qui reçut par la suite le prix Nobel de la paix<sup>1</sup> – a participé de près à l'élaboration de la politique démographique de la Suède. Nous reprenons ici un article où elle explique quelles étaient les préoccupations de son pays et quels types de mesures ont été proposées et appliquées. A cette époque – et il en est de même aujourd'hui dans de nombreux pays –, on s'inquiétait du déclin et du vieillissement de la population. Il n'est pas aisé de concevoir une politique familiale efficace dans une société démocratique. Etant donné qu'il est financièrement coûteux d'élever des enfants, une des clés de la politique a été de transférer une partie de cette charge des familles sur la collectivité. A propos des moyens permettant de répartir le coût de l'aide aux familles, l'auteur aborde toute une série de questions sociales plus larges, comme les avantages respectifs des prestations en nature ou en espèces, les aides au logement, l'éducation, l'emploi des femmes mariées ou les inégalités entre les milieux urbain et rural. Il est intéressant de relever le lien explicite qu'elle fait entre l'incitation à agrandir les familles et la garantie que les femmes mariées puissent avoir un travail rémunérateur; ce souci est à la base des mesures pratiques adoptées pour concilier les rôles auxquels aspirent les femmes, professionnel et maternel.

La question des rôles des hommes et des femmes dans la société et de l'égalité au travail, qui fait l'objet de la septième clause ouvrière (voir encadré 1 page 3), a depuis pris une très grande place dans le débat public comme dans les travaux parlementaires et la recherche. La *Revue* y a largement contribué.

---

<sup>1</sup> Après avoir dirigé pendant plusieurs années le Département des sciences sociales des Nations Unies, puis servi dans le service diplomatique suédois, Alva Myrdal fut élu au Parlement de Suède en 1962. Elle a représenté ce pays au Comité du désarmement des Nations Unies (1962-1973) et, en tant que ministre du Désarmement et des Cultes, a joué un grand rôle dans le mouvement international pour la paix. Elle a reçu le prix Albert Einstein de la paix en 1980, puis, conjointement avec Alfonso Garcíá Robles, le prix Nobel de la paix en 1982.

## La politique démographique et la protection de la famille en Suède

Alva MYRDAL

Article publié dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 39 (1939), n° 6 (juin), pp. 783-828, ainsi que dans le numéro spécial «75 ans de la *Revue internationale du Travail*: une rétrospective», vol. 135 (1996), n° 3-4, pp. 383-394. Version abrégée.

Des expériences extrêmement variées ont été faites en Europe en matière de politique démographique depuis la guerre de 1914-1918. Celles de l'Union soviétique et des pays totalitaires ont particulièrement retenu l'attention. Cependant, la Suède, de son côté, a entrepris récemment de formuler, dans ce domaine, une politique démocratique. Elle ne l'a pas fait dans un esprit de compétition idéologique. Il s'est trouvé simplement que, pendant une même période, le problème démographique s'est présenté au premier plan de l'actualité en plusieurs pays et que les diverses formes de gouvernement l'ont envisagé sous des angles notablement divergents.

Cependant, le seul fait que, parallèlement aux méthodes appliquées par les Etats à régime communiste ou totalitaire, la Suède ait énoncé une politique de cette nature paraît d'autant plus digne de remarque qu'il a fallu, pour cela, rompre entièrement avec les conceptions traditionnelles qui, en cette matière, avaient prévalu jusqu'à l'hiver de 1934 dans ce pays comme dans beaucoup d'autres. Depuis 1880 environ, ces conceptions étaient représentées en Suède par deux groupes typiques: le groupe conservateur et le groupe réformiste. Les conservateurs voulaient par tradition maintenir ou même accroître le chiffre de la population et, à cet effet, cherchaient en premier lieu à enrayer les progrès de la limitation des naissances. Ils étaient aussi, le plus souvent, ennemis de l'honnêteté dans les questions sexuelles. L'autre groupe, celui des néo-malthusiens, était réformiste au point de vue de la limitation des naissances à l'intérieur de chaque famille, et négativiste au point de vue du mouvement de la population totale. En fait, il était porté à idéaliser les répercussions économiques et sociales d'une baisse de population.

Le nouveau programme démographique de la Suède constitue, peut-on dire, une synthèse constructive de certains éléments des deux conceptions. Il souscrit entièrement au néo-malthusianisme en ce sens qu'il sanctionne une limitation rationnelle des naissances et en même temps se rallie aux conceptions

positives du groupe conservateur, du moins dans la mesure où elles tendent à empêcher un déclin progressif de la population. Ce déclin ne doit être enrayer ni en maintenant la population dans l'ignorance des méthodes de limitation des naissances ni en imposant aux classes pauvres la charge principale de rétablir la natalité, mais par l'adoption de mesures éducatives et sociales tendant à stimuler, chez l'individu, le désir de fonder une famille. Il s'agit donc là d'un programme qui présente une importance nouvelle et réelle du fait que sa conception des mesures démographiques s'inspire essentiellement de l'intérêt des masses et du souci d'améliorer la qualité de la population en offrant aux familles pourvues d'enfants de meilleures conditions sociales.

Le mandat confié à la Commission des questions démographiques et l'activité qu'elle a déployée se sont inspirés l'un et l'autre de ces principes généraux. Nommée par le gouvernement en mai 1935, à la demande du Parlement, elle comprenait à la fois des représentants des différents partis politiques, des économistes, des statisticiens, des médecins et des experts en génétique. Elle a terminé ses travaux à la fin de 1938, après avoir publié dix-sept rapports qui abordent presque tous les domaines de la législation sociale concernant la famille. [L'auteur a fait partie d'une des sous-commissions instituées par la Commission des questions démographiques. Elle a en outre assuré les fonctions de secrétaire de la Commission royale du travail féminin dont l'activité impliquait une collaboration avec la Commission des questions démographiques.] [...]

## La diminution de la population

Le nouveau problème à résoudre était manifestement celui d'une diminution de la population. Le groupe néo-malthusien s'était livré à une propagande si intensive contre les dangers de la «surpopulation», les statisticiens et les économistes avaient si couramment pris l'habitude de parler euphémiquement des conséquences démographiques de la diminution de fécondité comme d'une prochaine «stabilisation», qu'il a fallu une éducation de plusieurs années pour amener le public à se rendre compte qu'à l'heure actuelle les pays d'Europe n'ont à envisager ni une augmentation ni une stabilisation, mais un déclin rapide du chiffre de leur population. Si l'on considère l'aspect qualitatif du problème, le centre d'intérêt s'est également modifié en ce sens qu'on attache désormais moins d'importance à l'altération biologique qu'aux possibilités de relever la qualité en améliorant le milieu.

Le taux des naissances commença à fléchir en Suède vers 1880 et sa baisse fut particulièrement marquée à partir de 1910. La limite de remplacement fut franchie en 1925, année où le taux de reproduction net tomba au-dessous de 1000. [... Les] chiffres indiquent une diminution d'environ un quart du chiffre de la population par génération, taux susceptible d'exercer des répercussions considérables sur toute la structure économique et sociale.

[...]

La raison principale des inquiétudes actuelles n'est pas le chiffre même de la population, mais le processus de diminution qui se poursuit sans arrêt.

Chacun, même avec une connaissance très imparfaite des questions démographiques, a fini par comprendre que le problème démographique n'est pas – comme on l'avait cru pendant toute la période néo-malthusienne – celui que poserait une diminution jusqu'à un état stationnaire situé à un niveau plus ou moins élevé, mais qu'il consiste en un mouvement de diminution se perpétuant de lui-même et par lequel la population s'élimine progressivement.

Etant donné que le taux actuel des naissances est inférieur d'environ 40 pour cent à celui qui serait nécessaire pour maintenir la population à un niveau constant, on a jugé inutile de chercher à déterminer si tel ou tel état stationnaire serait souhaitable ou non. Si une stabilisation de la population pouvait être réalisée, on peut admettre que la Suède pourrait s'adapter à des chiffres de population différents. Dans un pays largement pourvu de ressources naturelles, le chiffre de la population, dès l'instant qu'il demeure dans certaines limites, n'exerce en soi aucun effet important et apparent sur le niveau de vie général. On n'a donc pas essayé de calculer un chiffre optimum de population. Les facteurs décisifs sont, dans ce domaine, la tendance et le taux de modification plutôt que le chiffre optimum. [voir tableau 1] [...]

Les répercussions économiques, sociales et psychologiques de ce vieillissement de la population doivent être considérables.

Toutefois, indépendamment même des changements dans la répartition par catégories d'âge, une diminution de la population exerce sur le développement économique, l'emploi et le bien-être général des effets défavorables dus à ses répercussions sur le volume relatif et le mouvement de la consommation, de la production et surtout des investissements. Il peut être utile de souligner une fois de plus que ces éléments caractéristiques d'un système économique en état de contraction sont en premier lieu fonction du taux de modification et non pas du chiffre de la population, du dynamisme de la diminution et non pas de la «sous-population». La théorie de la «population optimum» ne fait aucune place à ces effets dynamiques et aboutit donc, pour une société industrielle, à une conception erronée des aspects économiques du problème démographique.

Tableau 1. Répartition de la population suédoise par catégorie d'âge

Catégorie d'âge	Pourcentages effectifs		Révisions	
	1910	1935	1985 [Hypothèse I]	1985 [Hypothèse II]
0-20 ans...	41	31	15	24
20-35 ans...	22	26	16	19
35-50 ans...	16	20	20	21
50-65 ans...	12	14	25	18
65 ans et au-dessus	9 } 21	9 } 23	24 } 49	18 } 36

[Hypothèse I. – On considère, par une extrapolation de la tendance antérieure, que la fécondité combinée des femmes mariées et célibataires continuera tout d'abord à diminuer, bien qu'à un taux décroissant, pour finir par se stabiliser à un niveau inférieur. Hypothèse II. – La fécondité matrimoniale reste la même qu'en 1933, mais la fécondité hors mariage diminue à un taux uniforme jusqu'à 50 pour cent en 1956; le taux des mariages se stabilise depuis 1936 à 150 pour cent du niveau antérieur. Dans tous les cas, le taux de mortalité aux différents groupes d'âge reste le même que le taux réel de 1933.]



La politique démographique suédoise devait se proposer un but quantitatif, déterminé sur la base de ces considérations et tenant dûment compte des valeurs sociales essentielles de la population. On a défini ce but comme consistant à atteindre, si possible, le niveau de remplacement et tout au moins à retarder le déclin rapide de la population. Une augmentation de la natalité au-dessus de l'équilibre de la reproduction n'a été jugée ni opportune ni même possible.

## Les conditions de stabilisation de la population

Lorsqu'on traduit ce but abstrait en besoins concrets en matière de natalité, son incompatibilité avec les intérêts personnels des parents et avec les notions généralement admises quant au nombre des enfants par famille passe immédiatement au premier plan. L'intérêt public et les intérêts privés posent un dilemme dont la solution doit être trouvée; la structure démocratique de la société suédoise, son orientation rationaliste, sa foi en la libre discussion, ne permettent pas de concevoir qu'on puisse même essayer de masquer le conflit.

Pour arriver à stabiliser le chiffre de la population, il faudrait que le nombre annuel des naissances passât d'environ 90000 à 120000. Il paraît d'autant plus déraisonnable de demander un tel effort qu'actuellement même beaucoup d'enfants souffrent de l'insuffisance des revenus familiaux et que le chiffre actuel comprend certainement beaucoup d'enfants qui n'ont pas été désirés et ne seraient pas nés si la limitation des naissances était plus généralisée.

[...]

Parmi les raisons donnant à penser que la diminution de fécondité est probablement plus élevée qu'il ne résulte des hypothèses favorables, il faut mentionner aussi la persistance de très nettes différences entre les groupes régionaux et sociaux. [...]

On voit, d'après ces diverses constatations, combien sera incertain l'apport des générations futures lorsque le nombre des enfants par famille tendra à être fixé rationnellement.

Il est théoriquement possible d'établir le nombre d'enfants que devraient avoir les différentes familles pour que la population reste constante, et d'obtenir ainsi une base permettant de comparer la part des différentes familles dans la reproduction de la population. Si la répartition des enfants entre les couples mariés n'est pas considérée simplement comme une moyenne générale pour tous les mariages, et s'il est tenu compte au contraire des différents degrés de stérilité d'un certain nombre d'entre eux, ce calcul devient un des plus intéressants problèmes de l'analyse démographique constructive.

Une étude de ce genre a été entreprise sous les auspices de la Commission des questions démographiques. La répartition du nombre d'enfants par famille durant les premières périodes d'application de la limitation des naissances avait permis de constater, comme c'est généralement le cas, que les familles exagérément nombreuses et défavorisées assuraient une part exagérément élevée de la reproduction totale. On peut compiler, en étudiant cette

phase transitoire, quelques statistiques suggestives. Si l'on calcule en pourcentage la répartition réelle des familles d'après leur importance numérique en 1930, en comptant tous les cas où l'épouse était vivante et la période de fécondité terminée (l'épouse étant âgée de 45 à 50 ans), on peut dégager les caractéristiques de cette période, maintenant révolue, qui comportait une modification rapide du nombre d'enfants par famille. Plus de 50 pour cent des familles étaient sans enfant ou n'en avaient pas plus de 2, mais près de 15 pour cent en avaient 7 ou davantage. [...]

[...]

## Importance numérique des familles et niveau de vie

Cependant, ce désir d'accroître le nombre des familles de dimension moyenne se trouvait être un défi dans une démocratie où la limitation des naissances était chose admise et où l'idée d'élever des enfants dans des conditions insuffisantes de culture et d'hygiène n'aurait pu être acceptée.

On se mit donc à étudier les rapports entre la dimension de la famille et le niveau de vie. La question la plus importante sous ce rapport n'était pas celle du niveau de vie «général» dans les différentes catégories de professions et de revenus, – notion abstraite qui, depuis quelques années, n'a que trop souvent empêché les discussions d'aboutir –, mais l'étude du niveau de vie en fonction à la fois du type de famille et du revenu. Pratiquement, il s'agissait de déterminer la somme nécessaire pour maintenir le niveau de vie antérieur à l'arrivée de chaque nouvel enfant, ou plutôt celle qui manquait pour permettre ce maintien. Cette question ne touche pas seulement au mobile économique de la limitation des naissances, mais aussi à la constatation que dans les classes sociales les plus nombreuses, lorsque la famille atteint une dimension normale et souhaitable, la santé et le bien-être des enfants s'en trouvent compromis.

Les nouvelles études du niveau de vie en Suède, dont les données ont été compilées de manière à montrer les changements budgétaires consécutifs aux changements familiaux, ont fait ressortir avec une rare précision – encore qu'on s'en rendit peut-être vaguement compte auparavant – que dans une collectivité industrielle les enfants, au lieu d'être une richesse comme dans l'ancienne économie agricole, tendent à devenir pour les familles la cause principale du paupérisme. Les conséquences en sont désastreuses à la fois pour la natalité et pour le bien-être des enfants qui viennent au monde. Lorsque le niveau général d'hygiène et de culture s'améliore, le supplément de dépense imposé par les enfants augmente également et renforce le mobile économique de la limitation des naissances.

On voit apparaître ici l'un des plus intéressants, mais aussi l'un des plus dangereux paradoxes du système moderne d'économie industrielle. Les périodes inactives de la vie ne sont pas, de manière générale, comprises dans le système d'entretien de l'individu fondé sur les principes du salariat. La période non productive qui survient à la fin de la vie humaine est maintenant couverte, dans la plupart des pays industriels, par des mesures économiques

spéciales. Les enfants, par contre, viennent simplement accroître l'écart entre le revenu des parents et les besoins croissants d'une famille dont les membres se multiplient.

[...]

## Les principes de base de la politique démographique

L'évidence s'est ainsi imposée que, pour permettre aux familles de continuer à élever des enfants dans un pays s'acheminant vers une égalisation démocratique, d'importantes modifications devaient être apportées au système social et à la structure même des réformes déjà réalisées. Le but de ces modifications devait être d'allouer aux enfants une plus grande part des ressources de la nation. La responsabilité de la charge économique représentée par leur éducation devait être transférée en partie de la famille à la collectivité.

[...] nous résumerons brièvement les principes fondamentaux de la politique démographique poursuivie en Suède. Ils se ramènent à trois séries de postulats qui, dans les autres pays, sont en général présentés comme des solutions entre lesquelles il convient de choisir.

1° La liberté individuelle et l'intérêt public doivent être conciliés. La procréation volontaire doit être assurée à toutes les familles en vulgarisant la connaissance des méthodes de limitation des naissances. La nation ne doit désirer que des enfants bien accueillis par leurs parents. Toutefois, les ressources de la collectivité doivent être employées à réformer les conditions sociales de manière à permettre aux familles de désirer un plus grand nombre d'enfants.

2° Une harmonie doit être réalisée entre les objets qualitatifs et quantitatifs de la politique démographique. L'objet quantitatif consistant à assurer la stabilisation ultérieure du chiffre de la population ne devrait être poursuivi que par des mesures tendant simultanément à améliorer la santé et le bien-être des enfants et à relever ainsi la qualité de la génération suivante. Dans cet esprit, les primes en espèces aux parents devraient être, en général, remplacées par des marchandises et services fournis directement aux enfants, ce principe devant cependant, comme nous l'expliquerons plus loin, être appliqué avec une certaine souplesse. En cas de conflit entre les effets quantitatifs et qualitatifs à atteindre, ce sont ces derniers qui devraient prévaloir. La quantité ne doit jamais être obtenue aux dépens de la qualité; par contre, il peut arriver que la qualité et le bien-être des enfants doivent être obtenus en sacrifiant les résultats numériques.

3° Une coordination doit être établie entre l'action éducative et les réformes sociales. La propagande éducative par le double moyen du système scolaire public et de l'éducation volontaire des adultes doit amener une attitude plus positive à l'égard des valeurs familiales et développer la capacité de régler les rapports familiaux. Par ailleurs, des réformes sociales doivent permettre une redistribution du revenu en faveur des familles pourvues d'enfants. Une propagande qui ne s'appuierait pas sur une réforme économique serait sans effet et, s'adressant aux masses, elle serait socialement fautive. De plus, une

réforme économique serait politiquement irréalisable dans une démocratie si les valeurs et les aptitudes n'étaient pas modifiées par l'éducation, puisque les citoyens sans enfants représentent une forte majorité dans le corps électoral et que le sort de l'ensemble du programme économique dépend ainsi du vote de ceux qui n'ont personnellement rien à en attendre.

[...]

## Mesures d'ordre éducatif

L'éducation en vue de la vie familiale et du rôle des parents doit être considérée sous différents aspects. Elle est en partie générale, s'adressant à tous et consistant en une préparation qui aide à déterminer les attitudes, et en partie individuelle, conçue de manière à permettre à l'individu d'appliquer, le moment venu, les principes de réglementation familiale. Sous sa première forme, elle sera réalisée par l'instruction publique des enfants et des adultes; sous le second, principalement par le moyen de consultations personnelles.

[L'auteur préconisait alors deux mesures utiles d'ordre éducatif. La première consistait à établir un programme élargi de préparation à la vie familiale devant comprendre l'enseignement des questions d'hygiène sexuelle, de notions sur la limitation des naissances et des méthodes anticonceptionnelles. Cette recommandation a été appuyée énergiquement par les trois grandes organisations de ménagères, de salariées et d'institutrices. La seconde mesure avait trait aux consultations personnelles sur la limitation des naissances. Les consultations devaient être assurées par les médecins, les infirmières et les sages-femmes. La création de dispensaires spéciaux devaient se limiter aux seules grandes villes, car ailleurs les gens n'osaient pas, par un phénomène d'inhibition, y faire les démarches nécessaires. Il n'était pas proposé «de limiter aux gens mariés la possibilité d'accéder [aux conseils].»]

## Réforme de la législation concernant les questions sexuelles

[L'auteur examinait dans cette partie les recommandations de la Commission sur la contraception, l'avortement et la stérilisation.]

## Egalisation du revenu

Le principe essentiel admis par la Commission des questions démographiques est celui d'une répartition égale du coût d'entretien des enfants. Les personnes sans enfant ne devraient pas échapper à l'obligation de participer aux charges afférentes à la future génération. Ce principe d'une grande portée, s'accompagnant d'une législation plus humaine sur les questions sexuelles et d'une éducation plus pratique en vue de la vie familiale, constitue le fondement même du programme démographique actuel. Toutefois, la Commission ne s'est pas

prononcée en faveur d'une égalisation par l'octroi direct de sommes en espèces aux familles nombreuses; elle a préféré prévoir l'octroi de prestations en nature destinées à la consommation des enfants.

Ce système d'aide en nature n'est pas calqué sur les anciennes formes de philanthropie et d'assistance individuelle. Il s'inspire de la conception d'une économie coopérative, où la communauté assume la responsabilité de vastes programmes de fourniture gratuite de marchandises et de services aux enfants, pour des raisons d'organisation rationnelle, de commodité et d'équité sociale. Le meilleur exemple qu'on puisse donner de ce système est peut-être, parmi les activités publiques actuelles, l'organisation des écoles publiques.

Plusieurs raisons viennent à l'appui de l'adoption de ce principe. Tout d'abord, lorsqu'elles sont allouées en nature, les prestations vont plus sûrement aux enfants et il est moins à craindre qu'elles ne s'engouffrent dans le budget général de la famille. En fournissant à une famille un appartement plus grand à loyer réduit à mesure qu'elle s'accroît, on relèvera plus sûrement le niveau des logements que si l'on versait aux parents une indemnité en espèces, en s'en remettant à leur bon vouloir et à leurs qualités personnelles du soin de trouver un appartement satisfaisant sur le marché. L'amélioration du milieu, si essentielle pour la qualité de la population, sera ainsi beaucoup mieux réalisée.

D'autre part, l'organisation officielle et sur une grande échelle de certains types de consommation présente certains avantages directs au point de vue économique. L'exécution de programmes publics de logements pour les familles permet de satisfaire à leurs besoins particuliers en matière d'installations à moins de frais que la construction privée. Ces programmes de logements peuvent être échelonnés de manière à s'incorporer dans les programmes de travaux publics et l'on peut ainsi faire jouer les forces dont on dispose de manière à contrebalancer, au moment voulu, les effets du cycle économique.

En troisième lieu, on peut, par une aide en nature, exercer une action considérable en faveur d'une généralisation d'habitudes alimentaires plus rationnelles. Les programmes publics de construction d'habitations, par exemple, relèvent d'une manière générale le niveau de la demande de logements. Pour que les autorités puissent imposer aux familles aisées des règles fixant, pour les appartements, des niveaux minima de qualité et de dimension, il faut que des conditions satisfaisantes de logement puissent être offertes aux familles n'ayant pas les moyens de les payer elles-mêmes.

Enfin, les crédits nécessaires pour allouer aux enfants des pensions suffisantes en espèces atteindraient en pratique un montant prohibitif. L'institution d'une pension individuelle, même tout à fait réduite (15 couronnes par mois par exemple), absorberait bientôt le quart du budget national.

Pour ces diverses raisons, la Commission des questions démographiques s'est prononcée contre l'introduction d'un système général d'allocations familiales publiques, tel que ceux qui sont fréquemment préconisés dans les discussions théoriques, mais qui n'ont été appliqués par certains pays que sur une échelle restreinte. Son attitude à cet égard n'a cependant pas été intransigeante. Lorsque des considérations pratiques peuvent être invoquées en leur faveur

– comme il arrive fréquemment, surtout pour les frais occasionnels d'accouchement –, elle admet le paiement de prestations en espèces. En outre, elle a prévu une exception sur son point essentiel, à savoir pour réaliser indirectement une égalisation des charges par l'institution d'impôts dégressifs.

Dans un de ses premiers rapports, la Commission avait suggéré une méthode de nivellement par voie d'exonération des impôts municipaux et des impôts d'Etat sur le revenu et la fortune. Elle avait demandé que l'exonération de base fût réduite pour les célibataires, que, pour l'épouse et les deux premiers enfants, elle fût relevée dans chaque cas au même niveau que pour les célibataires, et, enfin, qu'elle fût doublée pour les autres enfants à partir du troisième. La limite d'âge fixée pour la réduction à laquelle donnent droit les enfants serait portée de 16 à 18 ans.

[...]

## Frais d'accouchement

[L'auteur met l'accent sur d'autres prestations recommandées par la Commission concernant les soins aux accouchées, la création de centres médicaux pour les mères et les nourrissons, et l'institution d'indemnités de maternité ainsi que d'une assistance-maternité.]

Ce système d'assistance-maternité s'est avéré être une institution sociale particulièrement remarquable, non seulement parce qu'il n'a d'équivalent dans aucun autre pays capitaliste, mais encore parce qu'il a révélé l'existence d'une pauvreté humble et cachée dans de nombreux milieux sociaux, et non pas seulement dans ceux où pénètre l'assistance publique. Dans ces milieux, toute dépense imprévue peut suffire à bouleverser complètement l'économie familiale. L'arrivée d'un enfant s'y traduit fréquemment par un déséquilibre de ce genre. Le fait tragique que les enfants sont souvent la principale cause de la pauvreté n'avait peut-être jamais été complètement mis en lumière jusqu'à l'introduction de l'assistance-maternité.

[L'auteur consacre ici plusieurs sections à la «Sécurité économique des orphelins, etc.» (pensions d'enfants, pensions alimentaires avancées par l'Etat), aux «Programmes de logement pour familles avec enfants», à l'«Alimentation», à la «Surveillance médicale et aux soins médicaux à prix réduits pour les enfants», à l'«Instruction publique», aux «Etablissements préscolaires et moyens de récréation».]

## Emploi des femmes mariées

Cet exposé général serait incomplet si nous n'indiquions pas que le souci de consolider la famille en tant qu'institution et de développer le bien-être des enfants ne s'est pas traduit, en Suède, par une attitude défavorable à l'emploi des femmes hors de leur foyer. Il a eu l'effet contraire. Si les femmes n'avaient pas toutes les possibilités et par conséquent l'entière faculté d'exercer une profession rémunérée après leur mariage, on enregistrerait un fléchissement du

nombre des unions et aussi des naissances. Plusieurs rapports de la Commission des questions démographiques, de même que le rapport du Comité spécial du travail féminin ont non seulement souligné la nécessité d'adapter les mœurs et l'opinion aux nouvelles conditions sociales et aux nouvelles structures familiales, mais encore proposé des mesures pratiques en vue de réaliser une harmonie plus complète entre l'activité productrice des femmes et leur fonction de mère.

Ajoutons que l'opinion publique a, depuis quatre ans, évolué d'une manière générale vers une compréhension plus libérale de la situation nouvelle des femmes mariées dans le monde moderne.

## Adaptation des réformes aux conditions urbaines et rurales

La Commission des questions démographiques s'est pleinement rendu compte des différences considérables que présentent, suivant les régions, les conditions de vie familiale et elle a adapté les détails de son programme de sécurité sociale aux conditions rurales et urbaines. Elle s'est efforcée, à différentes reprises, de faire disparaître les inégalités et de réaliser, autant que possible, un équilibre en instituant différentes formes d'assistance. En matière de soins aux accouchées notamment, elle a tenu compte des différences de condition à la ville et à la campagne. Elle a voulu permettre aux femmes des campagnes de bénéficier des avantages que peut offrir l'hospitalisation dans les cas d'accouchement difficile et pour l'emploi des anesthésiques. Elle a facilité aussi la création de petites maternités dans les districts ruraux; elle a encouragé l'installation de salles d'accouchement chez les sages-femmes et celle de «pré-maternités», où les femmes habitant à de grandes distances pourraient venir attendre l'époque de leurs couches.

Les propositions concernant l'alimentation ont été conçues dans le même esprit. Pour l'octroi des subventions gouvernementales, elles reconnaissent manifestement un droit de priorité aux districts ruraux où les enfants doivent faire de longs parcours pour se rendre à l'école. Dans le domaine des soins préscolaires, où différentes institutions apportent une aide précieuse aux ménagères des villes, la Commission s'est préoccupée également des moyens de faire face aux mêmes besoins dans les districts ruraux: création de «jardins d'enfants d'été» dans les campagnes, de pouponnières rattachées aux centres d'éducation des adultes, d'écoles de jeunes filles, etc. Enfin, elle a tout particulièrement souligné la nécessité de donner aux mères rurales la possibilité d'aller se reposer un certain temps en les faisant remplacer, pendant cette période, par une «aide à domicile».

Le problème de l'urbanisme a été analysé par la Commission dans un rapport spécial. Elle y a établi une distinction très nette entre l'abandon des professions agricoles, qu'elle considère comme une nécessité économique, et le mouvement général d'exode vers les villes, qu'elle estime regrettable.

## Conclusions

Si l'on veut apprécier la structure complexe de ces différentes réformes, il convient d'envisager à la fois les principes et la pratique, qui, malheureusement, ne coïncident pas. Les principes auraient appelé une réforme si révolutionnaire qu'il faut bien admettre que la pratique n'a pu aller aussi loin. Le principe directeur du programme envisagé était d'égaliser la consommation. Un nivellement général des revenus pouvait aider à cette égalisation, mais non pas suffire à la réaliser entièrement puisqu'il aurait laissé subsister les inégalités numériques entre familles. Cela posé, ce qu'il fallait trouver n'était rien moins qu'une nouvelle base économique pour l'entretien des familles. Le principe d'une redistribution des revenus en espèces ayant été rejeté, on a cherché à «socialiser» ou plutôt à «démocratiser» sur une base coopérative la consommation, par les enfants, des marchandises et services essentiels. Permettre aux enfants de toutes les classes sociales de bénéficier de tous les avantages existants devait constituer un article essentiel du programme de réformes; les classes moyennes devaient être libérées des charges qu'implique l'entretien des enfants dans les mêmes conditions que les familles ouvrières. Aucune confusion ne devait être permise entre la politique démographique et l'assistance publique. Aucun stigmate social ne devait s'attacher à ceux qu'une assistance de la collectivité viendrait aider à contribuer au maintien de son existence. Toutefois, il faut reconnaître que les modifications apportées par le Parlement aux propositions qui lui étaient soumises ont toujours abouti à des restrictions, motivées les unes par la nécessité d'une application progressive des programmes, les autres par le fait sans doute que l'argument démographique n'a pas été assez puissant pour effacer les limites qu'impose à la vision sociale la notion d'assistance publique.

Pratiquement, les réformes introduites sont encore de date trop récente pour qu'on puisse les apprécier dès maintenant. Aussi bien n'essaierons-nous pas de prévoir ici les résultats qu'on en peut attendre. Il est, en particulier, très difficile d'évaluer ces résultats au point de vue de la diminution rapide du taux des naissances, étant donné qu'ils devront se manifester, pendant une période transitoire, dans deux directions opposées. A longue échéance, les réformes sociales introduites ont pour but de réduire les mobiles économiques et les mobiles de prévoyance qui sont cause de la limitation extrême des naissances. Dans l'avenir immédiat, cependant, la propagande en faveur de cette limitation doit exercer ses effets sur de nouveaux groupes sociaux et régionaux. Il faudra que cette phase soit dépassée avant qu'on puisse considérer la procréation volontaire comme établie dans tous les groupes sociaux. Or, c'est seulement à ce moment qu'on pourra édifier un système rationnel d'entretien de la famille applicable au pays entier. Au cours de la prochaine décennie, comme au cours des dernières années, certains groupes sociaux seront très probablement incités à avoir plus d'enfants grâce aux réformes introduites et aux discussions qui les ont précédées; d'autres, par contre, seront évidemment influencés dans le sens contraire. Une simple étude du mouvement des courbes



de fécondité ne permettra jamais d'interpréter l'effet global, d'une part, parce que les réformes agiront dans deux sens contraires et, d'une manière générale, parce que les résultats obtenus devraient être évalués par rapport à l'évolution purement hypothétique qui se serait produite si la politique de sécurité familiale n'avait pas été introduite.

En tout cas, il est certain que le nombre des enfants non désirés, de même que celui des enfants non désirables, diminuera considérablement et que, à la prochaine génération, on enregistrera une amélioration positive de qualité. Au surplus, pour justifier les dépenses engagées, on peut faire valoir qu'on a évité tout gaspillage, que la structure même des réformes montre qu'il s'agit essentiellement d'un transfert de charges effectué d'une section sociale à une autre, que la part réservée aux enfants dans les biens de la nation se trouve accrue, enfin que les conditions de vie et d'hygiène sont améliorées dans les milieux où elles laissaient le plus à désirer.

En outre, on peut dire qu'une base a été établie pour le programme démographique plus radical qu'il sera certainement nécessaire d'appliquer un jour, au moment où, l'effet différé de la diminution de fécondité sur le chiffre de la population se manifestant avec toutes ses conséquences économiques et sociales, il conviendra d'agir pour éviter que la sagesse et la liberté individuelle ne sombrent à la fois dans un affolement général.

## Michal Kalecki

Michal Kalecki est un économiste polonais dont les contributions à la macro-économie ont influencé les économistes d'inspiration keynésienne. Après des études d'ingénieur du génie civil aux écoles polytechniques de Varsovie et de Gdansk, M. Kalecki a commencé sa carrière à l'Institut de recherche sur les cycles économiques et les prix, à Varsovie. Il a successivement travaillé à l'Institut de statistiques d'Oxford, où il a développé ses idées pré-keynésiennes et influencé nombre d'économistes, puis au BIT pendant un an (1945), avant de rejoindre le Département économique des Nations Unies à New York, et enfin de rentrer en Pologne à partir de 1955 pour y présider le Comité pour la planification. Les contributions de Kalecki portent sur la demande agrégée, la théorie des profits, du cycle conjoncturel et de la compétition imparfaite. Ces contributions ont profondément influencé les keynésiens de Cambridge ainsi que le courant postkeynésien. Une question souvent débattue est de savoir si Kalecki avait anticipé la théorie générale de Keynes<sup>1</sup>.

Quel type de politique économique mener pour assurer le plein emploi? Tel est le sujet de l'article de Michal Kalecki reproduit ici. Son analyse est fondée sur une présentation comptable très simple du revenu national et sur la notion de production nationale nette. Ces outils lui permettent d'évaluer quel type de politique budgétaire serait approprié, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis respectivement, pour atteindre le plein emploi dans la période d'après-guerre. En 1945, M. Kalecki avait déjà acquis une solide réputation grâce à ses travaux sur les cycles économiques, réputation qui s'est encore affirmée par la suite du fait de ses apports à la théorie de la croissance et à l'analyse du fonctionnement des économies capitaliste et socialiste. En ce qui concerne l'emploi, il a consacré d'autres articles, qui datent de la même période que celui que nous présentons ici, aux moyens d'atteindre et de préserver le plein emploi, sous leur aspect politique autant qu'économique<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Michaël Assous: «Kalecki était-il keynésien avant Keynes? », *Revue Economique*, vol. 57 (2006), n° 2, pp. 165-183.

<sup>2</sup> Voir, par exemple, «Political aspects of full employment», *The political quarterly*, vol. 14 (1943), octobre-décembre, où l'auteur présente brièvement la plupart des grands arguments du travail et du capital, d'un point de vue progressiste toutefois.

## Le maintien du plein emploi après la période de transition. Etude comparée du problème aux Etats-Unis et au Royaume-Uni

Michal KALECKI

Article publié dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 52 (1945), n° 5 (nov.), pp. 497-515, ainsi que dans le numéro spécial «75 ans de la *Revue internationale du Travail*: une rétrospective», vol. 135 (1996), n° 3-4, pp. 395-402. Version abrégée.

On a, depuis quelque temps, procédé à une série d'enquêtes sur les conditions nécessaires pour assurer le maintien du plein emploi aux Etats-Unis et au Royaume-Uni après la période de transition. Toutes ces recherches font ressortir que le problème de l'emploi, une fois cette période révolue, sera vraisemblablement beaucoup plus difficile à résoudre dans le premier des deux pays. En admettant que le taux des impôts soit, dans l'ensemble, fixé à mi-chemin entre le niveau d'avant-guerre et celui du temps de guerre, les dépenses publiques nécessaires au maintien du plein emploi dont le financement sera assuré par l'emprunt seront, par rapport au revenu national, nettement plus élevées aux Etats-Unis qu'au Royaume-Uni. Nous nous proposons d'étudier ici les facteurs auxquels il faut attribuer cette différence. Nous comparerons d'abord la situation de l'emploi avant la guerre aux Etats-Unis et au Royaume-Uni et nous examinerons ensuite sous quelle forme cette situation paraît devoir se présenter dans chacun des deux pays après la période de transition. Mais, avant d'analyser les données (ou les évaluations) pertinentes, il convient de fixer rapidement quelques points de valeur générale.

### Dépenses, recettes et emploi

Pour situer le problème de l'emploi dans sa véritable perspective, nous devons commencer par établir un «bilan national» des recettes et dépenses. Les dépenses en biens et services dans un pays donné peuvent être décomposées en quatre éléments: 1° les dépenses individuelles de consommation; 2° les dépenses privées brutes d'investissement, c'est-à-dire les dépenses en nouveaux biens d'immobilisation (usines, machines, bâtiments, etc., y compris les

logements), destinées soit au remplacement, soit à l'augmentation desdits biens et auxquelles il faut ajouter l'accroissement des stocks; 3° les dépenses publiques en biens et services; 4° les dépenses d'origine étrangère, c'est-à-dire les exportations. Or le prix des biens et services, qu'ils soient destinés à la consommation personnelle, aux investissements privés, ou qu'ils soient acquis par les pouvoirs publics, se compose toujours des éléments ci-après: 1° salaires, traitements, loyers, intérêts et profits; 2° amortissements; 3° le cas échéant, impôts indirects; 4° coût des importations utilisées pour la production des biens en question. Par exemple, le prix des cigarettes en Grande-Bretagne se compose de la somme des éléments suivants: 1° les salaires, traitements, loyers, intérêts et profits dont la source consiste dans la fabrication et la vente des cigarettes; 2° l'amortissement des machines et bâtiments; 3° les taxes sur le tabac<sup>1</sup>; 4° le coût du tabac brut importé.

Il s'ensuit directement que le montant global des dépenses en biens et services, au cours d'une année donnée, est égal à celui des postes suivants pour la même année: 1° total des salaires, traitements, loyers, intérêts et profits, qui représente, en réalité, le revenu national; 2° amortissements; 3° impôts indirects; 4° valeur des importations. Nous pouvons donc établir le tableau ci-dessous:

Dépenses personnelles de consommation	Revenu national
Investissements privés bruts	Amortissements
Dépenses publiques en biens et services	Impôts indirects
Exportations	Importations
<hr/>	<hr/>
Total des dépenses	Total des dépenses

Soustrayons maintenant, de chaque colonne, les amortissements et les importations. Le solde de la dépense globale peut être appelé «production nationale nette»: nette, parce que nous avons déduit les amortissements, c'est-à-dire la partie des investissements destinés à amortir l'usure et le vieillissement; *production nationale*, parce que nous avons déduit la partie des dépenses en biens et services qui correspond aux importations. Si nous entendons par investissements nets l'excédent des investissements bruts sur les amortissements, nous obtenons le schéma ci-après:

Dépenses personnelles de consommation	Revenu national
Investissements privés nets	Impôts indirects
Dépenses publiques en biens et services	
Exportations moins importations	
<hr/>	<hr/>
Production nationale nette	Production nationale nette

Le revenu national est la somme des salaires, traitements, loyers, intérêts et profits *avant* perception des impôts directs. D'un autre côté, une partie des dépenses des pouvoirs publics est affectée, non pas aux biens et services, mais aux paiements que l'on peut classer sous le terme de «transferts», c'est-

<sup>1</sup> Auxquelles il faut ajouter, rigoureusement parlant, les contributions d'assurances sociales versées par les employeurs.

à-dire les pensions, prestations et allocations, etc. Il en résulte que la colonne de droite du bilan peut être considérée comme constituant le revenu après déduction des impôts (y compris les transferts), plus les impôts directs et indirects moins les transferts. Si l'on tient compte du fait que le poste «impôts moins transferts» représente la partie des recettes fiscales disponible pour financer les dépenses publiques en biens et services et qu'une partie du revenu après déduction des impôts est consommée, le reste étant épargné, le résultat final se présente comme suit:

Dépenses personnelles de consommation	Revenu après déductions des impôts	} Dépenses personnelles de consommation  Epargne
Investissements privés		
Dépenses publiques en biens et services		
Exportations moins importations		
Production nationale nette	Impôts disponibles pour les dépenses publiques en biens et services	Production nationale nette

Il convient de préciser que nous entendons ici, par importations et exportations, non seulement les biens mais aussi les services. En particulier, les exportations comprennent les intérêts et dividendes sur les capitaux investis à l'étranger, tandis que les importations comprennent les intérêts et dividendes sur les capitaux étrangers investis dans le pays même. Par ailleurs, l'épargne comprend à la fois l'épargne individuelle et les profits réservés des sociétés.

Le précédent tableau, qui permet d'envisager la production nationale sous deux angles différents, offre une base solide pour l'analyse du problème de l'emploi. Dans les deux colonnes de notre bilan, nous retrouvons le poste des dépenses personnelles de consommation. Lorsque les dépenses publiques en biens et services sont égales aux recettes dont on dispose pour leur financement – en d'autres termes, lorsque l'ensemble du budget combiné des collectivités publiques est équilibré –, l'épargne est égale aux investissements privés nets plus l'excédent des exportations. Il est dès lors évident que, lorsque le budget est équilibré, un niveau donné d'emploi ne peut être maintenu que si l'épargne, à ce niveau, est en fait «compensée» par les investissements plus l'excédent des exportations.

Si, au niveau existant de l'emploi, l'épargne est «excédentaire», il en résultera en premier lieu une augmentation des stocks de biens de consommation. Dans notre bilan, cette augmentation sera comprise dans les investissements privés; la contrepartie de l'«épargne excédentaire» sera donc automatiquement fournie. Toutefois, l'accumulation des stocks se poursuivra pendant une brève période; les entreprises se décideront bientôt à réduire l'emploi, qui tombera au niveau où l'épargne sera entièrement compensée par les investissements (qui désormais ne comprendront plus l'accumulation des biens non vendus) et l'excédent des exportations.

De façon plus générale, l'analyse du type des investissements auquel il est procédé au cours d'une période donnée et de l'excédent des exportations

(lorsque les exportations sont déficitaires, ce déficit exerce évidemment une influence *négative* sur l'emploi) peut éclairer l'état des possibilités qui s'offrent de maintenir le haut niveau existant de l'emploi. Si, par exemple, les investissements consistent pour une large part en une augmentation de stocks à caractère spéculatif, tandis que les perspectives sont médiocres de voir augmenter les investissements en biens d'immobilisation ou l'excédent d'exportations<sup>2</sup>, on peut s'attendre, dans un avenir rapproché, à une baisse du niveau de l'emploi. Il en est de même lorsque le niveau des investissements en biens d'immobilisation est élevé au point que la capacité de production existante augmente rapidement tandis que la production nationale tend à rester stationnaire; ou encore lorsque l'excédent d'exportations est dû à un facteur particulier de caractère vraisemblablement temporaire.

Nous avons supposé jusqu'à présent que l'ensemble du budget des collectivités publiques est équilibré. Il suffira de jeter un coup d'œil sur notre bilan pour se rendre compte que, lorsque les dépenses publiques en biens et services excèdent les recettes dont on dispose pour les financer, l'épargne représente la somme des investissements privés, de l'excédent des exportations et de l'excédent des dépenses publiques sur les recettes, ce dernier élément constituant le déficit budgétaire, c'est-à-dire le financement à découvert. Le déficit budgétaire compense donc aussi l'épargne. La différence entre, d'une part, ce que les individus et sociétés décident d'épargner à un niveau donné de l'emploi et, d'autre part, ce qui est compensé par les investissements privés et l'excédent des exportations peut donc être comblée par une dépense publique en biens et services sans contrepartie sous forme de recettes. Autrement dit, un niveau donné d'emploi peut être maintenu même si la somme des investissements privés et de l'excédent des exportations est inférieure à l'épargne, à la condition que la différence soit compensée par un financement budgétaire à découvert.

Ces notions théoriques sommaires nous fournissent un cadre pour comparer la situation de l'emploi d'une part aux Etats-Unis, d'autre part au Royaume-Uni.

## La situation respective dans les deux pays avant la guerre

Pour établir cette comparaison, notre choix s'est arrêté sur la dernière année d'avant-guerre, soit 1938 pour le Royaume-Uni et 1940 pour les Etats-Unis. Si nous choisissons l'année 1940 pour les Etats-Unis, alors qu'ils ne sont entrés en guerre qu'à la fin de l'année suivante, la raison en est qu'en 1941 ils exécutaient déjà un très imposant programme d'armement. D'un autre côté,

---

<sup>2</sup> Il convient de remarquer qu'un pays donné ne peut maintenir l'excédent de ses exportations en biens et services sur ses importations que si d'autres pays sont disposés à puiser dans leurs réserves d'or et dans leurs stocks de devises (ou de titres) de ce pays, ou si ce dernier, en accordant des prêts à l'étranger, crée les moyens permettant d'acheter ses produits.

1940, aux Etats-Unis, a été – comme 1938 au Royaume-Uni – une année à niveau d'emploi modérément élevé par rapport aux dernières années trente. En tout cas, la proportion des chômeurs était plus forte aux Etats-Unis en 1940 qu'au Royaume-Uni en 1938. En effet, si l'on considère comme chômeurs les ouvriers employés à des travaux publics de secours aux Etats-Unis (et les statistiques du Bureau du recensement publiées depuis 1940 les classent comme tels), on constate que la proportion des chômeurs par rapport au total de la main-d'œuvre atteignait environ 14 pour cent en 1940. Au Royaume-Uni, la proportion entre les chômeurs complets inscrits<sup>3</sup> par rapport au nombre de travailleurs assurés contre le chômage était, en 1938, d'environ 9 pour cent; sans aucun doute, la proportion entre les chômeurs et l'ensemble de la main-d'œuvre disponible était plus faible. Il s'ensuit qu'en Grande-Bretagne le pourcentage des chômeurs, en 1938, était sensiblement inférieur au chiffre de 14 pour cent enregistré pour 1940 aux Etats-Unis. En outre, il ne faut pas oublier que la durée normale du travail était de 40 heures par semaine aux Etats-Unis et de 48 heures au Royaume-Uni. La moyenne effective de la durée du travail dans l'industrie était légèrement plus courte: 38,5 heures par semaine aux Etats-Unis en 1940 et 46,5 heures au Royaume-Uni en 1938.

Nous montrerons non seulement que le niveau de l'emploi aux Etats-Unis, en 1940, était plus bas par rapport à la main-d'œuvre disponible qu'au Royaume-Uni en 1938, mais encore que sa base était plus précaire. Le maintien de ce niveau pendant une période prolongée exigerait un financement budgétaire à découvert plus considérable par rapport à la production nationale que le maintien du niveau de l'emploi de 1938 dans le cas du Royaume-Uni. [...]

[Utilisant les catégories qu'il a établies précédemment, l'auteur compare la production nationale nette des Etats-Unis en 1940 et celle du Royaume-Uni en 1938.]

On constate que la principale différence dans la structure de la production nationale, d'une part aux Etats-Unis, d'autre part au Royaume-Uni, consiste dans le fait que la proportion du revenu épargné est plus élevée dans le premier des deux pays que dans le second pour un même niveau de l'emploi. Cette proportion était sensiblement plus forte aux Etats-Unis en 1940 qu'au Royaume-Uni en 1938, bien que le niveau de l'emploi y fut plus bas par rapport à la main-d'œuvre disponible. Si le niveau de l'emploi y avait été aussi élevé qu'au Royaume-Uni, l'écart entre les pourcentages respectifs du revenu épargné serait encore plus accusé, puisque ce pourcentage augmente avec le niveau de l'emploi. Dans l'ensemble, le problème de l'emploi est plus difficile aux Etats-Unis qu'au Royaume-Uni, parce que le pourcentage du revenu épargné pour un même niveau d'emploi de la main-d'œuvre disponible y est sensiblement plus élevé et parce que, en outre, ce pourcentage n'est pas normalement compensé par une proportion correspondante plus élevée des investissements privés et de l'excédent des exportations par rapport aux

---

<sup>3</sup> Nous ne tenons pas compte des chômeurs temporaires, étant donné qu'une catégorie à peu près correspondante est exclue, aux Etats-Unis, des statistiques du chômage.

revenus. Telle est la situation qui prévalait [...] dans les années d'avant-guerre; [...] l'écart risque de s'accroître davantage encore au cours de [la période post-transitoire].

## Situation comparée au cours de la période post-transitoire

[L'auteur calcule, pour la période post-transitoire, la production nationale nette des deux pays en supposant une utilisation intégrale de la main-d'œuvre alors disponible (taux de chômage estimé à 3 pour cent) et en partant de l'hypothèse que la durée du travail sera la même qu'avant la guerre, afin de déterminer quelle sorte de politique fiscale serait compatible avec le plein emploi dans l'un et l'autre pays.]

[...] La divergence entre les proportions respectives de l'épargne entraîne, dans un régime de plein emploi, un déficit budgétaire beaucoup plus marqué aux Etats-Unis qu'au Royaume-Uni. La différence entre les dépenses publiques en biens et services et les recettes fiscales disponibles pour financer ces dépenses est de 8,6 pour cent du revenu global après déduction des impôts dans le premier pays, alors qu'elle n'atteint que 2,6 pour cent dans le second. Il convient d'ajouter que le déficit budgétaire au Royaume-Uni s'explique presque exclusivement par la participation que les pouvoirs publics envisagent d'apporter à la construction de logements. Dans l'étude que nous utilisons comme source – les investissements de ce genre étant classés sous la rubrique des investissements privés, parce qu'ils interviennent sur une base plus ou moins commerciale –, le budget des collectivités publiques apparaît à peu près équilibré.

\* \* \*

Nous constatons ainsi que, pour résoudre le problème de l'emploi après la période de transition, il conviendra d'appliquer, en matière de finances publiques, une politique beaucoup moins orthodoxe aux Etats-Unis qu'au Royaume-Uni. Ce dernier pays rencontrera incontestablement des difficultés sérieuses dans le domaine du commerce international, car il lui faudra augmenter considérablement le volume de ses exportations par rapport au niveau d'avant-guerre pour obtenir les moyens de payer les importations dont il aura besoin (surtout en raison de la disparition de son portefeuille de valeurs étrangères). Mais les problèmes financiers que posera la fixation des dépenses nationales à un niveau suffisant pour maintenir le plein emploi y seront sans doute d'une ampleur beaucoup moindre qu'aux Etats-Unis.

Il est vrai que plusieurs facteurs pourront contribuer à réduire l'importance du financement à découvert nécessaire pour maintenir, aux Etats-Unis, la plénitude de l'emploi. La durée du travail pourra être réduite un peu au-dessous de 40 heures par semaine; le régime fiscal pourra être conçu à l'avenir de manière à assurer, des catégories supérieures aux catégories inférieures, une redistribution du revenu plus poussée qu'il n'est prévu dans l'hypothèse



que nous avons admise plus haut, en sorte que la consommation personnelle tendrait à dépasser le niveau escompté; enfin, une active politique de prêts à l'étranger pourra accroître l'excédent des exportations. Mais il semble peu probable que tous ces facteurs permettent aux Etats-Unis de maintenir la plénitude d'emploi après la période de transition sans recourir à un important financement à découvert<sup>4</sup>.

Tant que le taux d'augmentation de l'intérêt de la dette publique ne sera pas supérieur au taux d'accroissement du revenu national, la «charge de la dette» ne s'alourdira pas; aussi n'y a-t-il aucune raison pour qu'une politique de ce genre soit préjudiciable à l'économie. Si le déficit budgétaire est élevé au point que la charge de la dette augmente, le problème est plus compliqué mais il n'est nullement insoluble<sup>5</sup>. [...]

Il convient d'ajouter, enfin, qu'un déficit budgétaire considérable ne va pas nécessairement de pair avec un niveau extrêmement élevé de dépenses publiques en biens et services; il peut provenir, en effet, d'un accroissement des transferts, tels que pensions de vieillesse, allocations familiales, etc. Pareille politique se répercutera dans nos tableaux par une réduction du poste «recettes fiscales disponibles pour le financement des dépenses publiques en biens et services» – poste qui représente l'ensemble des recettes fiscales, déduction faite des transferts. Si les transferts profitent surtout aux catégories de la population à bas revenus, toute augmentation dont ils feront l'objet sera dans une très grande mesure dépensée en biens de consommation, en sorte que le financement à découvert contribuera à accroître les dépenses nationales sans qu'il se produise une augmentation des dépenses publiques en biens et services.

---

<sup>4</sup> L'«écart» ne pourra pas être comblé en encourageant les investissements privés. En effet, si les investissements dépassent le niveau auquel la capacité productrice augmente proportionnellement à l'accroissement de la production qui – l'emploi atteignant sa plénitude – provient du développement numérique de la population et de la productivité accrue de la main-d'œuvre, il en résulte une surcapacité de production. Il s'ensuit finalement une crise des investissements. Ainsi donc, stimuler les investissements privés au-dessus d'un certain niveau constitue une mesure qui, en dernière analyse, porte en soi les raisons de son propre échec.

<sup>5</sup> Voir, par exemple, M. Kalecki: «Three ways to full employment», dans *The Economics of Full Employment*. Six études d'économie appliquée élaborées à l'Institut des statistiques de l'Université d'Oxford (Oxford, Basil Blackwell, 1945), p. 45.

## Sir W. Arthur Lewis

W. Arthur Lewis, originaire de l'île de Sainte-Lucie, après avoir enseigné l'économie politique dans plusieurs universités et travaillé pour le système des Nations Unies dans les années cinquante, a poursuivi l'ensemble de sa carrière à Princeton. Le prix Nobel d'économie lui a été décerné en 1979, conjointement avec T. W. Schultz pour leurs travaux sur l'économie du développement. Son apport le plus marquant à une économie du développement balbutiante en 1954 consiste en un modèle simplifié selon lequel un pays pauvre voit son économie partagée entre un secteur traditionnel et un secteur moderne. Le premier comprend l'agriculture paysanne, le travail indépendant et diverses activités urbaines; le second est constitué par les plantations, l'agriculture de rapport et l'industrie. Cette dualité, aujourd'hui analysée en termes d'économie formelle ou informelle, perdure, les transitions attendues à l'époque, du secteur traditionnel vers le secteur moderne n'ayant pas pris les formes escomptées.

On notera aussi le pessimisme de sir Arthur Lewis quant à la possibilité de voir le commerce international servir de moteur à la croissance des pays peu développés. Ce point fait d'ailleurs l'objet d'une différence de point de vue avec Jan Tinbergen<sup>1</sup> exprimée dans l'article de sir Arthur Lewis que nous reproduisons ici. Il s'agit des conclusions d'une réunion d'économistes organisée en 1969 par le BIT pour le conseiller en matière de recherche lors du lancement du Programme mondial pour l'emploi. Les économistes se sont penchés sur de possibles causes macroéconomiques du chômage dans les pays peu développés: surpeuplement, restrictions aux exportations, surévaluation des monnaies, faible productivité du travail, trop forte propension à importer. Depuis, les choses ont beaucoup changé, mais certains de ces éléments restent présents dans le débat économique et sur le développement, notamment les questions des taux de changes et du rôle des échanges. On notera aussi la conclusion de sir Arthur Lewis, selon qui: «le problème trouvera sa solution dans la politique macroéconomique et non pas grâce à des expédients auxquels on a recours par-ci par-là».

---

<sup>1</sup> Voir la note que nous consacrons à J. Tinbergen, ainsi que son article dans la *Revue* reproduit dans ce numéro hors-série.

## Résumé du débat: les causes du chômage dans les pays peu développés et quelques sujets pour la recherche

W. Arthur LEWIS

Article publié dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 101 (1970), n° 5 (mai), pp. 601-609.

J'ai été chargé de réunir les divers fils qui ont formé la trame du débat au cours de la semaine, en particulier afin de faire ressortir à quels genres de sujets de recherche l'OIT pourrait s'intéresser.

A cette fin, il n'est sans doute pas inutile de diviser en deux chapitres notre étude des causes du chômage: dans l'un, j'examinerai les divers secteurs de l'économie, en m'attachant essentiellement aux déséquilibres que l'on constate entre eux; dans l'autre, je prendrai le cas d'une économie qui, à l'instar de l'économie néoclassique typique, ne connaît pas de problèmes intersectoriels, étant entendu que les ressources passent librement de secteur à secteur, conformément au principe habituel selon lequel les facteurs ont partout les mêmes productivités marginales. J'y aborderai donc les causes macroéconomiques du chômage.

Je commencerai par ce chapitre parce que la question est la plus familière et la moins sujette à controverse, mais aussi parce que c'est elle que nous avons traitée en premier lieu.

### Causes macroéconomiques du chômage

Nous avons mentionné, au cours de la semaine, cinq causes macroéconomiques possibles du chômage dans les pays en voie de développement. Après les avoir énumérées, je m'arrêterai un instant sur chacune: la première est le surpeuplement par rapport aux ressources physiques en capital, en terres et en eau; la deuxième, les restrictions aux exportations vers les pays développés; la troisième, des monnaies surévaluées; la quatrième, de bas niveaux de productivité; la cinquième, une trop forte propension à importer.

Voyons-les maintenant en quelques mots. Je prendrai d'abord le surpeuplement. Cette situation n'existe que dans une poignée de pays (ou territoires) – l'Inde, le Pakistan, Java, l'Égypte et quelques petites îles. La majorité des pays

peu développés ne sont pas surpeuplés. Il n'en demeure pas moins que le petit groupe en question comprend près de la moitié de la population du monde en voie de développement, de sorte que cette situation revêt une importance considérable. Nous avons consacré passablement de temps à débattre si, dans ces pays, une intensité d'utilisation du capital portant la production à son maximum pourrait aussi laisser sans emploi une partie de la main-d'œuvre. Il en est évidemment ainsi si l'on postule de très faibles élasticités de substitution entre main-d'œuvre et capital, comme les modèles mathématiques tendent à le faire. Mais nous sommes convenus que cette situation peut aussi se produire, théoriquement, même avec une vaste possibilité de choix entre des technologies diverses, dans l'hypothèse d'une population nombreuse et d'une faible dotation en capital. Quant à dire où ces deux conditions sont réunies, c'est une question de fait et il faut le déterminer dans chaque cas. Cependant, comme ces pays sont surtout agricoles, la quantité de terre et d'eau dont ils disposent importe plus, pour l'emploi, que la dotation en capital. La question de savoir si le produit marginal de la main-d'œuvre agricole est égal à zéro n'a pas été résolue et n'est point pertinente en l'occurrence. Il est certain qu'il est bas. Une faible productivité marginale suffit à provoquer du chômage si elle est inférieure à la désutilité marginale de la main-d'œuvre ou au salaire de subsistance traditionnel<sup>1</sup>. La plupart des spécialistes de la question conviennent que le sous-emploi sévit pendant dix mois de l'année au moins dans tous les pays surpeuplés que nous avons mentionnés plus haut.

Le professeur Tinbergen a signalé une deuxième cause macroéconomique de chômage: les restrictions aux exportations des pays peu développés vers les pays avancés. Puisque les premiers, argue-t-il, disposent d'une main-d'œuvre abondante au regard du capital, de telles restrictions défavorisent celle-là par rapport à celui-ci. Cet argument est séduisant si l'on se rappelle comment, à la fin du Moyen Age, la conversion de terres arables de l'Angleterre en pâturages à moutons en vue de l'exportation de la laine a causé un chômage considérable et une profonde misère. Néanmoins, la théorie de Heckscher-Ohlin<sup>2</sup> ne suffit pas par elle-même à expliquer le chômage; en effet, si les rapports de prix sont adéquats, il y aura plein emploi quel que soit le niveau du commerce extérieur. Le professeur Tinbergen entend sans doute que, s'il y a déjà une tendance au chômage pour la première raison, les restrictions commerciales l'aggraveront.

La troisième explication macroéconomique – la surévaluation des monnaies – me paraît suffisante pour la plupart des pays d'Amérique latine, si l'on y ajoute les prix relatifs, inappropriés, de la main-d'œuvre, de la terre et du capi-

---

<sup>1</sup> En termes simples, cela signifie que les travailleurs indépendants risquent de demeurer oisifs si le produit de leur travail a trop peu de valeur pour les dédommager de leurs efforts et qu'ils ne seront pas engagés comme salariés si ce qu'ils pourraient produire vaut moins que le salaire qu'un employeur serait obligé de leur payer. [Note de la *Revue*.]

<sup>2</sup> Théorie selon laquelle chaque pays devait se spécialiser dans la production de biens exigeant une forte proportion des facteurs qui y sont abondants et une faible proportion de ceux qui y sont rares. [Note de la *Revue*.]

tal. Durant deux décennies, le commerce mondial a augmenté au rythme sans précédent d'environ 7 pour cent par an, non pas pour le café ou le cacao, mais pour les céréales, les produits de l'élevage, les minerais et les produits manufacturés. Or très peu de pays d'Amérique latine ont pu participer à cette expansion, car le change de leur monnaie surévaluée rendait leurs produits trop chers sur les marchés extérieurs. C'est pourquoi le taux de croissance de leurs exportations a été minime; n'étant pas stimulés par les marchés d'exportation, les investissements ont été faibles; les revenus, et en conséquence les marchés locaux, pris dans le même cercle vicieux, se sont accrus lentement; aussi a-t-on vite atteint les limites d'une industrialisation visant à substituer aux importations des produits fabriqués sur place. Ce rétrécissement des occasions de travail a renforcé les tendances au chômage. Comme le commerce mondial avait été très languissant au cours des années trente, la plupart des pays peu développés ont commencé la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle bien résolus à négliger les exportations et à dépendre le moins possible du commerce extérieur. Mais l'une des plus importantes leçons que nous ayons apprises ces vingt dernières années, c'est qu'une monnaie surévaluée sur le marché des changes peut être fatale à la croissance économique.

Il est inutile de retenir ici la quatrième explication macroéconomique du chômage, à savoir la faible productivité de la main-d'œuvre dans les pays peu développés, sauf dans la mesure où elle reprend simplement en d'autres termes ce qui vient d'être dit. Une économie néoclassique – et c'est toujours d'elle que nous parlons dans ce chapitre – jouira du plein emploi à n'importe quel niveau de productivité si les rapports de prix sont appropriés, particulièrement sur le marché des changes.

Enfin, cinquièmement, la trop forte propension à importer est invoquée par ceux qui affirment que l'industrialisation crée moins d'emplois dans les pays peu développés que dans les pays avancés parce qu'il faut importer les machines, comme par ceux qui désapprouvent les importations par les riches d'objets de luxe. Mais cet argument aussi est sans valeur dans une économie néoclassique, puisque, si l'on renonce à créer certains emplois en important des machines ou des articles de luxe, il faut bien en prévoir d'autres pour la production d'articles d'exportation destinés à payer les importations. Pour que l'argument porte, il faut admettre, avec Chenery et les auteurs latino-américains, que la propension à exporter est fixe. Il s'ensuivra alors, selon les idées de Keynes, que le total des emplois engendrés par les investissements ou par les exportations variera en raison inverse de la propension à importer. Toutefois, affirmer que la propension à exporter est fixe n'emporte guère la conviction dans les années soixante, sauf pour les pays qui persistent à laisser monter les prix à l'intérieur sans dévaluer en conséquence leur monnaie sur le marché des changes.

En somme, il n'est qu'une explication macroéconomique fondée de l'existence du chômage: des rapports de prix inappropriés. La pénurie de terres irriguées ou suffisamment arrosées dans une demi-douzaine de pays surpeuplés en offre un exemple, avec les écarts entre gains et productivités marginales

qui en résultent. Le maintien d'une monnaie surévaluée est un autre exemple, probablement le plus commun dans la pratique. Pour être valables, toutes les autres explications macroéconomiques exigent, sur le plan intérieur ou extérieur, des rapports de prix inappropriés.

Il s'agit là, pour l'OIT, non pas d'une occasion de recherche, mais bien d'un redoutable avertissement. Alors que l'Organisation s'apprête à prodiguer de par le monde des conseils sur la manière de réduire le chômage, elle risque fort de gaspiller son temps en dressant la liste de tous les déséquilibres sectoriels possibles si elle ne vérifie pas d'abord une possibilité macroéconomique très simple: les pays en question ne souffriraient-ils pas du chômage surtout parce qu'ils se seraient tout bonnement exclus eux-mêmes des marchés internationaux par le jeu des prix?

Voilà qui suffit pour les explications macroéconomiques. Elles nous ont fait faire un bout de chemin, surtout en ce qui concerne le sous-continent indien et certaines régions de l'Amérique latine, mais il est clair qu'elles ne permettent pas à elles seules de rendre compte de l'augmentation du chômage dans les pays, beaucoup plus nombreux, qui ne sont pas surpeuplés et dont les exportations ont connu un accroissement de 5 pour cent par an ou davantage.

## Déséquilibres intersectoriels

Ces pays-ci nous amènent à notre second chapitre, qui traite des déséquilibres intersectoriels. Le professeur Fei s'est appliqué à nous rappeler que les déséquilibres sectoriels sont au cœur de la théorie du développement, de sorte que la plupart des commentaires sur le chômage des économistes spécialisés dans ce domaine font partie de ce chapitre. Loin de considérer ici le chômage comme un tout homogène, nous examinerons successivement les diverses formes qu'il revêt dans différents secteurs. Cela nous donne cinq sources de chômage: 1) le manque d'emplois dans l'agriculture; 2) l'afflux excessif des ruraux dans les villes; 3) le déplacement d'artisans par suite de l'emploi de machines; 4) la forte densité de capital de l'industrie moderne; 5) la situation dans le secteur des services.

Prenons d'abord le chômage à la campagne, sur lequel nous avons eu une intéressante discussion. Il existe plusieurs possibilités d'y remédier. La première est d'augmenter la superficie des terres cultivables par le drainage, l'irrigation, la construction de routes et l'utilisation de machines, extensive quand la main-d'œuvre est insuffisante par rapport à la superficie à cultiver, ou sélective dans le cas contraire, lorsque seule la machine peut permettre d'achever un travail avant les pluies ou de défoncer un sol trop dur. Ces vingt dernières années, l'augmentation de la surface cultivée a été la principale source d'accroissement de la production agricole.

La deuxième consiste à utiliser la terre de façon plus productive; la révolution technologique survenue dans l'agriculture, la «révolution verte», avec l'ensemble des éléments qui la caractérisent – semences améliorées, eau plus abondante, insecticides, engrais, meilleures méthodes de culture –, permet d'em-

ployer beaucoup de main-d'œuvre pour chaque campagne agricole. Il y a encore des régions où le morcellement de la terre en petites unités de culture augmenterait certainement l'emploi, et peut-être aussi la réduction, du moins avec l'aide de la vulgarisation agricole; cependant, ce n'est pas toujours ce que l'histoire nous enseigne. Nous n'avons pu nous mettre d'accord sur la quantité de main-d'œuvre que l'agriculture devrait pouvoir absorber, mais nous avons admis qu'elle doit en occuper autant qu'on peut la persuader de le faire; en effet, avec des taux de croissance démographique atteignant de 2,5 à 3 pour cent, il n'y a pas la moindre chance d'empêcher l'augmentation du chômage urbain si l'agriculture ne continue pas à absorber une grande partie de l'accroissement annuel de la population. Les gouvernements, nous l'avons vu, avaient décidé peu après 1950 de négliger les exportations et ils ont maintenant pour la plupart changé d'avis; de même, après avoir également décidé de négliger l'agriculture, ils commencent à réparer leur erreur au moyen d'une meilleure politique des prix, de crédits plus étendus, de services de vulgarisation et d'une infrastructure bien comprise. Mais nous avons encore une grande bataille à gagner dans les pays surpeuplés, que le fléau du sous-emploi rural frappe tout particulièrement, pour faire admettre l'importance de grands travaux ruraux, destinés tant à améliorer l'infrastructure qu'à améliorer le sort de millions – de dizaines de millions – d'êtres qui sans cela vivent au bord de la famine. Or les programmes de ce genre n'ont pas la faveur des citoyens qui sont aux commandes dans les pays peu développés. Aux yeux de ces dirigeants, ils sont improductifs, ils exigent trop de main-d'œuvre administrative ou encore ils empêchent d'affecter des ressources à une tâche plus urgente: doter les villes d'une certaine capacité de production. Il s'agit d'une bataille essentiellement politique, mais l'OIT pourrait apporter une aide en présentant de façon méthodique les faits concernant les programmes de travaux ruraux dans les pays qui en ont adopté et en nous donnant ensuite un manuel, où seraient comparés problèmes, coûts et résultats concrets. A mon avis, la pression démographique dans les pays déjà surpeuplés sera si intense durant la prochaine décennie que, bon gré mal gré, il faudra entreprendre des travaux ruraux de grande envergure.

Notre deuxième source de chômage sectoriel est l'exode excessif vers les villes, les campagnes ne réussissant plus à remplir leur fonction traditionnelle: retenir la main-d'œuvre en excédent jusqu'à ce que l'industrie soit prête à l'absorber. Les causes de ce phénomène sont bien connues et nous les avons déjà examinées: l'élargissement de l'écart entre villes et campagnes, tant pour les salaires et les services sociaux que pour l'infrastructure; le fait même qu'on peut trouver du travail en ville, surtout des emplois intermittents, y amène de plus en plus de monde, de sorte que plus on offre d'emplois, plus il y a de chômage; qu'on y ajoute, en Afrique, une brusque explosion de l'instruction primaire dans les villages, et ainsi de suite. Le phénomène n'est pas nouveau. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, un million de personnes par an quittaient les campagnes d'Europe pour passer l'Atlantique et émigrer en Amérique. Un certain courant vers les villes est inévitable, mais on peut le réduire par divers moyens: en

améliorant l'infrastructure à la campagne; en implantant des industries dans les petites villes et toutes les régions rurales pour offrir du travail aux agriculteurs pendant la morte-saison; en enrayant la hausse des salaires urbains. Ces deux derniers moyens appartiennent sans conteste à la sphère d'intérêt de l'OIT. Il nous faut quelques études de cas sur l'évolution des salaires urbains et ses causes; quelques enquêtes sur les raisons pour lesquelles les gens quittent la terre et la façon dont ils subviennent à leurs besoins dans les villes, et d'autres sur les pays qui, de propos délibéré, ont choisi l'ensemencement industriel en milieu rural. L'exode vers les villes constitue un problème menaçant. Dans les cas extrêmes, les gouvernements doivent même, pour empêcher les gens d'aller vivre en ville, exiger des permis de résidence. Mais cette attitude peut changer. L'esprit de Che Guevara a hanté toutes nos délibérations et nous avons commencé à nous dire qu'il pourrait être préférable d'avoir des chômeurs dans les villes, où les émeutes peuvent être maîtrisées plus facilement que les guerres de guérilla dans les campagnes. Ce changement d'attitude fait partie du conflit des générations.

Le remplacement des travailleurs de l'artisanat par les machines était cher à Karl Marx, car il créait l'armée de réserve des chômeurs. Dans les pays peu développés, c'est un phénomène surtout particulier à l'Asie. Les gouvernements de ce continent l'ont combattu par divers moyens: protection des industries artisanales, perfectionnement des outils et des techniques, organisation des marchés et du crédit. Si les fournisseurs de la technologie intermédiaire pouvaient inventer des machines simples permettant aux artisans de vendre moins cher que les grandes usines, ce serait une chose magnifique. Mais, même si ce n'est pas possible, les artisans ont les économistes dans leur camp, puisque le prix «reflet», ou théorique, de leur travail est égal à zéro<sup>3</sup>. Mais les consommateurs disposent de plus de suffrages que les économistes, de sorte que le chômage continuera à croître dans ce secteur, à moins que ne surgissent quelques merveilles technologiques.

Notre groupe d'économistes s'est déclaré presque à l'unanimité opposé à la forte intensité capitaliste de l'industrie, des mines et de la construction modernes. Nous ne pouvions être unanimes, puisque le professeur Galenson<sup>4</sup> nous rappelait sévèrement, du haut de la tribune, que l'avenir importe plus que le présent. Voilà qui s'ajoutera encore au conflit de générations. J'ai appris à mes enfants qu'étant donné que leur revenu par habitant augmentera de 2 pour cent par an ils finiront par être deux fois plus prospères que moi. Il s'ensuit que ce n'est pas moi qui devrais faire des sacrifices pour leur avenir, mais eux qui devraient en faire pour mon présent!

Voici maintenant une tâche dont l'OIT pourrait se charger. Il paraît que les Russes, les Japonais et les Indiens ont adapté de diverses manières les ma-

---

<sup>3</sup> On admet que, s'ils ne travaillent pas dans l'artisanat, ils ne produiront rien d'autre à la place. [Note de la *Revue*.]

<sup>4</sup> L'allusion vise l'article des professeurs Galenson et Leibenstein intitulé «Investment criteria, productivity and economic development», paru dans *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge (Massachusetts)), août 1955.



chines industrielles modernes en vue d'utiliser plus de main-d'œuvre qu'en République fédérale d'Allemagne ou aux Etats-Unis par exemple; ils l'ont fait moins par l'adaptation des procédés industriels eux-mêmes que par celle des systèmes de manutention. Ne pourrait-on organiser des rencontres d'ingénieurs de chacun de ces pays qui examineraient les adaptations effectivement réalisées, mettre ainsi en présence des spécialistes des textiles, de l'acier, des mines, du bâtiment et d'autres industries? La publication de telles discussions serait utile pour les écoles d'ingénieurs de nombreux pays peu développés. Entre-temps, j'estime que les prix «reflets», ou théoriques, justifieraient l'imposition de très lourdes taxes sur l'importation des bulldozers, des grues, des bandes transporteuses et d'autres machines qui ne servent qu'à des travaux de manutention sur les chantiers.

Enfin, voyons le secteur des services. Il s'est rapidement gonflé, pour de bonnes raisons et pour d'autres qui ne le sont pas. Les bonnes raisons comprennent la «monétisation» continue des économies de subsistance, l'«explosion» des services de santé et d'éducation ainsi que la forte augmentation du nombre des fonctionnaires de l'Etat. Les mauvaises raisons comprennent l'afflux des ruraux dans les villes, où ils grossissent le nombre des marchands ambulants, gens de maison et autres.

Là aussi, Karl Marx a été à l'œuvre. La Révolution industrielle a provoqué, dans l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle, une augmentation considérable du nombre des commis, des comptables et des vendeurs, mais la machine à écrire est apparue après 1880, puis le papier carbone, la caisse enregistreuse et maintenant la photocopie et l'ordinateur. Les femmes, autrefois si nombreuses à vendre au marché, en sont chassées par des magasins plus riches de capital et, actuellement, par les supermarchés; ainsi, les emplois des bureaux et du commerce n'augmenteront pas dans les pays peu développés aussi vite qu'ils l'ont fait dans l'Europe du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. La demande de personnel domestique s'amenuise elle aussi, du fait de l'existence des aspirateurs à poussière, des cuisinières électriques, des réfrigérateurs, des tondeuses à gazon, etc.

Le fantôme de Che Guevara ne m'effraie pas, mais j'éprouve du respect pour l'esprit de Karl Marx, qui lui aussi plane au-dessus de nous. Il a prédit que la pénétration en profondeur du capital détruirait plus d'emplois que son expansion n'en créerait. Il avait tort pour l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle, mais il n'aura pas nécessairement tort pour l'Asie du XX<sup>e</sup> siècle. Voici, par exemple, deux différences cruciales. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la productivité par travailleur, dans les manufactures allemandes et américaines, n'augmentait que d'environ 2 pour cent par an. Aujourd'hui, les taux typiques de l'accroissement de la productivité en Europe et dans les pays peu développés sont deux fois plus élevés, ce qui exige des investissements plus considérables pour une même augmentation du volume de l'emploi. Vous pouvez également prendre en considération la différence des taux annuels de croissance démographique, qui étaient alors d'environ 1,25 pour cent pour les pays qui constituent aujourd'hui la Communauté atlantique, contre 2,5 pour cent actuellement pour les pays peu développés.

C'est pourquoi je crois que nous devons accomplir des efforts surhumains, d'une part pour faire progresser les campagnes afin que les habitants soient mieux disposés à y rester et, d'autre part, pour stimuler l'emploi dans les villes aussi rapidement que possible grâce à un taux de croissance industrielle porté à son maximum.

Les pays socialistes se fixent des objectifs de croissance industrielle d'environ 15 pour cent par an, et certains Etats peu développés, partis d'un niveau très bas, ont effectivement des taux de cet ordre. Mais, bien entendu, on ne peut pas augmenter la dotation en capital simultanément à la campagne et dans l'industrie sans accélérer la formation de capital. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les pays qui forment aujourd'hui la Communauté atlantique se sont débrouillés avec des taux nets d'investissement de 10 à 12 pour cent par an. Les pays peu développés se heurtant à des difficultés beaucoup plus grandes, il leur faut des taux nets de 15 à 20 pour cent et non pas, comme de nos jours, des taux bruts de 15 à 18 pour cent, pour maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande d'emplois.

Nous avons étudié cette semaine de nombreux sujets. Je voudrais tout spécialement en rappeler quelques-uns: une politique des changes raisonnable, la mise en culture de nouvelles terres, la bataille politique en faveur des grands programmes de travaux ruraux en Asie, ainsi que la nécessité d'accroître nettement la formation de capital. Mais nous avons également parlé de politique des salaires, de politique d'éducation, de perfectionnement des outils des artisans, de droits d'entrée sur les bulldozers et même, peut-être par désespoir, de permis de résidence pour vivre dans les villes.

Quel peut être, dans tout cela, le rôle de l'OIT? Il ne me semble pas que nous ayons trouvé grand-chose à suggérer: nous avons lancé un avertissement en soulignant que le problème trouvera sa solution dans la politique macroéconomique et non pas grâce à des expédients auxquels on a recours par-ci par-là; nous avons préconisé l'établissement d'un rapport comparatif sur les programmes de travaux ruraux; la mise en route d'études sur le comportement des salaires urbains dans les pays peu développés; la publication de renseignements sur l'évolution réelle de la productivité industrielle dans certains de ces pays parmi les plus importants; des recherches dans des pays où des centres industriels ont été créés de propos délibéré en milieu rural; un examen des raisons pour lesquelles les jeunes s'en vont à la ville et de la façon dont ils subviennent à leur besoins; une série de rencontres d'ingénieurs de l'industrie venant, par exemple, d'Union soviétique, du Japon, de l'Inde, de la République fédérale d'Allemagne et des Etats-Unis, dont les travaux aboutiraient à la rédaction d'un manuel pour les écoles d'ingénieurs des pays peu développés; des études de cas consacrées aux effets de la «révolution verte» sur les besoins de main-d'œuvre. Il s'agirait là uniquement d'études faites sur le terrain, car j'estime que l'OIT est mieux placée pour agir de la sorte que pour établir des modèles mathématiques fondés sur des hypothèses dépourvues de réalisme. Tel est donc notre champ d'action.

## Jan Tinbergen

Jan Tinbergen, lauréat du prix Nobel d'économie en 1969<sup>1</sup>, a participé, à la fin de cette année-là, à une réunion organisée pour conseiller le BIT sur les priorités que devait se fixer, en matière de recherche, le Programme mondial de l'emploi qui venait d'être créé<sup>2</sup>. Dans sa communication, il traita des rapports entre la politique commerciale internationale et la création d'emplois. Les politiques restrictives – en particulier dans l'agriculture et les textiles – ainsi que la structure des droits d'importation, défavorable aux produits à forte valeur ajoutée, vont à l'encontre d'échanges fondés sur les avantages comparatifs, comme le veut la théorie d'Heckscher-Ohlin. L'auteur explique que le classement des industries en fonction de la densité relative des facteurs permettrait d'orienter de façon optimale la division internationale du travail. Le point fort de sa plaidoirie est que: «le plus grand obstacle aux choix des industries les mieux indiqués pour les pays en voie de développement est actuellement constitué par les politiques commerciales restrictives des pays développés», même s'il se montre également critique à l'égard des barrières élevées par les pays moins développés. La force de ses arguments a contribué aux progrès qui ont été réalisés depuis dans l'abaissement des barrières commerciales; elle rappelle également quel gain pourrait être tiré en matière d'emploi d'un régime du commerce international moins déséquilibré.

---

<sup>1</sup> Après des études de physique mathématique à l'Université de Leyde, J. Tinbergen a commencé sa carrière au Bureau central des statistiques de La Haye. Il a également été professeur de sciences économiques à l'Université de Rotterdam, directeur de l'Institut économique des Pays-Bas, président du Comité de la planification du développement des Nations Unies. Il a reçu le prix Nobel d'économie, conjointement avec Ragnar Frisch.

<sup>2</sup> Sir W. Arthus Lewis, lui aussi futur lauréat du prix Nobel d'économie, a résumé les points de vue des experts présents à la réunion sur ces priorités en matière de recherche. Ce résumé est reproduit dans le présent numéro hors-série de la *Revue*, précédé d'une courte note sur sir W. Arthus Lewis.

## Politique commerciale et croissance de l'emploi

Jan TINBERGEN

Article publié dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 101 (1970), n° 5 (mai), pp. 473-479, ainsi que dans le numéro spécial «75 ans de la *Revue internationale du Travail*: une rétrospective», vol. 135 (1996), n° 3-4, pp. 455-460.

**D**ans les pays en voie de développement, on se trouve en présence d'un sous-emploi d'une ampleur mal connue, mais considérable. Outre que la chose est mauvaise en soi, elle contribue à la profonde inégalité dans la répartition du revenu que l'on constate dans ces pays et elle empêche l'emploi optimal de leurs ressources.

On peut avancer bien des raisons pour expliquer ce sous-emploi. Il manque d'abord le personnel qualifié nécessaire pour organiser et contrôler le travail des non-qualifiés ou des moins qualifiés. Il manque aussi les connaissances technologiques qui pourraient aider à élever le niveau d'emploi (par exemple l'utilisation de variétés nouvelles de blé et de riz permettrait d'employer plus de main-d'œuvre). La troisième raison peut être le manque de capital: la construction pourrait beaucoup pour généraliser l'emploi et atteindre d'autres buts sociaux; mais les grands programmes de construction nécessitent des capitaux dont les pays en voie de développement ne disposent actuellement pas. Une quatrième raison de l'insuffisance de l'emploi tient à la politique commerciale restrictive pratiquée non seulement par les pays évolués, mais aussi par les pays en voie de développement entre eux.

C'est de cette quatrième cause du faible taux de croissance de l'emploi dans les pays en voie de développement que je veux traiter.

Je tiens d'abord à rappeler les divers types de politiques commerciales restrictives suivies par les pays évolués. En premier lieu vient le fort protectionnisme agricole de certains d'entre eux. J'avoue qu'à ce point de vue je regrette d'être citoyen d'un pays membre de la Communauté économique européenne, qui a été l'un des grands coupables à cet égard; bien que partisan convaincu du Marché commun, je suis fermement opposé à son degré de protectionnisme. Dans le rapport sur les quatrième et cinquième sessions du Comité de la

planification du développement des Nations Unies<sup>1</sup>, on a avancé qu'il devrait être possible, au cours des dix prochaines années, d'éliminer les obstacles à l'importation de la plupart des produits venant des pays en voie de développement. Cela impliquera un profond bouleversement dans le Marché commun et chez plusieurs autres pays évolués (en effet, il n'est pas rare de constater que la protection peut se chiffrer à, disons, 50 pour cent du prix sur le marché mondial), mais je crois que cela est justifié, et c'est un des plus grands services que les pays développés pourraient et par conséquent devraient rendre.

Le mal ne vient pas seulement du protectionnisme agricole, tant s'en faut, car d'autres activités sont protégées dans les pays développés. Le cas le mieux connu est peut-être ce que l'on a appelé l'accord à long terme du GATT pour les textiles. Ce n'est qu'un exemple, mais d'une très grande importance. En vertu de cet accord, le marché des pays développés s'ouvre à certains produits textiles, mais très, très lentement. A mon avis, il doit s'ouvrir beaucoup plus rapidement. Evidemment, cela exigera des modifications de structure dans les pays développés. Tout comme la question agricole, ce n'est pas un problème facile à résoudre; mais je suis persuadé qu'il peut l'être si l'on a vraiment la volonté de trouver une solution.

Enfin, d'une manière générale, la structure des droits d'importation n'encourage pas la transformation des produits. C'est un fait bien connu que les produits semi-finis sont plus protégés par les droits d'importation que les matières premières, qui sont souvent exemptées de ces droits, et que les produits finis, à leur tour, sont protégés par des droits plus élevés que ceux qui frappent les produits semi-finis. Dans les deux cas, ces droits font qu'il est très difficile pour les pays en voie de développement de transformer les matières premières qu'ils produisent. La transformation des matières premières des huiles végétales, du cacao et du bois est un des exemples les plus connus. Dans tous ces cas, on voit que des industries parfaitement indiquées pour les pays en voie de développement, où elles créeraient de nombreux emplois, sont arrêtées par l'impossibilité d'exporter leurs produits.

J'en viens maintenant à ce qui me paraît être le fondement théorique de la question. Il y a très longtemps, les économistes suédois Hecksher et Ohlin ont formulé le théorème connu, qui porte leur nom, de la division optimale du travail, c'est-à-dire de la répartition optimale des industries entre les pays. Ramené à l'essentiel, ce principe veut qu'un pays recherche les industries et activités dont les besoins en facteurs de production correspondent le mieux possible à sa dotation en facteurs. Ou, pour parler plus clairement, la densité de capital (matériel ou humain) des industries choisies devrait correspondre le mieux possible aux dotations en capital matériel et humain du pays intéressé.

---

<sup>1</sup> Nations Unies, Conseil économique et social: *Documents officiels: quarante-septième session. Comité de la planification du développement: Rapport sur les quatrième et cinquième sessions (17-21 mars 1969 et 7-16 mai 1969)* (New York, 1969).

J'ai eu récemment le plaisir de faire partie d'un groupe d'experts invités par la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (CEAEO) à vérifier les projections sectorielles de cette région et à présenter des commentaires. Nos remarques ont également porté sur un certain nombre de calculs faits par le secrétariat de la CEAEO, ainsi que sur les plans de la plupart des pays de la région, et notre conclusion essentielle<sup>2</sup> a été la suivante: dans bien des cas, les pays de la région ont été contraints de choisir des industries qui sont trop capitalistiques pour leur développement dans les cinq ou dix ans à venir, et cela simplement parce que l'expansion des industries plus consommatrices de main-d'œuvre, préférables en raison des dotations en facteurs de ces pays, est arrêtée de la manière que j'ai indiquée.

Je voudrais ici m'attarder un peu sur un travail de caractère très provisoire et sommaire qui a été fait à l'Institut économique des Pays-Bas. Nous en étions venus à penser que, lorsque, dans les divers pays, le choix des industries est fait surtout par l'initiative privée ou, dans le cadre d'un plan, par des particuliers ou des planificateurs du pays, les décisions prises peuvent être incohérentes. Il tombe sous le sens que, si une telle activité n'est pas coordonnée, il peut en résulter des contradictions. Il nous avait donc paru utile d'évaluer les suggestions des planificateurs à la lumière de la division optimale du travail, qui montre les industries qui conviennent le mieux à chaque pays.

Malheureusement, les statistiques nécessaires pour que de tels travaux soient utiles n'existaient tout simplement pas. Aussi avons-nous considéré notre étude comme un texte non pas à publier, mais à montrer à un certain nombre de collègues – notamment à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), ainsi qu'à quelques organismes spécialisés, dont peut-être le BIT – afin de recueillir leurs commentaires, d'approfondir le détail, etc. Mais je tiens à expliquer ce que nous avons fait, car, bien que je doive admettre que l'insuffisance de la documentation conduit parfois à des conclusions presque ridicules, c'est la première fois qu'une telle étude a été tentée, et quelques-unes des indications qu'elle a données semblent être utiles.

Nous avons utilisé les seules statistiques dont nous pouvions disposer: des statistiques de production suédoises concernant un certain nombre d'industries internationales, c'est-à-dire d'industries dont les produits peuvent être échangés sur le marché international. Ces statistiques suédoises couvrent environ quatre-vingt-huit industries, ce qui est un nombre considérable. De plus, elles nous ont permis d'estimer non seulement les paiements que l'on peut raisonnablement considérer comme étant faits au capital, mais aussi les paiements à deux catégories de main-d'œuvre: la plus qualifiée et la moins qualifiée. C'est en cela que réside à mon sens l'intérêt unique des statistiques suédoises, qui nous ont permis de nous faire une idée, encore que très approximative, de la densité de capital des diverses industries selon deux critères, à savoir le capital matériel, puis le capital humain, par travailleur le moins qualifié. Si l'on

---

<sup>2</sup> Voir *Sectoral output and employment projections for the Second Development Decade*, Report of the Seventh Group of Experts on Programming Techniques (Bangkok, CEAEO, 1969).

suppose que les paiements faits à ces facteurs représentent leur participation à la production (il y aurait beaucoup à dire à ce sujet), il devient possible de procéder à un certain classement des industries dans l'ordre croissant de densité de capital matériel et humain. On peut classer de la même manière tous les pays du monde, en utilisant principalement des indications très grossières de leur stock de capital et de leurs disponibilités de main-d'œuvre qualifiée, à propos desquelles des données de base sont régulièrement publiées par le Bureau international du Travail dans son *Annuaire des statistiques du travail*.

Nous avons ensuite essayé d'établir une sorte de concordance entre ces deux classements. Pour cela, il nous fallait également connaître la taille des industries et celle des pays. Statistiquement parlant, cela revenait à une sorte de distribution des fréquences, pour les pays comme pour les industries, dans l'ordre croissant de la densité de capital. Nous avons simplement pris pour indicateur de la taille des pays le nombre des personnes les moins qualifiées disponibles pour les industries internationales; comme indicateur de la taille des industries, nous avons pris une évaluation de la demande existant pour leurs produits. Or nous ne pouvions établir le profil de la demande que d'après la demande suédoise, dont on peut mettre en doute la représentativité, car la Suède n'est manifestement pas un pays de revenu moyen. Tout cela appelle bien entendu des améliorations, comme nous l'avons indiqué. Il me semble pourtant que certaines des conclusions peuvent présenter un intérêt, ne serait-ce que comme point de départ, et pour stimuler une critique constructive, génératrice d'améliorations.

Pour le classement des pays et des industries internationales, nous avons en fait procédé à trois opérations: c'est-à-dire que nous avons établi deux classements séparés, d'après le capital matériel et d'après le capital humain, comme nous l'avons déjà dit, puis un troisième, d'après le capital total, somme des deux éléments précédents. Comme les deux premiers classements de pays, sans coïncider exactement, présentaient une très étroite corrélation, il s'est révélé superflu de classer les pays séparément selon chacun de ces critères. Aussi avons-nous pris pour critère de classement des pays le capital total par travailleur le moins qualifié dans toutes les industries internationales du pays considéré, et nous avons réparti les pays en dix groupes, par ordre croissant. Dans le groupe le plus bas, on trouve quelques-uns des pays en voie de développement les plus importants; le groupe le plus élevé est constitué par les Etats-Unis; puis viennent l'Europe occidentale et l'Europe orientale, etc. Pour le classement des industries internationales, nous avons gardé les trois critères de mesure de la densité de capital, bien qu'ils ne soient guère différents; nous avons procédé ainsi pour déterminer, entre autres, les différents besoins quantitatifs de main-d'œuvre qualifiée, de capital matériel et de capital total nécessaires à la croissance d'industries choisies selon chacun de ces critères dans les pays en voie de développement. Sous chaque critère, les industries internationales ont été classées en environ dix groupes ou grappes dans l'ordre croissant de la densité de capital. On peut se demander pourquoi nous n'avons choisi que dix groupes. Cela tient au fait que nous voulions introduire l'élément de di-

versification, mais jusqu'à un certain point seulement. Si la diversification est nécessaire, elle ne doit pas être exagérée; poussée à l'extrême, elle conduit à l'autarcie complète, ce qui n'est jamais très sage lorsqu'il s'agit de déterminer la meilleure division internationale du travail.

Nous avons donc considéré les industries tout d'abord selon leur densité de capital matériel, puis selon leur densité de capital humain et, enfin, selon la combinaison des deux. En n'utilisant que les résultats communs aux trois opérations, nous avons constaté qu'un certain nombre d'industries – textiles, chaussure, cuir, verre, mobilier de bois, et quelques industries des métaux – conviendraient particulièrement aux pays en voie de développement, et serviraient idéalement presque le monde entier, ce qui impliquerait évidemment un énorme accroissement de la demande des produits de ces industries établies dans les pays en voie de développement.

J'aimerais ajouter dès maintenant que nous savons bien que la densité de capital, surtout lorsqu'elle est mesurée aussi grossièrement, n'est pas le seul élément pour déterminer la division optimale du travail. Un autre élément tient au fait que l'on peut parfois recueillir les avantages d'une production à grande échelle en établissant des complexes de production industrielle, de préférence par la coopération d'un certain nombre de pays voisins (à moins, évidemment, qu'il ne s'agisse d'un pays très vaste, auquel cas une telle coopération n'est pas nécessaire). Ces complexes de production industrielle permettent de considérables économies d'échelle, et une telle combinaison peut aussi être relativement avantageuse pour les pays en voie de développement. Il me semblerait toutefois préférable que, parmi les industries permettant d'importantes économies d'échelle, on commence par celles qui sont relativement les plus consommatrices de main-d'œuvre et qu'on s'occupe plus tard des industries à densité de capital relativement forte. Comme exemple du premier cas, je citerai l'industrie automobile et toutes ses composantes, ainsi que l'industrie des machines-outils; dans le second cas, la sidérurgie et l'industrie chimique lourde. Ainsi, même dans ce groupe d'industries, où les économies d'échelle sont très élevées, on pourrait établir un certain ordre logique.

Dans une autre perspective, il serait faux de penser que les industries à forte densité de main-d'œuvre doivent être exclues du développement sous prétexte qu'elles sont d'un rapport modeste. Ce qui compte dans ces industries, ce ne sont pas les bénéfiques, mais le revenu total. C'est en utilisant les facteurs actuels pour maximiser aujourd'hui le revenu total qu'on peut le mieux favoriser le développement futur, puisque ce dernier dépend des investissements; cela permet le maximum de consommation et d'investissement. Ce n'est que dans une économie fondée sur l'entreprise privée que les bénéfiques sont la seule source d'investissement. Dans une économie mixte, sans parler d'une économie dirigée, il y a une autre source d'épargne: l'épargne de l'Etat, qui peut tout aussi bien être utilisée pour les investissements. Ce qui compte vraiment, c'est le revenu national total, et non les bénéfiques, et ce revenu national total doit être maximisé dès maintenant si nous voulons avoir le meilleur taux possible de croissance, afin de disposer du plus haut revenu possible dans



dix ou même dans cinq ans. Cela suppose naturellement que l'Etat est en mesure de lever les impôts nécessaires. Mais je crois que de tels investissements peuvent même être financés par une imposition indirecte, que tous les pays en voie de développement peuvent mettre sur pied; il y a, de plus, certains types d'impôts directs qu'ils sont parfaitement en mesure d'organiser, à savoir l'imposition des grandes sociétés et aussi, bien que ce ne soit pas pour le moment un élément bien important, un impôt foncier progressif, c'est-à-dire un impôt touchant les grands propriétaires beaucoup plus que les petits. Personnellement, j'ai décidé d'étudier ce point précis: le rôle que peut jouer un impôt foncier progressif dans l'accroissement des recettes fiscales et dans l'amélioration des conditions sociales; mais ce n'est là qu'une parenthèse.

Ce qui me reste à dire est si connu que je n'ai pas besoin d'insister. Il s'agit du fait que les pays voisins en voie de développement feraient bien, lorsqu'ils sont de petite taille, de combiner leurs marchés, du moins pour les produits nouveaux qu'ils n'ont pas encore fabriqués ou qu'ils ne produisent que depuis peu. De cette manière, ils profiteraient aussi de certaines économies d'échelle.

Enfin, je voudrais surtout appeler l'attention sur un point qui est aussi la conclusion principale à laquelle nous sommes arrivés lors de la réunion du groupe d'experts à Bangkok, et dont j'ai déjà parlé: le plus grand obstacle au choix des industries les mieux indiquées pour les pays en voie de développement est actuellement constitué par les politiques commerciales restrictives des pays développés. C'est pour cela que, dans les propositions du Comité de la planification du développement, nous avons tant insisté sur cet aspect de la contribution que les pays développés auraient à apporter. S'ils abandonnaient la plupart de leurs politiques protectionnistes d'ici cinq ans, ils rendraient possible une énorme augmentation de l'emploi dans les industries à forte densité de main-d'œuvre, dans lesquelles les pays en voie de développement détiennent déjà des avantages relatifs. Et, tout en admettant que la masse de l'emploi devra être créée dans l'agriculture et dans la construction, je suis toujours convaincu que la contribution des industries manufacturières pourrait être bien plus grande qu'elle ne l'a été jusqu'à présent.

## Amartya Sen

Consacré en 1998 par le prix Nobel d'économie, A. Sen, auteur des plus créatifs qui se situe à la rencontre de l'économie et de la philosophie, s'est attaqué à la question de l'emploi dans un ouvrage de référence intitulé *Employment, technology and development; a study prepared for the ILO within the framework of the world employment programme* qu'il a écrit pour le BIT en 1975 et dont il a tiré un article pour la *Revue internationale du Travail*, vol. 112, n° 1, «Emploi, institutions et technologie: quelques problèmes de politique générale». Distinguant trois aspects de l'emploi, le revenu, la production et la considération, il a livré un apport durable à la compréhension du rôle de l'emploi dans la vie moderne.

Le deuxième article publié par la *Revue*, en 1997, vol. 136, n° 2, et signé A. Sen, «L'inégalité, le chômage et l'Europe aujourd'hui», traite encore de l'emploi, ou plutôt des méfaits du chômage. Le chômage prive les gens d'un revenu, mais ses effets vont bien au-delà de cette seule perte financière, que les transferts sociaux peuvent compenser. C'est la qualification du chômeur qui peut être menacée, sa motivation, son équilibre psychique, sa vie familiale, sa place dans la société et son action de citoyen. Plus insidieusement encore, le chômage tend à accentuer les inégalités entre les hommes et les femmes comme entre les communautés ethniques, à bloquer le changement et l'innovation technique ainsi qu'à pousser prématurément vers la retraite des gens encore aptes au travail. Le coût social est immense. L'auteur compare, sur la question de l'emploi, la position européenne et la position américaine et aborde le problème de la responsabilité individuelle. Rendue impérative, la réduction du vaste chômage dont souffre l'Europe est aussi une condition de l'exercice de cette responsabilité.

Il conclut par une mise en garde contre une conception très en vogue à l'époque: avant de pousser les chômeurs à retravailler, en appelant à cette responsabilité et par des mesures incitatives, voire coercitives, encore faut-il créer des emplois.

La troisième contribution d'Amartya Sen est publiée dans la *Revue*, vol. 139 (2000), n° 2. L'OIT vient de mettre en avant la notion de travail décent pour tous. Sujet d'école pour qui se refuse à dissocier économie et philosophie morale. Dans «Travail et droits», article que nous reproduisons ici, l'auteur analyse quatre conditions pour assurer un «travail décent» dans le contexte de la mondialisation. La première est d'intégrer les divers problèmes dans une évaluation d'ensemble, visant à l'universalité, au lieu de se focaliser sur

les problèmes de certains groupes de travailleurs. La deuxième est la reconnaissance de droits généraux qui transcendent l'ordre juridique. La troisième consiste à situer le travail dans une large perspective économique, politique et sociale qui englobe les valeurs démocratiques. La quatrième est l'exigence d'un dépassement des limites des relations «internationales» en adoptant une approche véritablement mondiale.

## Travail et droits

Amartya SEN

Article publié dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 139 (2000), n° 2, pp. 129-139.

**N**ous vivons aujourd’hui un moment crucial de l’histoire des travailleurs dans le monde. Après la première vague de mondialisation, bientôt passée, nous allons pouvoir analyser les choses, faire le point et mieux voir les problèmes qui se posent et les possibilités qui s’ouvrent. La mondialisation de l’économie, ce phénomène que tant de gens et de populations en situation précaire observent avec effroi, peut se muer en un processus efficace et fécond pour peu que nous sachions envisager dans une optique assez large les conditions qui régissent nos vies et notre travail. Il importe de promouvoir par une action réfléchie les réformes sociopolitiques et économiques nécessaires pour transformer une perspective redoutée en une réalité positive.

C’est aussi un moment historique pour l’OIT, gardienne des droits des travailleurs dans le système des Nations Unies. Le nouveau Directeur général – le premier qui vienne d’un monde qui n’est pas le monde industrialisé – a choisi d’engager l’Organisation dans un effort concerté pour assurer un travail décent à tous les hommes et toutes les femmes qui souhaitent travailler de par le monde (BIT, 1999). Voilà plus d’un quart de siècle que j’ai pour ma part d’étroits contacts avec l’OIT, auprès de laquelle j’ai eu le privilège d’exercer divers mandats, dont celui de conseiller, dans les années soixante-dix (voir par exemple Sen, 1975, 1981). C’est en 1963 en fait que j’ai travaillé pour la première fois pour l’Organisation, année où j’ai été envoyé au Caire. Dans les années soixante-dix déjà je m’efforçais de la rallier à une conception large des droits au travail, en avançant, sous une forme certes assez grossière alors, les idées de droits mais aussi de «métadroits». C’est dire combien je me félicite de l’action lancée aujourd’hui en faveur d’un travail digne de ce nom.

Quelle est donc la nature de cette initiative et comment se situe-t-elle par rapport au discours actuel sur l’économie, les valeurs sociales et les réalités politiques? Je souhaiterais mettre en évidence quatre aspects de

---

Les articles paraissant dans la *RIT*, de même que les désignations territoriales utilisées, n’engagent que les auteurs, et leur publication ne signifie pas que le BIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

l'action engagée qui méritent une attention particulière. Je ne pourrai en examiner que deux en détail, mais je dirai tout de même quelques mots des deux autres.

## Les buts

La première chose à noter, dans la nouvelle optique de l'OIT, c'est l'articulation de l'objectif: permettre à «chaque femme et chaque homme [d'] accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité» (BIT, 1999, p. 3). Il s'agit d'un projet d'une portée immense, puisqu'il vise, non le seul secteur structuré de l'économie, non les seuls salariés, mais tous les travailleurs, en tous lieux et dans tous les secteurs, les salariés non protégés, les travailleurs indépendants ou les travailleurs à domicile comme les autres. «Il y a beaucoup de personnes surchargées de travail et beaucoup de chômeurs aussi», et c'est à cette dure réalité que l'OIT entend répondre (*ibid.*, p. 4).

Etendue à tous les travailleurs, soucieuse de tous, guidée par une vision d'ensemble des objectifs, cette action s'oppose heureusement – dût-on se heurter à quantité de difficultés que l'on ne rencontrerait peut-être pas dans l'autre hypothèse – à celles qui ne viseraient que des catégories particulières: les travailleurs déjà assujettis à la réglementation, le secteur structuré (à l'exclusion du secteur non structuré), les salariés (à l'exclusion des travailleurs indépendants par exemple), voire l'ensemble des travailleurs exerçant une activité (à l'exclusion des chômeurs).

Il importe en effet de voir le problème dans son ensemble. Il y a, parmi les travailleurs, de multiples catégories qui ne partagent pas toujours le même sort. En répondant aux intérêts et aux revendications de l'une, on risque fort de négliger ceux des autres. C'est ainsi qu'on a souvent reproché aux organisations ouvrières de ne défendre que des secteurs bien particuliers, à commencer par les syndiqués, en méconnaissant peut-être les préoccupations légitimes d'autres secteurs (les catégories non syndicalisées, les travailleurs des entreprises familiales, les chômeurs de longue durée) et les sacrifices qui leur étaient imposés. En se focalisant sur les problèmes du secteur informel, on risque à l'inverse de passer trop vite sur les acquis, durement gagnés, des travailleurs du secteur formel, en opérant un nivellement par le bas (souvent préconisé d'ailleurs, implicitement au moins), un alignement sur la situation des travailleurs non syndiqués et non protégés.

Les différentes catégories de travailleurs ont chacune leurs difficultés, leurs préoccupations, qu'une organisation comme l'OIT se doit de prendre toutes en compte. Face au vaste chômage que tant de pays connaissent aujourd'hui, jusque dans les économies riches d'Europe occidentale, il est juste de s'attacher à créer des emplois, des possibilités de travail. Mais les conditions de travail sont aussi une chose importante. Il s'agit d'intégrer les divers problèmes dans une évaluation d'ensemble – de ne pas renoncer à assurer des conditions de travail convenables aux travailleurs qui ont un emploi au nom de la lutte contre le chômage, de ne pas maintenir à l'inverse les chômeurs dans un état d'exclusion sociale,

en dehors du marché du travail et de l'emploi, sous prétexte de protéger les travailleurs qui ont un emploi. On exagère souvent les sacrifices qu'il y aurait lieu de consentir dans un domaine pour obtenir des résultats dans un autre, en raisonnant en général de façon sommaire. Et, à supposer qu'il y ait vraiment des choix à opérer, on peut le faire de façon plus sensée et plus équitable en abordant les problèmes dans leur ensemble, en pesant les divers enjeux, plutôt qu'en donnant à telle catégorie priorité absolue sur telle autre.

### *Le vieillissement démographique et le chômage*

On peut donner un bon exemple de l'approche d'ensemble qu'il convient d'adopter en évoquant le problème du vieillissement démographique et du rapport de dépendance économique entre inactifs et actifs, problème hâtivement rapproché souvent de celui des possibilités d'emploi et du chômage. On entend couramment énoncer à ce sujet, selon une analyse purement intellectuelle, deux propositions plus ou moins antagoniques.

On s'inquiète beaucoup de la charge que le vieillissement démographique devrait faire peser, puisque les personnes âgées sont censées ne plus pouvoir travailler, sur la population plus jeune – c'est-à-dire du fort accroissement du rapport de dépendance économique entre inactifs et actifs. Voilà qui demande pourtant à être examiné de plus près. On constate en effet que, si les gens vivent plus vieux grâce aux progrès de la médecine, ils conservent aussi plus longtemps la santé, ils sont aptes en d'autres termes à travailler plus longtemps (voir par exemple Manton, Corder et Stallard, 1997). L'allongement de la vie active est rendu plus facile en outre par le progrès technique, qui fait que le travail réclame moins de force physique.

Si tel est le cas, il est naturel de proposer, pour réduire le rapport de dépendance, de relever l'âge de la retraite ou tout au moins de laisser aux gens en bonne santé la possibilité de continuer de travailler. Non!, entend-on dire alors. Si une telle mesure était adoptée, les personnes âgées prendraient la place des jeunes, chez qui le chômage s'aggraverait. L'argument cadre mal toutefois avec le diagnostic de départ, selon lequel le problème fondamental serait que les personnes âgées ne peuvent travailler et doivent être prises en charge par les jeunes.

Il n'est logiquement pas possible – si c'est la santé, l'aptitude au travail, qui détermine en dernière analyse le volume de travail susceptible d'être fourni (et on pourrait certainement aménager les conditions socio-économiques de façon à libérer une grande partie de ce potentiel) – d'enchaîner sur l'existence d'une contrepartie dans le chômage des jeunes. La taille de la population active n'est pas en elle-même un facteur de chômage: il n'est pas vrai que les pays qui comptent un grand nombre d'actifs (les Etats-Unis par exemple) aient forcément un taux de chômage plus élevé que ceux qui en comptent un nombre moindre (la France, l'Italie, l'Espagne ou la Belgique).

Les propositions de révision de l'âge de la retraite soulèvent une série de questions importantes, mais on ne fait pas progresser le débat en prétendant

établir un lien entre l'effectif de la population active et le chômage. C'est un raisonnement confus qui mêle deux arguments étrangers l'un à l'autre: l'idée sommaire que le problème du vieillissement démographique serait, fondamentalement, que les personnes âgées ne peuvent travailler et doivent être prises en charge par les jeunes; l'idée tout aussi sommaire que, si les personnes âgées travaillent, les jeunes vont fatalement se trouver privés d'emplois. Avancées sans examen, ces deux opinions conduisent à une impasse: on agit de simples possibilités sans y regarder de plus près et on imagine un conflit qui existe ou n'existe pas.

Que ce soit sur la question du vieillissement démographique et de l'emploi ou sur celle de l'emploi et des conditions de travail, on ne va nulle part en se focalisant sur de supposés conflits, des solutions partisans. Il n'est pas possible d'écarter les conflits en refusant simplement de les voir et en prenant le parti d'un groupe ou d'un autre. Il ne faut pas penser non plus qu'il en surgira forcément parce que ce serait possible, selon un raisonnement très schématique, dans certaines hypothèses. Il faut envisager les possibilités concrètes avec l'esprit ouvert. Et il faut aborder franchement les problèmes éthiques en jeu dans les conflits, quand ceux-ci surviennent, en trouvant un équilibre entre les intérêts opposés des groupes en présence, sans privilégier ceux d'un groupe à l'exclusion de ceux des autres.

### *Le travail des enfants et les moyens de le prévenir*

Il se pose des questions analogues en ce qui concerne le difficile problème du travail des enfants. L'éliminer irait à l'encontre, entend-on souvent dire, des intérêts des enfants eux-mêmes, exposés alors aux privations, les familles ayant moins d'argent, et plus délaissés encore. Il importe bien sûr de tenir compte de la situation de pauvreté des familles, mais pourquoi supposer que la suppression du travail des enfants aurait pour seuls effets de réduire le revenu de celles-ci et d'aggraver l'état d'abandon des enfants, sans amener d'adaptations sur le plan économique et social ou dans le domaine de l'éducation? Il est très peu probable notamment que les choses se passent ainsi dans le cas des «pires formes de travail des enfants» (l'esclavage, la servitude, la traite des enfants, la prostitution) visées par la convention que l'OIT a adoptée en 1999 (convention (n° 182) concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination).

Il est impératif dans tous ces domaines d'élargir l'analyse économique et l'examen éthique, d'avoir une vision plus complète des problèmes. On ne saurait accepter les idées toutes faites, sans les reconsidérer, ni céder trop vite au pessimisme.

### *Les droits des travailleurs*

La deuxième idée directrice qu'il convient d'évoquer ici est celle de droits. A côté de la définition d'objectifs d'ensemble, par-delà l'addition des objectifs, la démarche proposée comporte la reconnaissance de droits au travail.

Ce qui fait l'intérêt particulier de cette démarche, c'est qu'elle ne se limite pas à la législation du travail, qu'elle ne vise pas seulement, si important que cela soit, à légiférer sur de nouveaux droits. Elle consiste en fait à postuler certains droits, qu'ils trouvent ou non place dans la législation, comme des droits fondamentaux dans toute société qui se respecte<sup>1</sup>, cette reconnaissance pouvant avoir des prolongements pratiques non seulement dans la législation mais dans d'autres mesures sociales, politiques ou économiques.

L'optique des droits s'étend aux revendications éthiques qui transcendent l'ordre juridique, conformément à l'approche générale qui est de plus en plus celle des Nations Unies, où l'action pratique est abordée sous l'angle des droits. On passe du strict domaine du droit à celui, plus large, de l'éthique sociale. Les droits peuvent être regardés ainsi comme antérieurs à leur consécration juridique, et non postérieurs. Leur reconnaissance sociale peut même être vue comme une invitation pour l'Etat à s'aligner sur l'éthique sociale. Il ne s'agit pas simplement de légiférer encore, fût-ce important: il existe d'autres moyens d'aider à la concrétisation des droits, comme l'amélioration des institutions existantes ou la création d'institutions nouvelles; et il faut surtout que la société tout entière s'emploie à assurer le bon fonctionnement du système social, politique et économique de façon à promouvoir les droits reconnus<sup>2</sup>.

On est en fait, ici, devant une double réalité, celle des droits juridiques d'une part, des principes de justice socialement reconnus de l'autre, celle de l'optique des droits d'un côté, de l'éthique sociale exprimée en termes d'objectifs de l'autre. Comment l'optique des droits cadre-t-elle avec la définition d'une action axée sur des objectifs? Pour certains, les théoriciens du droit notamment, ces deux approches ouvriraient deux perspectives éthiques différentes entre lesquelles il y aurait opposition (voir, par exemple, Dworkin, 1977). En cas de conflit, faudra-t-il reconnaître la primauté des objectifs sociaux ou celle des droits individuels? Peut-on adopter simultanément les deux approches sans s'enfermer dans une contradiction? Mon sentiment est qu'elles ne s'opposent pas vraiment, à condition d'être convenablement définies. Examinons brièvement la question méthodologique sous-jacente et les raisons de penser comme je le fais<sup>3</sup>.

### *Droits et objectifs*

Pourquoi la réalisation de certains droits ne pourrait-elle pas s'inscrire parmi les objectifs à poursuivre? Telle est la question à laquelle nous sommes confrontés. L'idée d'un immanquable conflit a certes été avancée, mais qu'est-ce qui nous oblige à l'accepter? Il est fort possible qu'on ne puisse effectivement

---

<sup>1</sup> La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée en 1998, est un instrument capital à cet égard. Pour le texte et une présentation de la Déclaration, voir le numéro spécial de la *Revue internationale du Travail* «Droits du travail, droits de l'homme», vol. 137 (1998), n° 2, pp. 273-277 et 243-248.

<sup>2</sup> Questions examinées dans Sen, 1999a.

<sup>3</sup> Voir Sen, 1982a, 1985 et article à paraître.



vouloir la réalisation absolue de chaque droit, sans admettre, à l'instar de certains libertaires, de possibilité de compromis, de sacrifice acceptable ici pour un gain là. Ce n'est pas de cette manière que l'optique des droits doit fatalement s'exprimer dans le débat politique, sur le sujet des droits de l'homme par exemple, et ce n'est pas de cette manière qu'elle s'exprime en fait.

Si le problème est convenablement posé, de façon qu'il y ait place pour les compromis à envisager, rien n'empêche de vouloir à la fois la réalisation de certains droits et l'accomplissement d'autres objectifs. Les droits au travail peuvent être intégrés dans l'approche d'ensemble qui vise par ailleurs à faire que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. Vouloir l'une de ces choses ne nous oblige nullement à abandonner toutes les autres ou à les faire passer au second plan. Il est possible ainsi de se préoccuper des droits des travailleurs qui ont un emploi en même temps que des intérêts des chômeurs, sans qu'une préoccupation exclue l'autre.

### *Droits et obligations*

Une autre question est parfois soulevée, celle du rapport entre droits et obligations. Certains estiment qu'on ne peut raisonnablement poser des droits qu'en relation avec les devoirs correspondants. Axés sur ce rapport binaire, ils admettent mal, en général, qu'on parle de droits (qu'on invoque par exemple les droits de l'homme) sans désigner les agents que cela concerne et préciser les obligations que cela leur impose. Revendiquer des droits pour l'homme leur paraît, sinon, paroles en l'air, comme prétendre que «tous ceux qui travaillent ont des droits au travail».

Ce scepticisme repose en partie sur les doutes qu'on peut nourrir quant à la possibilité pour les droits de se concrétiser à défaut d'obligations correspondantes. Pour certains, un droit n'est rien s'il n'a pas pour contrepartie ce que Kant appelle une «obligation parfaite»: un devoir exprès assumé par un agent déterminé quant à la réalisation effective du droit (Kant, 1788).

Cette idée peut conduire à rejeter le discours des droits dans de multiples domaines de la raison pratique. A côté des juristes, qui font volontiers preuve de scepticisme, d'éminents philosophes ont défendu le principe d'une relation binaire entre droits et obligations, obligations précises incombant à des individus ou à des instances déterminés (voir, par exemple, O'Neill, 1996).

Pourquoi cette exigence, au juste? Pourquoi faudrait-il absolument qu'une obligation parfaite soit parallèlement établie pour qu'un droit potentiel puisse être reconnu comme un droit réel? L'existence d'obligations parfaites concourrait sans doute beaucoup à assurer la réalisation des droits, mais pourquoi n'y aurait-il pas des droits non réalisés? Il n'est pas manifestement contradictoire de dire: «Ces gens avaient tels droits, mais ces droits ne se sont malheureusement pas concrétisés parce qu'ils n'avaient pas de fondement institutionnel». Il en faut plus pour passer du pessimisme quant à la réalisation des droits à la négation de l'existence même de droits.

Il semble que le problème soit en partie d'ordre sémantique, que le rejet de l'idée de droits tiende à l'emploi qui est fait du terme dans le langage courant. Dans les discussions publiques, celui-ci prend une acception beaucoup plus large que ne l'autorise le postulat d'une stricte relation binaire entre droits et obligations. Le problème vient peut-être du fait que, entendant parler de droits dans le discours politique ou moral, on pense implicitement aux droits inscrits dans les systèmes juridiques, avec les devoirs qui sont censés y être prévus en contrepartie.

Dans les débats normatifs, ce qu'on défend en fait, ce sont souvent des exigences, des pouvoirs ou des immunités qu'il serait bon que les gens puissent faire valoir. Les droits de l'homme sont conçus comme des droits communs à tous, indépendamment de la qualité de citoyen, des avantages que tous devraient avoir. La revendication a une portée générale; elle s'adresse («de façon imparfaite», pourrait dire Kant) à quiconque peut agir, sans qu'aucune personne, aucune instance particulière ne soit nécessairement chargée d'assurer la réalisation des droits envisagés. Même s'il n'est pas possible de garantir à tous, en ce sens, la réalisation de leurs droits (s'il n'est pas encore possible par exemple d'éliminer totalement la faim), on peut toujours considérer la mesure dans laquelle les droits invoqués sont réalisés. Reconnaître à ces exigences la valeur de droits peut être non seulement une démarche importante du point de vue éthique, mais encore un moyen d'attirer l'attention, d'en accroître ou d'en hâter les chances de réalisation.

C'est bien ainsi que beaucoup d'avocats du discours des droits – en remontant jusqu'à Thomas Paine et Mary Wollstonecraft – ont entendu la notion de droits<sup>4</sup>. Il n'y a pas d'antinomie entre cette notion et une approche éthique exprimée en termes d'objectifs, et elle n'a nullement à être écartée sous prétexte que les droits devraient avoir pour contrepartie, pour que la notion ait un sens, des obligations parfaites. Cette notion générale peut être défendue non seulement au nom du simple bon sens, mais encore parce qu'elle rend bien compte de la multiplicité des valeurs et des préoccupations qui s'expriment dans les revendications et les débats publics.

## La perspective sociale et politique

Autre caractéristique de l'action lancée: les conditions de travail et d'emploi y sont situées dans une large perspective économique, politique et sociale. Au-delà des mesures qui relèvent du droit et de la pratique dans le domaine du travail, elle vise à ouvrir la société et à renforcer le dialogue social. Directement marquée en effet par les règles et les conventions qui régissent le travail et l'emploi, la vie des travailleurs est conditionnée aussi par les libertés dont ils jouissent en tant que citoyens, leurs possibilités de s'exprimer et d'influer sur les politiques, voire sur les choix institutionnels.

---

<sup>4</sup> L'ouvrage de Thomas Paine, *Rights of man: Being an answer to Mr. Burke's attack on the French Revolution*, et celui de Mary Wollstonecraft, *A vindication of the rights of woman: With strictures on political and moral subject*, ont été publiés tous deux en 1792.

La «protection contre la vulnérabilité et les aléas» dépend dans une large mesure de l'existence d'une participation démocratique et d'incitations politiques positives. J'ai relevé ailleurs ce fait remarquable dans l'histoire des famines qu'il n'y en a pas dans les démocraties: c'est vrai! il ne s'est jamais produit de grande famine dans un pays démocratique, si pauvre qu'il fût<sup>5</sup>. Il est très facile en effet de prévenir les famines, si le pouvoir le veut, et le pouvoir, dans un régime démocratique multipartite, avec des élections et des médias libres, a de solides raisons politiques de le faire. On constate ainsi que la liberté politique sous la forme de la démocratie concourt à sauvegarder la liberté économique (à préserver en l'occurrence d'une situation de privation extrême) et la liberté de survie (face à la mortalité entraînée par les famines).

La sécurité assurée par la démocratie est un bien dont on peut ne pas ressentir particulièrement le manque dans les pays qui ont la chance de ne pas connaître d'épreuves graves, quand tout va bien. Mais des aléas de toutes sortes – l'évolution de la conjoncture, les erreurs de politique, quand elles ne sont pas corrigées – peuvent faire peser une menace sur des Etats en apparence solides. L'importance du facteur démocratique se révèle bien dans l'analyse des aspects politiques de la crise économique qu'a connue récemment l'Asie.

On peut voir entre autres choses, dans les problèmes rencontrés par plusieurs pays de l'Asie de l'Est ou du Sud-Est, la sanction d'un gouvernement non démocratique. Le diagnostic est net dans deux domaines notamment, pour deux libertés instrumentales primordiales dont il n'était fait nul cas: la protection des gens (nous venons d'en parler) et la garantie de transparence (étroitement liée à l'existence d'incitations appropriées pour les acteurs économiques et politiques). Directement ou indirectement, les deux choses sont importantes pour ce qui est de garantir un travail décent, de promouvoir une existence décente<sup>6</sup>.

Pour commencer par le second point, l'absence de transparence dans les affaires, le manque de participation publique au contrôle des opérations économiques et financières, a joué un grand rôle, dans certains des pays considérés, dans la genèse de la crise, et l'absence de forum démocratique efficace y a été pour beaucoup. S'il avait été possible de contester par la voie démocratique l'empire de certaines familles ou de certains groupes, dans plusieurs de ces pays, les choses auraient pu se passer très différemment.

C'est aussi, en grande partie, le manque d'ouverture et de publicité typique de certains secteurs de l'économie qui, avec l'intervention de réseaux d'affaires sans scrupules, a rendu nécessaires les mesures rigoureuses de réforme financière que le Fonds monétaire international s'est efforcé d'imposer. Il ne s'agit pas ici de savoir si le FMI a géré la crise comme il le fallait ou s'il aurait été sage, plutôt que de réclamer des réformes immédiates, d'attendre que la confiance financière fût revenue. De quelque façon qu'il eût fallu opérer les ajustements nécessaires, il n'est guère douteux que le manque de transparence et de liberté concourait à prédisposer les économies à la crise.

<sup>5</sup> Voir Sen, 1982b et 1984; Drèze et Sen, 1989.

<sup>6</sup> Voir Sen, 1999a.

Les investissements effectués, par des familles politiquement influentes en particulier, dans des opérations risquées ou malencontreuses auraient pu faire l'objet d'un contrôle beaucoup plus étroit, dans des pays comme la République de Corée ou l'Indonésie, si une critique démocratique avait pu s'exprimer. Mais ni l'un ni l'autre de ces pays n'avait alors un système démocratique qui incitât une telle exigence à se manifester hors du gouvernement. Le pouvoir incontesté des dirigeants conduisait à accepter sans rien dire le manque de transparence, l'absence d'obligation de rendre des comptes, situation souvent renforcée par l'existence de liens familiaux étroits entre le pouvoir et les patrons de la finance. Le caractère non démocratique du pouvoir a joué un rôle important dans la genèse de la crise.

Après que la crise financière eut conduit à une récession économique générale, la protection que la démocratie est apte à assurer – le genre de protection qui prévient les famines dans les pays démocratiques – a fait cruellement défaut. Ceux qui avaient tout perdu n'ont pas été écoutés comme ils auraient dû l'être. Une baisse du produit national brut de l'ordre même de 10 pour cent peut ne pas être regardée comme énorme après des dizaines d'années d'une croissance de 5 ou 10 pour cent par an. La récession peut pourtant plonger alors des millions de gens dans la misère et ruiner leur existence si elle n'est pas supportée par tous mais qu'on la laisse peser principalement sur ceux qui sont le moins aptes à y faire face, les chômeurs et les nouveaux exclus de l'économie. La population vulnérable de l'Indonésie ne ressentait peut-être pas trop le manque de démocratie quand les choses allaient s'améliorant, mais elle s'est trouvée privée de voix et réduite à l'impuissance lorsque la crise, frappant inégalement ceux-ci et ceux-là, a éclaté. C'est quand l'intervention protectrice de la démocratie est le plus nécessaire qu'on en ressent vraiment le manque.

L'approche adoptée dans *Un travail décent* (BIT, 1999) témoigne d'une vision d'ensemble de la société qui permet de comprendre de façon plus prometteuse ce qui est exigé des institutions et des politiques pour promouvoir les droits et les intérêts des travailleurs. Il ne suffit pas de légiférer sur le travail, car il n'y a pas de compartimentage du travail et de la vie. Entre ce qui est fait dans la sphère économique, la sphère politique et la sphère sociale, il existe des liens qui peuvent être déterminants dans l'action à mener pour garantir certains droits et assurer aux travailleurs, ce qui est le grand objectif, un travail décent et une existence convenable.

## Approche internationale, approche mondiale

Nous en arrivons à la quatrième caractéristique de l'approche proposée. Une organisation comme l'OIT doit transcender les politiques nationales (sans négliger l'importance pratique de ce que l'Etat et la société peuvent faire au niveau national). Cela dit, il faut faire une distinction, capitale, entre approche internationale et approche mondiale. Une approche internationale se greffe nécessairement sur les relations entre Etats puisqu'elle passe par eux. Dans une approche vraiment mondiale, au contraire, les êtres humains n'apparaissent pas

ou pas d'abord comme les citoyens de différents Etats, et les relations entre citoyens de différents Etats ne passent pas nécessairement par les relations entre Etats. Beaucoup d'institutions mondiales, dont des institutions essentielles du point de vue du travail, doivent dépasser ainsi les limites des relations «internationales»<sup>7</sup>.

On peut distinguer, dans l'analyse qui sous-tend les nouvelles orientations de l'OIT, les prémices d'une approche véritablement globale. La mondialisation croissante de l'économie appelle une approche mondiale elle aussi des grandes questions éthiques et des processus politiques et sociaux fondamentaux. L'économie de marché n'est pas simplement un système international; par ses ramifications mondiales, elle déborde les relations entre Etats. L'éthique capitaliste, avec ses points forts et ses points faibles, est elle aussi une culture essentiellement mondiale, non une simple construction internationale. Il faut de même, pour ce qui concerne le régime du travail, les intérêts et les droits des travailleurs en général, dépasser les limites étroites des relations internationales. Cette approche globale se trouve inscrite, faut-il le dire?, dans l'héritage du syndicalisme dans l'histoire mondiale. Souvent méconnu dans les délibérations officielles, c'est un riche héritage dont nous pouvons utilement nous réclamer face aux défis à relever pour promouvoir un travail décent dans le monde d'aujourd'hui, en rattachant une conception universaliste du travail et des relations de travail à une tradition de solidarité et d'engagement. Une telle approche n'a jamais été aussi nécessaire qu'aujourd'hui. Dans un monde qui devient un sur le plan économique, avec toutes les possibilités qui s'ouvrent et tous les problèmes qui se posent de ce fait, il importe d'avoir une vision globale elle aussi de l'objectif prioritaire que doit être le travail, un travail digne de ce nom, et des multiples exigences qui en découlent sur le plan économique, politique et social. Et que l'on prenne conscience de cet impératif général, c'est déjà un début prometteur!

## Références

- BIT. 1999: *Un travail décent*, Rapport du Directeur général du BIT à la 87<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, 1999, Genève.
- Drèze, Jean; Sen, Amartya. 1989: *Hunger and public action* (Oxford, Clarendon Press).
- Dworkin, Ronald. 1977: *Taking rights seriously* (Londres, Duckworth).
- Kant, Emmanuel. 1788: *Critique de la raison pratique*, traduction de Luc Ferry et Heinz Wismann, collection Folio Essais (Paris, Gallimard), 1989.
- Manton, Kenneth G.; Corder, Larry; Stallard, Eric. 1997: «Chronic disability trends in elderly United States populations: 1982-1994», *Proceedings of the National Academy of Sciences*, n° 94, mars.
- O'Neill, Onora. 1996: *Towards justice and virtue* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Paine, Thomas. 1792: *Rights of man: Being an answer to Mr. Burke's attack on the French Revolution* (Boston, Faust).
- Sen, Amartya. A paraître: «Consequential evaluation and practical reason», *Journal of Philosophy* (New York).

<sup>7</sup> Sur les distinctions à faire, voir Sen, 1999b.

- . 1999a: *Development as freedom* (New York, Alfred A. Knopf, et Oxford, Oxford University Press).
  - . 1999b: «Global justice: Beyond international equity», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc A.: *Global public goods: International cooperation in the 21st Century* (New York, Oxford University Press).
  - . 1985: «Well-being, agency and freedom: Dewey lectures 1984», *Journal of Philosophy* (New York), vol. 82.
  - . 1984: *Resources, values and development* (Cambridge, Harvard University Press).
  - . 1982a: «Rights and agency», *Philosophy and public affairs* (Princeton), vol. 11.
  - . 1982b: «Development: Which way now?», *Economic Journal* (Oxford), vol. 92, déc.
  - . 1981: *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*. Une étude préparée pour le BIT dans le cadre du Programme mondial de l'emploi (Oxford, Clarendon Press).
  - . 1975: *Employment, technology and development*. Une étude préparée pour le BIT dans le cadre du Programme mondial de l'emploi (Oxford, Clarendon Press).
- Wollstonecraft, Mary. 1792: *A vindication of the rights of woman: With strictures on political and moral subject* (Boston, Thomas and Andrews) [Texte disponible sur <http://www.constitution.org/woll/row.txt>, visité le 11 mai 2000].

## Joseph Stiglitz

C'est en 2001 que Joseph Stiglitz s'est vu décerner le prix Nobel d'économie. En 2002, il publiait dans la *Revue*, vol. 141, n° 1-2, un article intitulé «Emploi, justice sociale et bien-être». Il y avance que le but de l'activité économique est d'améliorer le bien-être des individus, et l'emploi est essentiel à ce bien-être; à cet égard, sa description des dégâts du chômage fait écho à celle d'A. Sen dans l'article sur le chômage en Europe mentionnée ci-dessus. Malgré l'évidence de ces assertions, les politiques économiques vont souvent à l'encontre des intérêts des travailleurs. Selon l'auteur, cela tient à ce que l'économie néoclassique considère la main-d'œuvre comme une marchandise, à quoi s'ajoutent les défaillances généralisées du marché, la sous-représentation des travailleurs et l'engouement pour des politiques libérales qui déconnectent recherche de l'efficacité et équité. Il appartient aux gouvernements – et plus généralement à la communauté internationale – de s'assurer que le développement ne se réduise pas à l'accumulation de capital. Ainsi, quatre-vingts ans après, J. Stiglitz dénonce un manquement à la première des clauses ouvrières: le travail n'est pas une marchandise.

Et puis, à la fin de la décennie écoulée: la crise. Dans un article de 2009, publié par la *Revue*, vol. 148, n° 1-2, intitulé «Crise mondiale, emplois et protection sociale», J. Stiglitz observe que les intérêts nationaux conditionnent les réactions à la crise financière mondiale et aggravent l'effondrement de la demande. La résurgence du protectionnisme, le renflouement des banques et les plans nationaux de relance distordent la concurrence et les incitations, et ce au détriment des pays en développement, de l'indispensable protection sociale et d'une reprise rapide. Mettant en garde contre la sous-estimation du potentiel de destruction d'emplois de la crise, l'auteur plaide pour un plan de relance mondial, une révision des paradigmes économiques et des politiques réglementaires, l'aide aux pays en développement, un FMI moins intrusif et plus de protection sociale, stabilisateur automatique de l'économie. Cet article est repris dans ce numéro hors-série.

## Crise mondiale, emplois et protection sociale

Joseph STIGLITZ

Article publié dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 148 (2009), n° 1-2, pp. 1-14.

**I**l va de soi que la crise économique mondiale est aujourd'hui au centre des préoccupations. Nous commencerons par l'aborder dans ses grandes lignes, avant d'en venir aux aspects liés au travail décent et à la protection sociale.

### Une crise mondiale «made in the USA»

La crise actuelle affecte tous les pays du monde, y compris les pays en développement. Un temps a couru le mythe du découplage: la crise apparue aux Etats-Unis épargnerait l'Europe et les pays en développement. Il est évident que ce n'est pas le cas. Du fait de la mondialisation, nous vivons dans un monde économique intégré, et une crise de première ampleur ne peut se produire dans le pays le plus riche du monde sans avoir des implications dans tous les autres pays.

En outre, la façon dont la mondialisation a été conduite a permis aux Etats-Unis d'exporter leurs créances hypothécaires toxiques. Si le reste du monde ne les avait pas achetées, comme il l'a fait, la crise aurait été bien pire aux Etats-Unis mêmes. Cette crise porte bien en évidence l'étiquette «made in the USA». Non seulement les Etats-Unis ont exporté leurs créances toxiques, mais ils ont aussi exporté la philosophie de la déréglementation qui a permis à d'autres d'acheter ces créances et fait en sorte que leurs instances de régulation n'empêchent pas ces achats.

La crise économique affecte même les pays en développement qui avaient réussi à bien gérer leur économie, avaient mené des politiques monétaires avisées et mis en place des cadres réglementaires bien conçus. La Commission d'experts sur les réformes du système monétaire et financier international, établie par le président de l'Assemblée générale des Nations Unies et que je

---

Les articles paraissant dans la *RIT*, de même que les désignations territoriales utilisées, n'engagent que les auteurs, et leur publication ne signifie pas que le BIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.



préside, a examiné les politiques monétaires et réglementaires de divers pays. Elle a constaté que certains pays en développement avaient mené des politiques bien meilleures que celle des Etats-Unis. Ces derniers devraient s'inspirer de ce qu'ont fait certaines banques centrales avisées, en Inde et ailleurs, car elles ont réussi à éviter les excès qui ont caractérisé les marchés financiers des Etats-Unis. Lorsque les banques américaines ont cherché à vendre des produits dérivés complexes et risqués, la responsable d'une des banques centrales d'Asie du Sud-Est a demandé: «Pouvez-vous expliquer ce que c'est?» La réponse a été: «Non, nous ne pouvons pas.» Elle a alors répondu: «Si vous ne pouvez pas l'expliquer, vous ne pouvez pas le vendre.» Ainsi, ces pays ont été protégés contre les ravages que les produits dérivés ont faits aux Etats-Unis et en Europe occidentale.

Les voies par lesquelles cette crise affecte tous les pays du monde sont multiples. La plus directe est bien entendu celle des marchés financiers, c'est par là que tout a commencé. Les flux de capitaux, qui étaient si abondants les bonnes années, connaissent désormais un retournement, ce qui signifie que l'accès au financement devient un problème dans beaucoup de pays en développement. Une chute dramatique des flux de capitaux en direction des pays en développement est déjà attendue et, dans certains cas, on pourrait bien observer une inversion de ces flux. Une autre de ces voies est l'effondrement sans précédent des exportations. Personne n'aurait pu s'attendre à des déclin d'une telle ampleur. En outre, il y a des répercussions sur les flux internationaux de main-d'œuvre et les envois de fonds des migrants. Inévitablement, lorsque l'emploi baisse, les travailleurs immigrés sont parmi les premiers touchés. Aux Etats-Unis, on a dit aux banques renflouées qu'elles ne pouvaient pas recruter des travailleurs immigrés en raison de restrictions sur l'embauche de travailleurs étrangers, sans considération de leurs qualifications. Les offres d'emploi ont dû être annulées et l'immigration en est affectée.

## Résurgence du protectionnisme, distorsions des échanges et des flux de capitaux

En novembre 2001, lors de la précédente crise économique mondiale, M. Juan Somavia, Directeur général du BIT, a fait une déclaration rejetant catégoriquement le protectionnisme. Ce rejet est encore affirmé aujourd'hui, mais cette affirmation n'est pas suivie d'effets. Partout dans le monde, on prend des mesures protectionnistes. A cet égard, il est bon que, lors de leur réunion de novembre 2008, les pays membres du G20 se soient engagés à ne pas recourir au protectionnisme, mais il est déplorable qu'ils ne fassent pas honneur à cet engagement. Le protectionnisme que l'on observe est à la fois direct et indirect, intentionnel et non intentionnel, mais il est généralisé. Un seul exemple: dans leur plan de relance, les Etats-Unis ont inscrit une clause «Acheter américain». Il s'agit là clairement d'un manquement à l'esprit du refus du protectionnisme. Le gouvernement a déclaré que cette clause serait suspendue si elle contrevenait aux accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cela semble correct, mais, dans les faits, les accords de l'OMC sur les com-

mandes publiques ne concernent que les Etats-Unis et les autres pays industriels avancés. Traduction concrète: «Nous continuerons à acheter des produits aux autres pays industriels avancés, aux pays riches, mais nous exercerons une discrimination à l'encontre des produits des pays pauvres.» Cela est encore plus injuste qu'une politique protectionniste générale.

Selon l'esprit des accords commerciaux internationaux, les droits de douane faussent les échanges, mais il en va de même des subventions. C'est pourquoi il existe des restrictions générales aux subventions sauf pour l'agriculture, or nous savons que les subventions agricoles faussent les règles du jeu et distordent les échanges. Pourtant, depuis que la crise a éclaté, les pays industriels avancés subventionnent massivement leurs entreprises, y compris les entreprises financières. Même si l'on peut penser que des règles du jeu équitables ont pu exister, personne ne peut plus prétendre qu'il en est encore ainsi aujourd'hui. Comment une banque, une institution financière ou un producteur d'automobiles d'un pays en développement pourraient-ils entrer en concurrence avec leurs homologues des Etats-Unis qui reçoivent des dizaines de milliards de dollars d'aide?

Les institutions financières ne sont pas les seules à être aidées. Le fait est que les Etats-Unis et l'Europe occidentale ont fait comprendre à leurs grandes entreprises que, si elles étaient en difficulté, elles seraient renflouées, ou du moins qu'elles pourraient l'être. Cela modifie la propension de ces entreprises à prendre des risques, parce que, si elles prennent de gros risques et qu'elles perdent, les contribuables se chargeront des pertes. Tandis que, si elles gagnent, elles en auront le profit. Ainsi, dans les années à venir, les règles du jeu seront faussées, et il nous faut admettre que l'ancien régime des échanges et des investissements a été, intentionnellement ou non, fondamentalement altéré.

Considérons la question des garanties offertes aux banques. Même si les pays en développement en faisaient autant, ces mesures symétriques pourraient avoir des effets asymétriques. Les garanties que les pays en développement accorderaient à leurs banques ne pèseraient pas du même poids que celles des Etats-Unis. C'est en partie pourquoi nous observons cette anomalie que constitue l'inversion des flux de capitaux. L'argent retourne aux Etats-Unis, là même où se situe la source du problème. Ce pays a causé la crise financière mondiale par sa mauvaise réglementation et ses mauvaises pratiques financières, mais l'argent retourne dans ces mauvaises institutions financières du fait que le gouvernement des Etats-Unis a offert des garanties.

## A crise mondiale, remèdes mondiaux

Il faut expliciter de quelles façons cette crise affecte profondément la nature de la concurrence mondiale. Il faut aussi repenser tous les éléments des règles du jeu pour l'avenir. C'est une crise véritablement mondiale et, dans une économie intégrée, on ne peut s'attaquer à une telle crise qu'à l'échelle mondiale.

Il nous faut un ensemble de mesures de relance pour l'économie mondiale, mais les centres de décision restent au niveau national. Il y a donc un

hiatus entre ce qu'il faut faire – agir à l'échelle mondiale – et le lieu des décisions, qui est national. C'est important parce que chaque pays, lorsqu'il prépare un plan de relance, en évalue les bénéfices et les coûts, y compris le coût d'éléments tels que le creusement du déficit public. Quant aux bénéfices, seuls ceux du pays sont considérés, non ceux de l'économie mondiale. Il s'ensuit que la relance mondiale sera insuffisante, sauf si elle fait l'objet d'une coordination à l'échelle mondiale.

Autrement dit, en termes macroéconomiques on fait habituellement référence aux multiplicateurs: de combien augmentera le PIB, ou combien d'emploi seront créés pour chaque dollar des Etats-Unis de dépense publique ou d'un plan de relance? Mais il y a une grande différence entre le multiplicateur national et le multiplicateur mondial, surtout pour les petites économies ouvertes. Les économistes parlent de «fuites» lorsque l'argent injecté ne reste pas dans l'économie nationale. Si tout l'argent restait dans cette économie, il y circulerait et la stimulerait. En économie ouverte, une partie de cet argent part vers d'autres économies, mais il reste dans l'économie mondiale. Nous ne sommes pas dans une galaxie, nous ne commerçons qu'au sein de notre monde, et ce monde est une économie fermée. Donc, il n'y a pas de fuites et les multiplicateurs mondiaux sont très forts. Avec l'intégration de l'économie mondiale, les multiplicateurs nationaux deviennent relativement moins puissants. Le résultat net est que se manifeste une incitation à ce que la relance ne soit pas assez forte.

En outre, lorsque chaque gouvernement réfléchit à la conception d'un plan de relance, il se pose la question suivante: comment mon pays peut-il en tirer le plus grand bénéfice possible? Et non: comment le monde peut-il en tirer le plus grand bénéfice possible? On se concentre alors sur les dépenses de relance qui ne sont pas sujettes à des fuites, mais au contraire qui resteront dans le pays. Parce que l'on pense nationalement, les effets à l'échelle mondiale seront réduits, et les bénéfices de la relance moindres qu'ils n'auraient pu l'être dans le cas contraire. A l'évidence, c'est là un grave sujet de préoccupation, car la crise actuelle sera sans doute la plus sévère et la plus longue depuis la Grande Dépression.

## Protection sociale, stabilisateurs automatiques et emplois

Aux Etats-Unis, le problème particulier est que la relance est non seulement insuffisante, mais aussi tardive et pas très bien conçue. Lorsque l'on considère l'ampleur de la relance, on doit aussi considérer ce qui se passe d'autre dans l'économie. Existe-t-il des stabilisateurs ou des déstabilisateurs automatiques? Lorsque l'économie faiblit, les dépenses de protection sociale et d'assurance chômage devraient augmenter, aidant à la stabilisation de l'économie. Mais, du moins aux Etats-Unis et dans d'autres pays, l'un des traits déplorable de ce que l'on a appelé les réformes, ces dernières décennies, est que l'on a affaibli ces importants stabilisateurs automatiques. La progressivité des régimes fiscaux a été réduite et l'on est passé de régimes de retraite à prestations défi-

nies à des régimes à cotisations définies, affaiblissant encore les stabilisateurs automatiques de l'économie, voire, dans certains cas, en les transformant en déstabilisateurs automatiques.

Comparons l'époque où les Etats-Unis avaient une bonne protection sociale, et des régimes de retraite à prestations définies, et leur situation actuelle, avec une protection sociale faible et des régimes de retraite à cotisations définies: qu'est-il arrivé à la plupart des Américains? Ils ont vu leurs comptes de retraite dévastés dans le même temps que la valeur de leur logement perdait de 20 à 30 pour cent, voire 50 pour cent. L'argent qu'ils avaient mis de côté pour payer les études de leurs enfants ou pour assurer leurs vieux jours a été réduit à néant ou presque. Le pays disposait d'un système qui aurait protégé contre ce genre de risques, mais il l'a à tort démantelé.

Comme les Américains voient leurs économies et leurs comptes de retraite diminuer, ils se disent qu'ils doivent épargner plus encore. Par bien des côtés, et à long terme, c'est une bonne chose pour l'économie américaine. Le taux d'épargne des ménages était descendu à zéro, ce qui n'était pas tenable. Toutefois, à court terme, cela pose un réel problème. Nous avons déjà des indications selon lesquelles le taux d'épargne des Etats-Unis est remonté de 0 à 5 pour cent et qu'il continue d'augmenter. Cela a un effet considérable sur la demande globale: plus les gens épargnent, moins ils dépensent. Et c'est cette baisse de la dépense qui affaiblit l'économie mondiale, aggravant le manque de demande globale.

L'affaiblissement des stabilisateurs automatiques aux Etats-Unis est aggravé par un problème supplémentaire: les Etats disposent de *déstabilisateurs* automatiques. Leurs budgets doivent être en équilibre, ce qui signifie que, si leurs ressources diminuent, ils n'ont d'autre choix que de couper dans les dépenses ou d'augmenter les impôts. La puissance de ces déstabilisateurs est considérable. Il y a quelques mois, avant que la crise n'empire, on a estimé à quelque 150 milliards de dollars des Etats-Unis par an le manque à gagner fiscal des Etats. Aujourd'hui, il est probablement bien plus grave, peut-être 200 milliards de dollars des Etats-Unis par an. Cela signifie que sur une période de deux ans la «relance négative» due à la diminution des ressources des Etats annihilera 40 à 50 pour cent de la relance fédérale. Lorsque l'on considère les choses de cette façon, on réalise la faiblesse du plan de relance des Etats-Unis et qu'il n'est pas à la mesure de la tâche à accomplir.

Par ailleurs, en termes d'emploi, le plan de relance était censé créer ou sauver environ 3,6 millions d'emplois. Mais les Etats-Unis ont déjà perdu plus de 2,5 millions d'emplois, et en perdent 600 000 de plus chaque mois. Le rythme risque de se maintenir. Parallèlement, 2 millions de personnes se présenteront chaque année sur le marché du travail. Ainsi, à ce stade, on constate déjà un déficit de 5 millions d'emplois qui devrait s'aggraver de 2 à 3 millions au cours des deux prochaines années. La création ou la préservation de 3,6 millions d'emplois seront insuffisantes au regard des besoins. En 2010, les Etats-Unis connaîtront un grave déficit d'emploi. Et ces problèmes se reproduiront, et dans certains cas de façon bien pire, dans d'autres pays du monde.

## La crise dans le monde en développement

Cela nous amène à considérer la crise et la relance du point de vue des pays en développement. On s'accorde sur le fait qu'une relance mondiale est indispensable, mais les pays du monde en développement n'ont pas les moyens financiers de mettre en œuvre des plans de relance. Les Etats-Unis peuvent consacrer 7 à 800 milliards de dollars des Etats-Unis à un plan de relance, mais la plupart des pays en développement ne peuvent en faire autant. A moins qu'ils ne bénéficient d'une aide substantielle, ces pays n'ont pas la capacité de s'engager dans des politiques anticycliques et il n'y aura pas de reprise rapide et durable dans une grande partie du monde, celle qui est la plus affectée par la crise. Ces pays seront les innocentes victimes des mauvaises politiques réglementaires des Etats-Unis, incapables de mener des politiques anticycliques pour s'en tirer si l'on ne fait rien pour les aider. Toutefois, ce n'est pas qu'une question de responsabilité ou de conscience humanitaire, c'est une question d'intérêt personnel, car il n'y aura pas de reprise solide de l'économie mondiale si une partie importante du monde reste affaiblie. L'assistance est impérative.

La commission mentionnée plus haut va recommander qu'au moins 1 pour cent des plans de relance des pays industriels avancés soit alloué aux pays en développement. Il faut prendre conscience de la modestie des chiffres: 1 pour cent d'un plan de 700 milliards de dollars des Etats-Unis représente 7 milliards de dollars des Etats-Unis à partager entre tous les pays en développement. Ce n'est pas assez, mais c'est mieux que rien. Ce qui est important, c'est que nous devons explorer toutes sortes de moyens novateurs d'orienter des financements en direction des pays en développement. Dans la version complète du rapport de la commission d'experts figureront plusieurs suggestions à cet effet.

En plus du manque de ressources, un autre problème se pose: l'étroitesse des marges de manœuvres politiques. Revenons aux années 1997-98 et à la crise financière qu'a subie l'Asie. Le Fonds monétaire international (FMI) a aidé les pays affectés, mais sous conditions; des conditions qui ont aggravé les choses: les ralentissements se sont transformés en récessions, et les récessions ont tourné à la dépression.

Certains diront que nous ne connaissons pas une nouvelle Grande Dépression parce qu'aujourd'hui nous savons quoi faire et que nous sommes bien plus avisés que nous ne l'étions dans les années 1930. Rappelons-nous qu'il y a une dizaine d'années nous étions presque aussi avisés qu'aujourd'hui. Mais le FMI et le Trésor des Etats-Unis sont allés en Indonésie, y ont donné des conseils sur la manière de s'y prendre à propos de son système financier, et se sont arrangés pour le détruire. Ils ont imposé des conditions qui ont plongé le pays dans une profonde dépression: dans l'île centrale de Java, le taux de chômage est monté à 40 pour cent. Quiconque pense qu'aujourd'hui nous sommes tellement avisés que nous pouvons éviter une dépression devrait se rappeler ce qui est arrivé à Java il y a dix ans à peine. Certaines personnes qui sont en situation de décider aujourd'hui l'étaient aussi à l'époque. Peut-être ont-elles

tiré les leçons de ce qui s'est passé, mais peut-être ont-elles conservé les mêmes schémas mentaux. Nous ne le savons pas, mais il y a de quoi être inquiets.

Ce qui est arrivé il y a dix ans a eu une autre implication importante. Les pays d'Asie de l'Est ont été si profondément affectés par la mauvaise gestion de cette crise par le FMI que nombre d'entre eux dans la région – mais aussi dans tout le monde en développement – se sont dit qu'ils ne pouvaient laisser cela se reproduire. Le premier ministre de l'un de ces pays nous a déclaré: «Nous étions de la classe 97. Nous avons appris ce qui arrive lorsque l'on ne dispose pas de réserves suffisantes.» Ceux de la classe 97, et ceux qui ont tiré les leçons de ce qui est arrivé à la classe 97, ont accumulé des réserves considérables, de l'ordre de plusieurs billions de dollars. Pour eux, c'est une bonne chose et cela signifie qu'ils seront mieux protégés. Mais cela représente un problème pour l'économie mondiale parce qu'ils perçoivent des revenus qu'ils ne dépensent pas. Cela revient à enterrer ses revenus dans le jardin, et aggrave le manque de demande globale. Or la faiblesse de la demande globale est – dans un certain sens – l'un des déterminants fondamentaux de la crise actuelle.

## Dysfonctionnements du marché et rôle des pouvoirs publics

Lorsque l'on considère cette crise, il est important de garder à l'esprit les problèmes de fond. Au début de la crise, un journaliste a demandé au président G.W. Bush quel était le problème. Celui-ci a répondu: «Eh bien, nous avons construit trop de maisons.» Il est vrai qu'on avait construit trop de maisons, mais une économie de marché n'est pas censée construire trop de maisons aux mauvais endroits et que les gens n'ont pas les moyens de payer. Ce qu'il faut se demander, c'est pourquoi l'économie de marché a failli. Aujourd'hui, on dit que la politique monétaire était trop laxiste et les réglementations insuffisantes. Mais il faut là encore se poser une question: pourquoi cette politique monétaire trop laxiste et ces réglementations insuffisantes? Si l'on ne se pose pas cette question, on ne saura pas que faire à propos de la crise actuelle.

L'une des raisons du laxisme des réglementations est la doctrine économique erronée selon laquelle des marchés libres de toutes entraves sont le meilleur moyen de faire tourner une économie, car les marchés s'ajustent d'eux-mêmes. Par bonheur, presque tout le monde admet maintenant que cette vision fondamentaliste du marché est fautive. Même Alan Greenspan, l'ancien président de la Réserve fédérale des Etats-Unis, qui est considéré comme le grand prêtre de ce fondamentalisme, a déclaré: «Je me suis trompé.» Cette leçon, il l'a tirée aux grands frais de tout le monde sur la planète, mais du moins l'a-t-il tirée. Les marchés ne se régulent pas d'eux-mêmes; les autorités publiques ont donc un rôle important à jouer pour essayer de faire fonctionner l'économie de marché. Les marchés sont au cœur d'une économie qui tourne bien, mais ils n'y suffisent pas par eux-mêmes. Il faut trouver un équilibre entre le rôle des marchés et celui de l'Etat. Pour mettre en place des cadres politiques appropriés, il faut comprendre quand les marchés

fonctionnent et quand ils ne le font pas, mais aussi quelles sont les limites de l'intervention publique.

Autre question: pourquoi les politiques monétaires étaient-elles si laxistes? Ici encore, la réponse est très simple: sans politique monétaire laxiste, la demande globale aurait été trop faible aux Etats-Unis et dans le monde. Alan Greenspan l'a permis pour que l'économie américaine continue de tourner. Mais pourquoi la demande globale était-elle insuffisante? Dans une économie mondialisée, on ne peut répondre à cette question que dans une perspective mondiale. De nouveau, on trouve deux réponses. L'une est que, au cours des trente dernières années notamment, les inégalités se sont aggravées. En effet, on a opéré un transfert au détriment des pauvres et en faveur des riches. Or les premiers dépensent, tandis que les seconds n'ont pas besoin de dépenser, d'où un affaiblissement de la demande globale.

Aux Etats-Unis, on a pensé pouvoir résoudre le problème: on a dit aux gens qui n'avaient pas d'argent de continuer à dépenser comme s'ils en avaient. Ils en ont profité un temps. Et s'est formée cette énorme bulle de dette financière qui a permis aux Américains de continuer à dépenser. Le plus riche du monde vivait au-dessus de ses moyens. Lorsque les Etats-Unis ont été critiqués, le secrétaire au Trésor a déclaré que le monde devrait remercier les Etats-Unis parce que, si les Américains ne dépensaient pas tant, l'économie mondiale se porterait moins bien. Dans un certain sens, c'était vrai. Mais s'il est vrai que le système économique mondial demande que les plus riches vivent au-dessus de leurs moyens, c'est que ce système souffre d'une grave carence.

Le problème, c'est qu'aujourd'hui ce système est en panne parce qu'il était fondé sur le fait que les consommateurs américains vivaient au-dessus de leurs moyens en empruntant toujours plus. Il reposait sur une bulle et le prix des maisons était excessif. Mais la bulle a éclaté et, désormais, les gens savent qu'ils ne peuvent continuer à financer leur consommation de la même façon. On peut dire que le moteur de la croissance économique mondiale a été démonté.

Les inégalités constituent l'une des raisons du laxisme des politiques monétaires, mais une autre de ces raisons est la constitution d'énormes réserves par les pays qui voulaient éviter d'avoir à se tourner vers le FMI en cas d'instabilité économique.

La raison pour laquelle il faut souligner ces problèmes fondamentaux tient à ce que les discussions en cours au G20 et dans d'autres assemblées se concentrent sur l'établissement d'un système réglementaire et sur la relance à court terme. La question est de savoir ce qui va se passer au cours des deux ou trois prochaines années. Qu'est-ce qui va remplacer ce qui a stimulé la demande globale qui a alimenté la croissance de l'économie mondiale entre 2003 et 2007, voire avant. Nous sommes allés d'une bulle à l'autre, d'un substrat intenable à l'autre. Si nous ne procédons pas à des réformes de fond, nous serons incapables de retrouver une croissance économique robuste et durable. C'est pourquoi il faut mettre en évidence les problèmes les plus fondamentaux qui sous-tendent la crise actuelle.

## Paradigmes rivaux, demande globale et salaires

Venons-en aux idées sous-jacentes et aux paradigmes économiques qui sont importants pour comprendre quelles sont les mesures politiques à prendre. Depuis plusieurs décennies, deux paradigmes se sont affrontés pour conquérir les cœurs et les esprits de tous. L'un est le fondamentalisme du marché, déjà mentionné. Il est fondé sur des individus rationnels, qui formulent des anticipations rationnelles, agissent sur des marchés parfaitement concurrentiels où des entreprises concurrentes opèrent pour réaliser des profits; l'idée étant que des marchés totalement libres suffisent à garantir l'efficacité économique. Le rôle idéal de l'Etat est alors un rôle limité et, d'une façon ou d'une autre, les bénéfices de la croissance ainsi engendrés profiteront à l'ensemble de la société par effet de ruissellement.

L'autre modèle est fondé sur une série d'idées qui proviennent de plusieurs sources et courants de pensées. Prenons l'un d'entre eux, mis en avant par Keynes, selon lequel les marchés ne fonctionnent pas toujours bien et ne se corrigent pas d'eux-mêmes. Après tout, nous avons déjà connu quelque chose que l'on appelle la Grande Dépression. La théorie économique keynésienne a produit deux courants de pensée, dont l'un, celui qui a eu le plus d'influence, est malheureusement fautif. Il remonte à John Hicks et a été popularisé par Paul Samuelson. Selon ce courant, les dysfonctionnements du marché proviennent de la rigidité des salaires; sans cette dernière, l'économie fonctionnerait de la façon prédite par l'école économique classique: les marchés s'équilibreraient, tout irait pour le mieux et Adam Smith serait aux anges. Entre parenthèses, Adam Smith comprenait bien mieux Adam Smith que ses descendants modernes. Il avait compris que les marchés ne fonctionnent pas toujours bien. Il avait compris l'importance de la concurrence pour assurer l'efficacité économique, mais aussi que les firmes cherchent toujours à restreindre la concurrence alors que celle-ci est nécessaire. Mais les descendants modernes d'Adam Smith ne lisent que les passages d'Adam Smith qui leur conviennent.

La science économique moderne est aujourd'hui à même d'expliquer pourquoi la tradition héritée d'Adam Smith est erronée. Nos propres travaux sur l'information asymétrique – le simple fait que certaines personnes savent des choses que d'autres ignorent – expliquent que si la main invisible du marché est invisible c'est parce qu'elle n'existe pas. En général, les marchés ne sont pas efficaces. Cette importante idée, une idée très simple, n'a pas été pleinement prise en compte par ceux qui croient que les marchés sont toujours efficaces.

De nombreux tenants de la version «rigidité des salaires» de la théorie keynésienne ont plaidé pour ce que l'on a appelé la synthèse néoclassique, selon laquelle l'économie connaît deux régimes: l'un où tout marche à la perfection et où Adam Smith a raison; l'autre où il y a du chômage. Tout ce qu'il faut, c'est faire en sorte que l'économie soit en situation de plein emploi, alors on pourra garantir que les marchés fonctionnent parfaitement.

Cette conclusion n'est pas fondée sur la science économique. Ce n'est ni un théorème ni une «découverte» empirique. C'est un article de foi. Un



peu de réflexion conduit à penser qu'il relève d'une logique très singulière. Il serait bien plus raisonnable de considérer qu'une panne totale de l'économie – comme celle que nous vivons ou comme celle de la Grande Dépression – est symptomatique d'un dysfonctionnement du marché d'une telle gravité que l'on ne peut l'ignorer. Même les avocats du marché reconnaissent que quelque chose va mal aujourd'hui. Il existe bien d'autres circonstances dans lesquelles les marchés ne sont pas parfaitement efficaces; certaines choses ne vont pas, mais ces défaillances sont plus difficiles à détecter ou à prédire. Nous ne voyons que la partie émergée de l'iceberg, mais au-dessous se cache un nombre considérable d'inefficiences des marchés, de moindre gravité, dont nous devons avoir conscience. Dans nos propres travaux, nous avons essayé d'en exposer un certain nombre.

Les implications de la théorie de la rigidité des salaires sont néfastes et périlleuses: si cette rigidité explique pourquoi l'économie ne fonctionne pas aussi bien qu'Adam Smith l'a prévu, quelle est la solution? Débarrassons-nous de la rigidité des salaires et laissons les marchés du travail être plus «flexibles». Telle a été la base de toute une série de doctrines qui ont sapé la protection de l'emploi et les droits des travailleurs.

Un autre courant issu de Keynes – que nous croyons bien plus fondamental – remonte à Irving Fisher et Hyman Minsky (qui suscite un regain d'intérêt). Nos travaux, au cours du dernier quart de siècle, se sont pour beaucoup situés dans cette ligne de pensée. La raison de ces travaux découlait en partie d'une observation simple: les salaires ne sont pas rigides. Lors de la Grande Dépression, ils ont chuté d'environ un tiers. Comment peut-on dire que les salaires sont rigides alors qu'ils baissent, et dans une telle proportion?

Le problème dont Keynes a pris conscience est que les salaires peuvent être trop flexibles. Quand les salaires chutent, le revenu des gens chute, et leur capacité d'acquiescer des produits chute aussi. Le manque de demande globale a été le problème lors de la Grande Dépression, comme il est le problème aujourd'hui. Imposer plus de flexibilité des salaires ne ferait qu'exacerber le problème de fond qu'est le manque de demande globale.

Du fait de la crise actuelle, il est évident que plus personne, ou presque, ne peut croire au modèle des anticipations rationnelles et de l'efficacité des marchés. Nous écrivons «personne, ou presque», car un certain nombre d'universitaires américains, malgré ce qui est arrivé, restent sourds et aveugles. Aucune évidence ne changera leurs croyances. Ils continuent de croire que les marchés sont pleinement efficaces, même si le chômage augmente et que les symptômes de l'irrationalité sont de plus en plus évidents. Cependant, une fois les fondamentalistes du marché mis hors-jeu, toute la question est de savoir comment les marchés dysfonctionnent. Les deux versions contradictoires du keynésianisme – rigidité ou flexibilité excessive des salaires – conduisent à deux modes de pensée à propos de ce qui va mal et à deux réponses politiques fort différentes.

Comme nous l'avons souligné, la flexibilité des salaires – qui les tire vers le bas –, ou en d'autres mots la déflation, est préoccupante, en partie à cause du manque de demande globale. Mais il existe aussi une autre raison. En situation

de déflation, lorsque les dettes sont nominales – non indexées – se présente un risque de faillite. Les faillites sont coûteuses et déstabilisantes. Historiquement, les périodes de déflation ont été des périodes difficiles, associées à une faiblesse de la croissance. La déflation a été un problème aux Etats-Unis, à la fin des années 1990, ainsi qu’au Japon, et l’on peut craindre qu’elle ne le soit de nouveau aujourd’hui.

Les faillites sont préoccupantes, car elles peuvent induire une perte de capital productif si elles sont mal gérées. Si elles sont bien gérées, elles se limiteront à une réorganisation financière: c’est un point important dont il faut prendre conscience. Aujourd’hui, beaucoup de gens sont *excessivement* effrayés par les faillites, parce qu’elles ont été, dans nombre de cas, très mal gérées. Toutefois, les faillites bien gérées – conformément aux dispositions du chapitre 11 du Code des Etats-Unis régissant les faillites, par exemple – peuvent préserver l’existence des entreprises et représenter une bonne façon d’aller de l’avant. Il ne faut pas s’en effrayer, même si, assurément, elles ne vont pas sans être coûteuses.

La nature du problème auquel nous sommes confrontés peut être présentée ainsi. Dans l’économie mondiale, les gens ont les mêmes compétences qu’avant la crise, les équipements et les ressources matérielles sont aussi les mêmes. Le problème est que l’on observe des dysfonctionnements dans les domaines de l’organisation et de la coordination, ainsi que d’ordre macroéconomique. Nous échouons à mettre en œuvre ces ressources humaines et physiques pour produire. Cela met en évidence l’importance de l’organisation et de la politique économiques. Ce ne sont pas nos ressources qui ont disparu. C’est la façon dont nous les organisons pour créer des emplois et de la valeur. Pour l’avenir, tout le défi est de susciter la demande globale qui remettra ces ressources à l’ouvrage. La question est: quelles sont les politiques et les réformes susceptibles d’y arriver? Lorsque nous commençons à nous poser cette question, nous réalisons que bien des cadres politiques de ces dernières décennies n’ont fait qu’aggraver les choses. Comme on l’a déjà vu, nous avons affaibli les stabilisateurs automatiques en amoindrissant la protection sociale et nous avons déstabilisé l’économie en rendant les salaires plus flexibles au lieu d’assurer la sécurité de l’emploi. Nous avons aggravé l’anxiété, ce qui, dans ce genre de période, accroît les taux d’épargne et réduit la consommation. Toutes ces prétendues réformes ont rendu notre système économique moins stable et moins apte à surmonter une tourmente.

## Effondrement du crédit, renflouement des banques et conséquences sociales des incitations

En plus de l’insuffisance du plan de relance déjà mentionné, aujourd’hui les Etats-Unis sont confrontés à un autre grave problème dans la conception d’un programme de redressement efficace face à la crise économique: il faut savoir que faire face aux défaillances du système bancaire et financier. Nous savons tous ce qu’il faut faire, mais cela représente un vrai défi. On a voulu faire

redémarrer le crédit en aggravant le moins possible la dette et le déficit publics. Malheureusement, le renflouement des banques a l'effet contraire. Des centaines de milliards de dollars ont été dépensés, creusant la dette publique sans accroître le crédit. Si l'on avait consacré 700 milliards de dollars à la création d'une banque sans arriérés et autorisé un degré d'endettement de 12 pour 1 – ce qui est très modeste par rapport aux degrés très risqués de 30 pour 1, 50 pour 1, voire 100 pour 1 des banques renflouées –, ce degré de 12 pour 1 appliqué à 700 milliards de dollars des Etats-Unis aurait créé une capacité de crédit de 8,4 billions de dollars des Etats-Unis. Avec ces 700 milliards de dollars, on aurait pu créer la capacité de crédit nécessaire au maintien de l'activité des entreprises, notamment des petites. Les profits de la nouvelle banque seraient revenus à l'Etat. Au lieu de cela, on a décidé de dépenser l'argent pour protéger des intérêts particuliers.

Il est facile de comprendre ce qui s'est passé: les banques américaines ont créé des actifs toxiques. Certains ont été vendus en Europe, mais il en reste beaucoup aux Etats-Unis. Des erreurs ont été faites, mais une des lois fondamentales de l'économie est: ce qui est fait est fait. Les pertes sont là. Les banques ont prêté sur la base d'une bulle et la bulle a éclaté. Rien ne changera cet état de fait. Bien des gens, dans le monde de la finance et ailleurs, voudraient que l'on croie que, d'une façon ou d'une autre, si la confiance était restaurée, les pertes disparaîtraient. Nous aimerions qu'ils aient raison, mais ils ont tort. La bulle était apparente à l'époque, elle l'est doublement aujourd'hui. Maintenant, la question est: qui supportera les pertes? C'est presque un jeu à somme nulle. Que veulent les banques? C'est très simple: elles veulent que les contribuables américains épongent leurs pertes. Tout banquier le voudrait. Personne n'aime supporter les pertes ou conséquences de ses erreurs. Les banquiers essaient, subrepticement ou non, sans transparence ou avec, de faire payer leurs erreurs aux contribuables américains. Le paradoxe, c'est que le manque de transparence nous a plongés dans le marasme et que l'on recourt au manque de transparence pour nous sortir de ce marasme.

Un exemple de cette absence de transparence est la façon dont les pertes ont été assurées. Vous prenez une offre groupée d'actifs toxiques et vous dites: «J'assurerai les pertes.» Mais cela ne fait pas disparaître les pertes: cela ne fait que les transférer dans le bilan du gouvernement des Etats-Unis. Cependant, il y a une différence de cadre comptable. Extraire les pertes du bilan des banques fait apparaître un gain pour la banque. Cela semble une bonne chose. Mais le gouvernement des Etats-Unis ne tient pas ses livres de comptes en sorte qu'apparaissent les pertes à venir, car les pertes ne sont pas enregistrées tant qu'elles ne sont pas effectives. Nous pouvons tous adhérer au mythe selon lequel nous aurions résolu le problème, mais seulement parce que nous n'avons pas fait preuve de transparence. C'est une bonne astuce, mais qui ne résout pas le problème, parce qu'en quelques années la dette publique des Etats-Unis se creusera de plus en plus.

En fait, c'est pire qu'un jeu à somme nulle, c'est un jeu à somme négative. Si vous ne suscitez pas des incitations qui vont dans le bon sens, vous

aurez de mauvais comportements, or le problème du secteur financier est que les incitations ont été systématiquement dans le mauvais sens. Les Etats-Unis ont déversé l'argent dans des banques qui l'ont dépensé en bonus et en dividendes. Face à ce comportement, les gens se disent: «Ces banquiers ne sont-ils pas impossibles?» Tout le monde répond: «Oui, les banquiers américains ont des déficiences morales.» C'est sans doute vrai. Toutefois, le problème est qu'ils agissaient en fonction d'incitations perverses, de la même façon qu'auparavant ils réagissaient à des incitations qui les encourageaient à agir à courte vue et à prendre des risques excessifs. Dans les deux cas, ils se sont comportés conformément aux incitations auxquelles ils étaient soumis. Ce qui nous a préoccupé, c'est qu'en observant le comportement des banques nous pensions vraiment qu'elles connaîtraient de graves problèmes. Mais ceux-ci ne se produisaient pas. Notre théorie était-elle donc fausse? Aujourd'hui, ces problèmes prévus sont bel et bien là.

Le mécanisme d'assurance engendre aussi des incitations perverses. Par exemple, les pertes de Citibank ont été assurées. La banque a pris à sa charge 10 pour cent des pertes, et le gouvernement 90 pour cent. Les prêts immobiliers sont un élément essentiel du problème qu'il faut résoudre. Même si la valeur du prêt immobilier est bien supérieure à celle de la maison, il vaudrait mieux pour tout le monde que les gens restent dans leur habitation. Il n'est bon pour personne de jeter les gens hors de chez eux: le logement sera dégradé et la communauté y perdra. Des millions d'Américains sont en train de perdre leur maison, donc les économies de toute une vie. Les Etats-Unis n'ont pas seulement un problème économique: ils ont un problème social.

Il nous faut agir à ce propos, mais l'assurance accordée aux banques contre leurs pertes rend les choses bien plus difficiles. Considérons un prêt immobilier qu'il faut solder: il n'y a guère de chances que la valeur du logement augmente. Si le crédit n'est pas soldé et que la valeur augmente, c'est Citibank qui engrangera le gain. Si la valeur baisse, c'est le contribuable américain qui supportera vraisemblablement les pertes. C'est une situation du type: «Pile je gagne, face tu perds.» On a créé une situation où les banques ne sont pas incitées à trouver une solution au remboursement des prêts immobiliers, mais à s'engager dans des prises de risques excessifs. Nous avons créé des incitations asymétriques. C'est pourquoi, il s'agit d'un jeu à somme négative.

Plus généralement, le gouvernement des Etats-Unis a apporté du capital à plusieurs grandes banques, mais sans aucun contrôle sur leurs prises de décisions. Cela n'est pas vrai que pour les Etats-Unis, mais aussi pour d'autres pays. Partout où diffèrent ceux qui apportent le capital et ceux qui prennent les décisions, on observe des incitations perverses. C'est là une des premières lois de l'économie. Des incitations perverses donnent de mauvais comportements, ce qui détruit de la richesse. En d'autres termes, ces pays ont suscité des incitations à détruire de la richesse plutôt qu'à en créer.

Les déficits budgétaires auront des effets à long terme. Il y a quelques années, le président Bush s'est adressé au peuple des Etats-Unis et a déclaré: «Nous avons un problème. Notre sécurité sociale (c'est-à-dire, aux Etats-Unis,

le régime public de pensions de vieillesse) est en panne. Si nous ne faisons rien, nous devons mettre un terme à la convention, au contrat social. Cela briserait aussi notre économie.» A l'époque, le déficit de la sécurité sociale – ce que l'on appelle le déficit des 75 ans – se montait à environ 560 milliards de dollars des Etats-Unis. Pour moins d'argent que ce qui a été dépensé pour renflouer des banques en difficulté, et qui le sont toujours, il aurait été possible de rétablir durablement la santé financière du système de sécurité sociale, dans l'intérêt des générations à venir. On aurait pu dire à tous les retraités que, dans les 75 ans à venir, ils n'auraient aucun souci à se faire pour leur retraite. Aujourd'hui, le président Barack Obama déclare aussi qu'il faut revoir la sécurité sociale parce que les fonds manquent.

Les ressources sont limitées. C'est l'objet même de la science économique. Il faut donc faire des choix quant à l'usage de ces ressources. On a fait de mauvais choix dans la façon de renflouer les banques en difficulté. Ces choix auront des conséquences économiques et sociales. L'une d'entre elles est que des personnes âgées verront leurs retraites compromises.

## Conclusions

Lorsque nous abordons le problème que pose la crise actuelle, il faut impérativement garder à l'esprit l'importance de la sauvegarde des stabilisateurs automatiques et de la protection sociale. Pour que la reprise soit solide et durable, il nous faut aussi nous attaquer à l'insuffisance de la demande globale due aux inégalités à l'échelle mondiale, mais aussi nationales, et nous préoccuper de la constitution de réserves excessives consécutive aux déséquilibres, qui ont causé de plus en plus d'inquiétudes ces dernières années. Si nous ne faisons pas preuve de plus d'efficacité que par le passé pour traiter les problèmes des pays en développement, les inégalités s'aggraveront et la propension à constituer des réserves excessives ne fera que s'accroître.

Il nous faut trouver de meilleurs moyens de gérer les risques à l'échelle mondiale – notamment en concevant un nouveau système de monnaie de réserve pour remplacer celui du dollar qui est à bout. Lorsque nous nous efforçons de bien poser les problèmes et de réformer le système réglementaire, il nous faut reconnaître que nos actions ne feront que réparer la tuyauterie. Sans doute est-il important d'avoir une bonne tuyauterie. Mais, si nous ne nous attaquons pas aux problèmes les plus fondamentaux, nous ne remettrons pas l'économie mondiale sur la voie d'une croissance solide, durable et équitable.