F-621
Bis

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES
DIRECTION DE LA CONJONCTURE
ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

ÉTUDES ET DOCUMENTS

L'ÉCONOMIE DU PLEIN EMPLOI

par

T. BALOGH, F. A. BURCHARDT, M. KALECKI,
K. MANDELBAUM, E. F. SCHUMACHER,
G. D. N. WORSWICK



I. N. S. E. E.

PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE

Source gallica.bnf.fr / INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

DIRECTION DE LA CONJONCTURE
ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

L'ÉCONOMIE DU PLEIN EMPLOI

par

T. BALOGH, F. A. BURCHARDT, M. KALECKI,
K. MANDELBAUM, E. F. SCHUMACHER,
G. D. N. WORSWICK

Traduit de l'anglais par Andrée DEVAUX

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES
- 7 FEV. 1949
52.650.



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
108, Boulevard Saint-Germain, Paris VI^e^

1949

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 1

I. — **Les causes du chômage,** par F. A. BURCHARDT 5

1. La théorie du « laissez-faire » et de la concurrence 6
2. Les théories des fluctuations naturelles 17
3. La théorie de la demande effective 25

II. — **Trois méthodes de réalisation du plein emploi,** par M. KALECKI 47

1. Le déficit systématique. 48
2. La stimulation de l'investissement privé 59
3. La redistribution des revenus 62

III. — **La stabilité et la flexibilité du plein emploi,** par G. D. N. WORSWICK 69

1. La stabilité et le problème des salaires 70
2. Les « goulots d'étranglement » et la mobilité de la main-d'œuvre 82
3. Le contrôle de la situation géographique des industries et de la population 92

IV. — **Les finances publiques. Leurs rapports avec le plein emploi,** par E.-F. SCHUMACHER 99

1. Les principes des finances publiques 100
2. La fiscalité redistributive 105
3. Le financement du déficit. 114
4. Construction du budget de plein emploi. 136

V. — **Les aspects internationaux du problème du plein emploi,** par T. BALOGH 141

1. La nature du problème. 141
2. Le plein emploi et la balance des comptes internationaux. . 143
3. Multilatéralisme et plein emploi 175
4. Le plein emploi limité à une région. 183

VI. — **Une expérience de plein emploi : les contrôles dans l'économie allemande de 1933 à 1938,** par K. MANDELBAUM . . 201

1. Le contrôle du commerce extérieur. 203
2. Le contrôle des prix et des salaires 211
3. La mobilité de la main-d'œuvre 219

Les répercussions plus lointaines du plein emploi 229

INTRODUCTION

Les économistes sont maintenant d'accord dans une assez large mesure pour reconnaître que tant que l'activité économique sera uniquement déterminée par les décisions des milieux d'affaires, le système économique demeurera sujet à des fluctuations périodiques. Pour éviter cette instabilité, l'État doit assumer la responsabilité de contrôler le volume de l'emploi. Cette nécessité a été reconnue par le récent Livre Blanc sur la politique de l'emploi (cmd. 6527) qui a été publié pendant que cette étude était à l'impression. L'objectif immédiat et principal de la politique proposée par le Livre Blanc est la lutte contre le chômage massif au moyen de contre-mesures prises dès la naissance de la dépression. Les études contenues dans cet ouvrage dépassent cet objectif. Elles ne se préoccupent pas seulement d'atténuer les effets des fluctuations économiques, mais de créer et de maintenir le plein emploi, c'est-à-dire un état économique dans lequel tout individu désireux de travailler peut trouver un emploi aux taux de salaires en vigueur.

Le plein emploi constitue, cependant, un concept abstrait. Les statistiques du chômage feront toujours apparaître, à certaines époques, l'existence d'un certain nombre de personnes sans emploi : celles qui sont en train de quitter une occupation pour une autre, et un petit nombre d'individus qu'il est difficile de placer rapidement, ou qui attendent qu'on leur fasse subir un nouvel apprentissage les rendant aptes à exercer une autre profession. Il peut également se produire un chômage saisonnier dans certaines professions ou dans l'ensemble de l'économie. Le minimum statistique de ces chômages frictionnel et saisonnier ne peut être déterminé *a priori*. Il dépendra de l'efficacité de l'organisation du marché du travail, de la manière dont les chefs d'entreprises et la main-d'œuvre s'adapteront aux changements de circonstances, de la variabilité de la demande et des politiques adoptées par l'État pour régulariser et réglementer l'activité économique. Ces facteurs variables, qui sont liés au fonctionnement des institutions, détermineront l'importance du chômage « visible » ou « statistique » qui sera, par exemple, de 5 % ou de 2 %. Lorsque nous parlons de plein emploi dans cet ouvrage, nous entendons par là un état économique dans lequel le chômage est limité à ce minimum de chômeurs « involontaires » représenté par des individus qui viennent de quitter une occupation pour un autre emploi prêt à les recevoir.

Une telle définition du plein emploi ne tient pas compte de son contenu économique et social. Il existe une infinité de moyens de créer et de maintenir le plein emploi, et à chacun de ces moyens correspond une différente répartition des revenus, un différent niveau de bien-être et une structure différente de l'industrie et du commerce. Comme l'expliquait lord Keynes, en creusant des trous dans le sol et en les comblant, on réalise le plein emploi; il en est de même lorsqu'on accumule les armements ou l'outillage industriel. En se livrant à des politiques d'emploi aussi inutiles, on peut évidemment donner à un pays un niveau de bien-être supérieur à celui qu'il aurait connu en cas de dépression. Mais, en procédant à des travaux publics utiles, en subventionnant la consommation de la communauté, ou en redistribuant les revenus, on peut porter l'emploi à un niveau égal et, en même temps, élever plus sensiblement le niveau de vie de la société qu'en creusant des trous inutiles. Le contenu social et économique du plein emploi ne peut être déterminé par l'économiste. Celui-ci doit, cependant, montrer à la communauté entre quelles méthodes elle peut choisir et faire ressortir les inconvénients de chacune d'elles.

Les préférences sociales et politiques doivent déterminer la direction vers laquelle la communauté s'oriente, mais, pour faire un choix rationnel, elle doit connaître les différentes voies possibles. Nous n'avons pas analysé dans cet ouvrage toutes les méthodes de réalisation du plein emploi. Nous avons, en effet, éliminé celles qui sont basées sur l'inflation cumulative, l'accroissement des dépenses de luxe, et les autres méthodes de plein emploi susceptibles d'accroître les inégalités, bien qu'il y soit fait allusion dans l'analyse de l'expérience allemande qui se trouve à la fin de l'ouvrage.

Les résultats de notre étude ne constituent ni une reproduction du plein emploi tel qu'il se présente dans un pays particulier, ni un plan de reconstruction, mais un exposé des facteurs stratégiques qui doivent être considérés lorsqu'on élabore une politique de plein emploi permanent dans des pays industriels. Dans les pays pauvres et arriérés qui ont une population excessive et manquent généralement de capital social et privé, on se trouve en présence de problèmes différents et plus importants sous bien des rapports. Si l'on veut parvenir à une industrialisation assez rapide du pays, il faudra probablement avoir recours aux contrôles directs et à d'autres méthodes assez semblables à celles utilisées dans l'économie de guerre. Pour les mêmes raisons, la période de reconstruction, qui correspond à la transition entre la guerre et la paix, ne peut être considérée comme présentant un « cas type » en ce qui concerne l'application de politiques de plein emploi. Le fait que la demande a été comprimée pendant les années de guerre, le manque d'outillage, le retard apporté aux réparations constitueraient autant de facteurs tendant à provoquer un état de « suremploi », si l'on n'exerçait sur eux aucun contrôle. On est généralement d'accord, en Grande-Bretagne tout au moins, pour admettre que les contrôles économiques ne peuvent être relâchés que progres-

sivement, à mesure que les approvisionnements redeviennent normaux. C'est seulement lorsque la période de rééquipement et de reconstitution des stocks sera terminée et que l'afflux des approvisionnements permettra de libérer les principaux secteurs de l'économie qu'on verra reparaître le problème dont traite cet ouvrage : comment maintenir d'une manière permanente la consommation et l'investissement à un niveau qui assure le plein emploi? Ces problèmes à long terme présentent cependant une importance immédiate. Les mesures adoptées pendant la transition entre la guerre et la paix constituent le cadre dans lequel la politique de plein emploi commencera à fonctionner. Nous ne saurions traverser avec succès cette période de transition, si nous ne gardions présent à l'esprit l'objectif final vers lequel tendent nos efforts. »

Chacune des six études qui constituent cet ouvrage traite d'un aspect particulier du problème. Leur unité se manifeste cependant de deux manières : les différents articles s'efforcent de mettre leur composition et les thèses qu'ils exposent en harmonie les unes avec les autres, en dépit de quelques divergences, et ils essaient de donner une idée d'ensemble du fonctionnement du système et de ses principes directeurs.

La table des matières montre comment la tâche a été répartie entre les auteurs qui ont collaboré à cet ouvrage. Il était inévitable que certaines études empiètent un peu sur d'autres, et l'on pouvait même souhaiter qu'il en fût ainsi pour que les répercussions de la nouvelle théorie de l'emploi sur les différentes branches de l'économie apparaissent clairement.

D'une manière générale, la première étude définit le cadre historique du problème du chômage; la deuxième donne une analyse systématique de la théorie du plein emploi et indique les principaux moyens de parvenir à l'utilisation de toute la main-d'œuvre. Les aspects particuliers de cette théorie générale sont étudiés dans les sections suivantes. La troisième étude traite du problème de la stabilité et de la flexibilité d'une économie de plein emploi et analyse les questions de la pression des salaires et des prix, des facteurs déterminant l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre, de la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions et les professions et de la situation géographique des industries. La quatrième partie est consacrée à l'étude des principes des finances publiques. Elle oppose aux règles financières classiques celles qui résultent des théories économiques modernes (keynesiennes) et étudie le domaine d'application et les limites des différentes méthodes financières susceptibles de constituer les instruments de la politique de plein emploi. Dans toutes ces études, nous admettons tacitement que les rapports d'une économie de plein emploi et du monde extérieur peuvent être réglementés d'une manière satisfaisante. La cinquième partie étudie spécialement ce problème et montre à quelles conditions le fonctionnement du commerce multilatéral libre peut être compatible avec la réalisation du plein emploi dans un pays

quelconque membre du système international ou, à défaut, quelles sont les autres méthodes permettant d'ajuster la balance des comptes des pays à plein emploi dans un monde où les autres unités économiques restent soumises aux fluctuations cycliques. Pour juger de la valeur de nos conclusions théoriques en les confrontant avec l'interprétation critique d'un cas concret, nous avons, dans la dernière étude, rapproché ces principes de l'unique expérience pratique d'une politique de plein emploi qui ait été réalisée jusqu'à présent dans une société capitaliste, en temps de paix : la préparation à la guerre. L'Allemagne s'est trouvée, vers 1935, dans une situation déficitaire et sans avoirs étrangers, et elle a poursuivi une politique d'expansion intérieure (alors que la situation du reste du monde était instable) en même temps qu'elle développait son activité économique jusqu'à la limite du plein emploi pendant la période considérée et au-delà. Il est impossible de rien ignorer du contenu social de la politique économique de l'Allemagne et des buts d'agression auxquels elle était destinée. Cependant cette étude insiste principalement sur les problèmes techniques du contrôle économique en cas de plein emploi. Nous nous sommes efforcés de faire la distinction entre les méthodes qui peuvent être attribuées aux « nécessités de la situation » et celles qui résultent des déformations sociales et politiques du système. Les leçons, mêmes négatives, qu'on peut tirer de cette expérience peuvent avoir une valeur.

Ce livre s'efforce d'être un manuel, c'est-à-dire qu'il ne s'adresse pas exclusivement aux économistes experts. Nous avons donc retiré de ces études l'analyse rigoureusement technique des problèmes. Cependant, étant donné qu'il s'agit d'un sujet nouveau et complexe, le raisonnement demeure parfois difficile à suivre. Il nous a paru préférable de tolérer quelques complications plutôt que de tomber dans l'erreur contraire en essayant de trop simplifier.

Les six études qui constituent cet ouvrage ont été écrites par des membres de l'Institut de Statistique de l'Université d'Oxford, qui se consacrent spécialement à la recherche économique et ont collaboré depuis quelques années à des travaux sur l'économie de guerre. Bien que ce livre soit le résultat d'un travail d'équipe et que les personnes qui ont collaboré à sa rédaction aient eu, entre elle, de longues discussions, chaque collaborateur est responsable de son étude personnelle et non de tous les détails de l'ouvrage.

L'Institut de Statistique est indiqué comme l'auteur de l'ouvrage, parce qu'il serait incommode de porter six noms d'auteur sur la page de titre. En tant qu'organisme de recherche, l'Institut n'a pas d'opinion et ne se trouve nullement engagé par les avis et les raisonnements exprimés par les personnes chargées des recherches.

F. A. B.

Oxford, juillet 1944.

PREMIÈRE PARTIE

LES CAUSES DU CHOMAGE

par F. A. BURCHARDT.

Peu de gens seraient prêts à nier que le chômage massif est un fléau social. L'unanimité de cet avis n'a cependant pas fourni les bases d'une action concertée. Ceci s'explique par deux raisons : en premier lieu, on n'est pas d'accord sur les causes du chômage et, en second lieu, même si l'on s'entendait sur le diagnostic, les opinions différeraient encore au sujet du traitement à appliquer : le chirurgien recommandant d'utiliser le bistouri, le spécialiste une drogue nouvelle et le praticien de médecine générale un reconstituant ou des compresses froides. On rencontre rarement une divergence d'avis aussi prononcée dans le domaine médical, où seule compte l'opinion des experts qui peut être soumise à l'expérience. Elle est courante quand il s'agit de questions sociales. L'« organisme social » ne se prête pas volontiers aux expériences et, dans ce domaine, ce sont les points de vue de certains groupes plutôt que l'opinion des experts, qui déterminent le diagnostic et prescrivent les remèdes. En ce qui concerne le chômage, la situation est encore plus compliquée, parce que les experts — les économistes en l'occurrence — ne sont pas d'accord sur les causes de ce phénomène et ne sont parvenus que récemment (à la suite, semble-t-il, de l'importance que le chômage a prise vers 1930) à trouver une explication satisfaisante. On s'efforce de faire reconnaître les théories modernes dans les milieux des experts et il s'écoulera encore quelque temps avant que la nouvelle interprétation des faits économiques soit admise par les groupes qui déterminent les politiques à suivre.

D'une manière générale, si l'on élimine les explications hybrides qui sont évidemment très courantes en période de transition, il existe trois théories du chômage :

a) La première et la plus ancienne considère le chômage comme une pénalité imposée à l'économie pour s'être écartée du « laissez-faire », c'est à dire de la liberté de la concurrence et du commerce. On peut l'appeler « théorie du laissez-faire et de la libre concurrence ».

b) D'après la deuxième explication, le chômage est dû à la complexité des facteurs qui déterminent le cycle économique; cette théo-

rie insiste sur le fait que les fluctuations de l'activité économique sont naturelles, inévitables et saines, lorsqu'elles sont assez modérées. Il suffira, pour cet exposé, de décrire dans ses grandes lignes l'apport que l'analyse du cycle économique a fait à l'étude concrète du chômage, à la mise en formules des nouveaux problèmes et aux politiques destinées à lutter contre le chômage cyclique. Sous la rubrique *Théories des fluctuations naturelles*, nous étudierons les analyses du cycle économique qui se sont développées parallèlement à la théorie classique et suivant lesquelles les variations de l'activité économique ne sont que partiellement contrôlables. Nous choisissons donc une distinction arbitraire, basée sur l'attitude des économistes vis-à-vis des politiques de lutte contre les variations cycliques. Au point de vue théorique, certaines des « théories des fluctuations naturelles » pourraient être incorporées dans les théories modernes, qui considèrent le contrôle complet du cycle et le maintien du plein emploi comme des propositions pour le moins théoriques.

c) La troisième explication attribue le chômage à la défection de la demande effective, à l'insuffisance des dépenses de consommation et (ou) d'investissement. On peut retrouver des éléments de cette théorie dans certains ouvrages du XIX^e^ siècle, mais, en tant que « théorie générale », elle a été développée pour la première fois par Keynes vers 1930.

Ces trois explications principales ont donné lieu à un grand nombre de variantes, et chaque théorie propose un remède particulier, qui est quelquefois le même, au phénomène du chômage. Une analyse des trois théories principales nous permettra de dégager plus clairement certains concepts fondamentaux qui jouent un rôle important dans les discussions académiques et extra-académiques du problème du chômage.

I. — La théorie du « laissez-faire » et de la concurrence.

Suivant cette théorie, le chômage provient, soit de l'intervention du gouvernement dans le libre jeu des facteurs commerciaux, soit, plus généralement, des pratiques monopolistiques. Si le gouvernement voulait bien ne pas se mêler des affaires économiques en prenant des mesures telles que : législation sociale, subventions, droits, etc. et céder la place à l'initiative privée et au libre jeu de l'offre et de la demande, on obtiendrait automatiquement un niveau d'emploi élevé. On renforce quelquefois ces arguments en faveur du laissez-faire en considérant comme un même genre de mesures les restrictions gouvernementales à la libre concurrence et les pratiques limitatives des monopoles privés. Les organisations à caractère de monopoles constituées dans l'industrie et sur le marché du travail ont, prétend-on, les mêmes effets que l'intervention de l'État : elles restreignent la production et les possibilités d'emploi. Si nous pouvions supprimer les

monopoles et les remplacer par un régime réel de libre concurrence, ou les contrôler de manière à leur imposer le même comportement que les firmes soumises à la concurrence normale, le chômage tendrait à se résorber; une fois de plus, l'intérêt individuel coïnciderait avec celui de la société.

Ces explications courantes et rudimentaires de la théorie du chômage ne sont pas, sous leur forme pure, très largement admises dans ce pays. Elles sont néanmoins énergiquement propagées aux États-Unis par les économistes, les hommes d'affaires et les politiciens, et elles constituent encore en Grande-Bretagne, bien que sous une forme moins rigide, les principes qui déterminent l'attitude du public à l'égard du chômage.

Traduit en termes théoriques, l'argument se développe comme suit : le chômage existe parce que les salaires sont trop élevés; ce niveau exagéré des salaires provient des pratiques de caractère monopolistique des syndicats (et indirectement des allocations de chômage, qui garantissent un standard minimum). Si l'on supprimait les mesures restrictives, la concurrence ferait baisser les salaires jusqu'au niveau où il deviendrait avantageux pour les entrepreneurs d'utiliser plus de main-d'œuvre.

Cette théorie est soutenue par les cercles d'affaires en raison d'une généralisation plausible, mais erronée; en tant qu'explication du monde réel, elle dépend de la validité de certaines hypothèses.

La théorie classique des salaires et de l'emploi.

Examinons pour commencer un cas qui est quelque peu étranger à la réalité, mais théoriquement simple : une réduction simultanée et générale des salaires. Et supposons que le montant des salaires est entièrement transformé en dépenses de consommation (1). La diminution des salaires peut entraîner deux réactions des employeurs : *a)* ils peuvent agir comme s'ils se trouvaient dans un cas de concurrence parfaite ou *b)* ils peuvent réduire immédiatement leurs prix, dans l'espoir de vendre davantage.

a) Lorsque les salaires sont réduits un jour x, les employeurs ont en mains le revenu provenant des ventes effectuées le jour précédent $(x - 1)$, aux prix de la veille. Il s'aperçoivent qu'ils vont avoir à verser aux salariés une somme inférieure à celle payée auparavant et que la différence — qui est celle entre l'ancien et le nouveau bordereau de salaires — leur restera. Au premier état de l'opération, une partie du montant des salaires vient ainsi augmenter les bénéfices des employeurs. Si cet accroissement les incite à développer immédiatement leurs investissements ou leur consommation, l'emploi global deviendra plus important. On assistera, en premier lieu, à un accrois-

(1) Nous éliminons pour le moment l'effet des variations de salaires sur le commerce extérieur, et l'existence d'individus bénéficiaires de revenus fixes.

sement de l'emploi dans les industries produisant des biens d'investissement ou des biens destinés à la consommation capitaliste (goods for capitalist consumption). Le montant global des salaires nominaux se trouvera donc réduit dans une moindre proportion que les taux des salaires nominaux. D'autre part, les frais de main-d'œuvre afférents aux industries qui produisent des biens consommables par les salariés (wage goods industries) diminueront dans la même proportion que les taux des salaires. Le fait que le montant global des salaires change moins (1) que les taux des salaires, tandis que les frais représentant les salaires nominaux dans les industries produisant des biens destinés aux salariés sont réduits proportionnellement aux taux des salaires, rendra avantageuse l'expansion des industries produisant des biens destinés aux salariés. En conséquence, le montant global des salaires exprimé en termes réels, s'accroîtra. Les taux des salaires réels diminueront néanmoins, parce que l'expansion se développe — à court terme et sous un régime de libre concurrence — en suivant les courbes ascendantes des coûts marginaux. Si les bénéfices supplémentaires résultant du développement général de la production incitent les sociétés à maintenir (ou à accroître) leurs emplois de fonds en biens d'investissement ou en biens destinés à la consommation capitaliste, l'emploi se maintiendra au niveau le plus haut (ou sera accru).

Au bout d'un certain temps, le nouvel équipement entrera en jeu. Si l'on suppose que les coûts restent constants dans les industries et les sociétés au cours d'une longue période, et que le progrès technique demeure stationnaire, la proportion du capital par rapport à la main-d'œuvre utilisée sera ramenée à son niveau antérieur. La production des biens consommables par les salariés sera alors proportionnellement plus élevée que l'augmentation de l'emploi enregistrée dans les industries produisant des biens consommables par les salariés. En conséquence, les prix diminueront proportionnellement aux taux des salaires nominaux et l'on atteindra l'équilibre à long terme.

Ainsi, lorsque les employeurs se servent des bénéfices résultant de la réduction des salaires pour augmenter leur propre consommation ou pour accroître leur capital, une diminution générale des salaires a pour effet d'accroître l'emploi. Le point crucial de cette théorie est constitué par l'hypothèse que les employeurs, dès qu'ils ont réalisé un bénéfice, augmentent leurs emplois de fonds en biens d'investissement ou leurs dépenses de consommation. S'ils n'agissent pas immédiatement dans ce sens, l'emploi ne s'accroît pas (2). L'emploi, et par conséquent la production, demeureront inchangés au cours du premier stade de l'opération, étant donné qu'il n'existe aucun motif de les diminuer en raison de la réduction des frais de main-d'œuvre. Si les

(1) Dans un système où le volume du crédit serait élastique, le montant global des salaires nominaux s'élèverait même si un nombre de travailleurs supplémentaires suffisant était employé par les industries produisant des biens non destinés à la consommation des salariés.

(2) Voir M. KALECKI : *Essays in Economic Fluctuations*, p. 79-80.

industriels désirent vendre leur production courante (et ne veulent pas augmenter leurs stocks), les prix baisseront inévitablement dans la même proportion que les salaires nominaux. De ce fait, les perspectives de bénéfices supplémentaires disparaîtront et l'hésitation que les employeurs ont manifestée au moment de répondre à une réduction de salaires déterminée par un accroissement de leurs emplois de fonds se trouvera justifiée « ex-post » (1).

La validité de la théorie classique de l'emploi dépend donc entièrement de l'hypothèse que les entrepreneurs réagissent immédiatement à une réduction des salaires en accroissant leurs emplois de fonds.

b) Examinons maintenant la seconde hypothèse dans laquelle les entrepreneurs réagissent à la réduction des salaires en diminuant leurs prix, dans l'espoir que cette diminution provoquera une augmentation des ventes. Les entrepreneurs peuvent adopter cette attitude, lorsqu'ils travaillent sous un régime de concurrence imparfaite. Il existe des preuves que, dans ce cas, les entrepreneurs ont tendance à fixer leurs prix en ajoutant aux éléments primaires du prix de revient (prime cost) un certain pourcentage destiné à constituer le bénéfice brut. Cette politique est bien connue dans le commerce de détail, où le prix de détail est établi en ajoutant un pourcentage (50 % par exemple) au prix de gros. Si les entrepreneurs ont généralement l'habitude de fixer leurs prix en ajoutant aux éléments primaires du prix de revient une marge de bénéfice, une augmentation des taux de salaires (ou une diminution) provoquera automatiquement une hausse (ou une baisse) correspondante des prix. A moins d'un changement dans le caractère monopolistique du marché, les salaires réels et les bénéfices réels resteront donc stables. Le désir d'accroître les investissements pourra se trouver encore stimulé, si les entrepreneurs agissent comme si toute réduction de prix était susceptible d'attirer la clientèle et ne tiennent pas compte de l'effet qu'une réduction générale des salaires pourrait avoir sur la demande de leurs produits. Ils prévoient une augmentation de la demande et, sans attendre que cette prévision soit réalisée, commencent immédiatement à commander des suppléments d'équipement. Les revenus gagnés par les nouveaux facteurs employés seront alors capables de servir à l'achat des marchandises supplémentaires produites, et les prévisions des entrepreneurs au sujet de l'augmentation des ventes ne seront pas infirmées.

(1) Si certains prix et revenus de la communauté sont fixes (loyers, intérêts des obligations, etc.), la chute des prix correspond à une redistribution des revenus effectuée aux dépens des salariés et des individus recevant des bénéfices commerciaux et en faveur des bénéficiaires de revenus fixes. Si ces derniers ne désirent pas consommer en totalité la somme représentant l'accroissement de leur revenu réel, la transformation d'une certaine partie des salaires en revenus fixes entraînera une diminution de l'emploi. La transformation d'une partie des bénéfices en revenus fixes peut, d'autre part, provoquer un accroissement de la consommation et, par conséquent, une augmentation de l'emploi. Comme précédemment, nous ne tiendrons cependant pas compte dans notre analyse de l'influence de la rigidité des prix et nous supposerons que l'économie ne renferme que des salariés et des individus réalisant des bénéfices commerciaux.

L'augmentation de l'emploi résultant d'une réduction donnée des salaires dépendra, dans ce cas, des prévisions des entrepreneurs au sujet de l'augmentation future des ventes. Si peu d'entrepreneurs s'attendent à une hausse des ventes, ou si la plupart d'entre eux ne sont pas certains de l'importance de la hausse prévue, l'effet produit sur l'emploi peut être minime et vice versa. Ou, pour exposer le problème sous un autre angle, une réduction praticable des salaires peut être insuffisante pour accroître les perspectives bénéficiaires d'une manière appréciable. Comme dans le cas de la concurrence parfaite, il est possible que l'effet stimulant d'une réduction des salaires agisse ou n'agisse pas dans des conditions de concurrence imparfaite. Si les entrepreneurs sont enclins à attendre que l'augmentation des ventes se soit réellement produite à la suite de la réduction des salaires, au lieu de passer leurs commandes de matériel avant qu'elle ne se soit réalisée, les événements justifieront leur hésitation : ni les ventes ni l'emploi ne s'accroîtront. La tendance à attendre peut, en réalité, être plus forte lorsque les salaires et les prix sont simultanément réduits. Dans un régime de concurrence imparfaite, le rapport existant entre les réductions de salaires et l'ajustement des prévisions des entrepreneurs peut ainsi être moins strict que dans le premier cas classique de concurrence parfaite. Ceci conduit à se demander s'il n'existe pas des méthodes, autres que l'action sur les salaires, susceptibles d'être utilisées pour modifier les prévisions des entrepreneurs; la théorie moderne de la demande effective traite plus systématiquement de cette question.

La théorie néo-classique.

Deux tentatives ont été faites pour conserver une partie au moins de la théorie classique de l'emploi : on a prétendu, d'une part, que les réductions de salaires accompagnées de diminutions de prix tendent à faire baisser le taux de l'intérêt; d'autre part, on a soutenu qu'elles améliorent le commerce extérieur du pays en stimulant les exportations.

Lorsque la baisse des salaires nominaux n'est pas accompagnée d'un accroissement simultané de l'emploi, la diminution du volume des transactions (exprimée en valeur monétaire) accroît le montant en espèces en la possession du public en raison de la diminution des chiffres d'affaires. Compte tenu du désir de conserver des espèces (de préférence à d'autres actifs), les entrepreneurs essaieront de remédier à cet accroissement des liquidités en achetant des actifs à court et à long terme. Ces opérations auront pour effet d'abaisser le niveau général des taux d'intérêt. Il est clair que l'on aurait obtenu le même résultat, à des taux de salaires nominaux déterminés, si la liquidité des entrepreneurs avait été accrue par des émissions de monnaie supplémentaires de la Banque centrale. De même, une réduction générale des salaires nominaux (rémunération proportionnée au rendement des

facteurs) est, quant à son objectif et ses conséquences, équivalente à une dévaluation de la monnaie.

Il est cependant possible que la baisse des taux d'intérêt à court terme ne détermine pas une réduction appréciable des taux d'intérêt à long terme et, de ce fait, ne parvienne pas à stimuler sensiblement les investissements, tandis que les prévisions à court terme des entrepreneurs relatives aux bénéfices peuvent être défavorablement affectées par les difficultés du processus d'ajustement de prix et de salaires décroissants. Les effets favorables d'une réduction de la rémunération proportionnée au rendement des facteurs sur la balance commerciale dépendront de l'élasticité de l'offre et de la demande et d'autres éléments, que nous examinerons plus loin (1). Il n'est donc pas possible de compter sur les répercussions indirectes des réductions de salaires pour porter l'emploi au niveau correspondant à l'utilisation complète de la capacité de production.

Les conclusions de cette analyse de la théorie classique de l'emploi peuvent se résumer comme suit : L'hypothèse que des réductions de salaires concurrentes provoqueront un accroissement de l'emploi présuppose que les entrepreneurs réagiront toujours et immédiatement, en présence d'une augmentation temporaire de leurs bénéfices, en accroissant leurs emplois de fonds. C'est une hypothèse qui ne correspond pas à la réalité car ce sont les bénéfices futurs plutôt que les bénéfices actuels, qui déterminent les décisions d'investir. De plus, établir des programmes d'augmentation de la production, et plus encore des programmes d'investissements demande du temps et les entrepreneurs sont toujours enclins à adopter une attitude d'expectative lorsque les salaires sont réduits. Or, le délai qui s'écoule entre la réduction des salaires et l'accroissement compensateur des dépenses des entrepreneurs permettra aux salaires et aux bénéfices réels de demeurer inchangés et confirmera ainsi l'hésitation première des entrepreneurs. Une tendance des prix à la baisse, s'ajoutant à l'incertitude relative à l'évolution future des salaires et des prix, peut avoir une influence défavorable sur les prévisions des entrepreneurs et provoquer une réduction de la production et de l'emploi. De plus, les prévisions concernant les bénéfices sont influencées par de nombreux facteurs autres que les variations des prix de revient. Lorsqu'il existe un chômage massif et que les entrepreneurs se trouvent en présence d'une demande décroissante et de prix décroissants, une diminution des salaires n'est pas susceptible de transformer les perspectives de baisse en perspectives de hausse. Il est probable, bien qu'assez paradoxal, que le remède classique représenté par la diminution des salaires soit incapable de provoquer une augmentation de l'emploi, lorsque les affaires vont mal et que le chômage est important et continue de s'accroître; il pourrait, au contraire, activer la réintégration des travailleurs dans l'industrie en période d'amélioration économique et d'accroissement de l'emploi,

(1) Voir 5e partie.

mais à ce moment-là, les réductions de salaires ne sont ni nécessaires ni applicables.

Pour toutes ces raisons, il est improbable qu'une réduction générale ou généralisée des salaires nominaux accroisse l'emploi en faisant naître des perspectives de bénéfices qui, à leur tour, stimulent les investissements. Les effets indirects des réductions de salaires, transmis par l'intermédiaire du taux de l'intérêt et des modifications de la balance commerciale, sont quelque peu incertains et peuvent, en tout cas, être obtenus plus facilement et plus directement au moyen d'une politique monétaire appropriée. La conception classique suivant laquelle il existe un seul niveau de salaires susceptible d'assurer l'équilibre des facteurs dans une situation de plein emploi se trouve ébranlée lorsque les réductions des salaires nominaux ne déterminent pas une diminution correspondante des salaires réels et que les décisions d'investir ne s'accroissent pas automatiquement, à la suite de ces réductions de salaires nominaux.

Les fondements sociaux de la théorie classique.

On pourrait en rester là en ce qui concerne les arguments théoriques. Mais il semble utile de rechercher pourquoi les économistes, au cours du siècle dernier, et les hommes d'affaires jusqu'à l'heure actuelle, ont persisté à croire qu'il existe un niveau de salaires susceptible de permettre l'emploi de toute la main-d'œuvre et que les réductions de salaires peuvent supprimer ou réduire le chômage massif. En examinant leurs suggestions en peut découvrir pourquoi la vieille théorie est si lente à disparaître et trouve de si nombreux défenseurs parmi les employeurs. Trois courants de pensée se manifestent parmi les partisans d'une lutte contre le chômage au moyen de diminutions de salaires.

a) Pour l'homme d'affaires, une réduction des salaires appliquée dans sa firme ou dans son industrie signifie une diminution des prix de revient qui lui permet de vendre davantage à des prix réduits. En période d'emploi décroissant, il lui semble, par conséquent, raisonnable de demander des diminutions de salaires. Si ses employés, comme c'est probablement le cas, n'achètent qu'une fraction négligeable de sa propre production, et si les salaires des autres firmes ou industries demeurent fixes (ou subissent une diminution moins importante) il profitera de cette différence, ses bénéfices s'accroîtront et la plupart du temps, il augmentera sa production. Profondément convaincu qu'en se laissant guider intelligemment par son propre intérêt il agit pour le bien de toute la collectivité, il conclut que ce qui est juste et profitable pour les affaires individuelles doit l'être pour les affaires de la communauté. C'est précisément cette généralisation qui est fausse. En effet, si la politique particulière de l'industriel est efficace et profitable c'est parce que les salaires des autres sociétés et industries n'ont pas été

diminués (ou l'ont été proportionnellement moins), c'est parce qu'il s'est trouvé en tête du mouvement de réduction des salaires. Si les autres sociétés et industries suivent son exemple et peut être le dépassent, les diminutions des salaires et des prix se généralisent et les avantages acquis à l'origine sont partiellement ou totalement perdus. De plus, en raison des difficultés qu'entraîne le processus difficile d'ajustement des prix et des salaires décroissants, une hésitation à procéder à de nouveaux investissements se manifeste au cours de cette période même chez les entrepreneurs qui se trouvent avantagés par rapport à leurs concurrents et, pour cette raison, on n'enregistre aucune augmentation de la demande effective.

Une politique de réductions de salaires est considérée favorablement par les hommes d'affaires, bien qu'elle procède de l'idée fausse que ce qui est profitable à l'individu est également profitable et avantageux pour la communauté, parce qu'elle fait partie du jeu de la concurrence tendant à procurer des avantages aux uns ou aux autres. Le fait que ces avantages sont obtenus aux dépens des autres industries et qu'ils constituent un jeu d'enchères dans lequel les autres employeurs sont les perdants, ne saurait empêcher les entrepreneurs d'avoir recours à cette méthode en période de dépression, étant donné que les répercussions de leurs actes sur le reste de la communauté leur échappent et qu'il n'est pas facile de déterminer la responsabilité des mesures appliquées par une industrie particulière dans les conséquences générales (1). Favorisé par le marasme des affaires, le jeu d'enchères constitué par les diminutions de salaires devient tentant et, comme il n'est pas facile de distinguer ce genre de mesures du fonctionnement normal de la concurrence, tout le monde le pratique sans remords de conscience. C'est seulement lorsque les employeurs comprennent qu'il existe d'autres remèdes à la crise, remèdes qui améliorent les conditions de vente, non pas aux dépens des autres employeurs mais en développant la demande globale, qu'ils deviennent capables de résister à la tentation des diminutions de salaires pratiquées dans un but de concurrence, mesures qui, en fin de compte, n'améliorent pas leur situation et sont, au contraire, susceptibles de nuire à leurs intérêts et à ceux de la communauté, étant donné leurs répercussions défavorables sur l'investissement.

b) Le second argument des cercles d'affaires en faveur des diminutions de salaires est tiré de la théorie et de la politique du XIX^e^ siècle relatives au commerce internationnal et au change. Dans un système de taux de changes fixes, tel que celui de l'étalon-or, un déséquilibre survenant dans la balance des comptes d'un pays et se traduisant par exemple par une perte d'or, doit être compensé, suivant une des propositions de la théorie classique, par une réduction des salaires et des prix, qui ne doit pas être accompagnée d'une baisse des revenus réels

(1) Les tentatives effectuées pour maintenir les prix rigides au moyen de pratiques monopolistiques ont le même effet; elles tendent à accentuer les fluctuation de l'emploi et de la production dans l'ensemble de l'économie.

et de l'emploi. Cette conception n'est exacte que si l'on accepte une théorie de la monnaie purement quantitative, ou si les taux des salaires nominaux sont infiniment flexibles, et si la Banque centrale peut contrôler non seulement la politique monétaire, mais aussi les taux des salaires nominaux. Les déséquilibres des balances des comptes peuvent alors être supprimés par des modifications uniformes des taux des salaires nominaux et des prix, sans qu'il s'ensuive une diminution de l'emploi et de la production. Les modifications des taux des salaires nominaux et des prix ainsi envisagées correspondent à des variations de la valeur des devises.

En réalité, la Banque centrale contrôle seulement la politique monétaire. Si elle veut compenser une perte d'or, elle autorise (ou provoque) une hausse des taux d'intérêt. Cette hausse peut ou non attirer les capitaux étrangers et arrêter ainsi la perte d'or; mais elle a pour effet, à l'intérieur du pays, de décourager les investissements. Or, la réduction du taux d'investissement provoquera une diminution générale de l'emploi et de la production. La diminution des revenus tendra à restreindre les importations et à stimuler les exportations. Si les taux des salaires nominaux étaient absolument rigides, l'équilibre ne pourrait être rétabli qu'au moyen de fluctuations des revenus et de l'emploi accompagnées de modifications correspondantes des prix de revient et de vente. En réalité, les salaires ne sont pas tout à fait rigides. Sous la pression du chômage, les taux de salaires s'abaissent, quoique d'une manière non uniforme, et tendent à entraîner les prix. L'équilibre sera alors rétabli en partie par une diminution de l'emploi et en partie par une baisse de la rémunération en espèces des facteurs de production (money rewards to factors) qui provient elle-même de l'aggravation du chômage. Cette série de phénomènes qui constitue ce qu'on appelle le processus de déflation, représente les « mesures de détresse » applicables dans une économie à changes fixes en particulier lorsque le mouvement international des capitaux n'est pas très élastique par rapport aux décalages existant entre les taux d'intérêt pratiqués dans les différentes économies nationales. Lorsque les risques afférents aux prêts internationaux sont limités et présentent une certaine stabilité, les capitaux à long terme se déplacent facilement pour profiter des avantages que présentent les différences existant entre les taux d'intérêt, et cet afflux de capitaux atténue, dans une certaine mesure, la pression déflationniste. Si, au contraire, les risques évoluent rapidement, provoquant des mouvements considérables de fonds à court terme et décourageant les prêts à long terme, l'importance de la déflation nécessaire à la restauration de l'équilibre se trouve accentuée. Nous traiterons plus longuement de cette question dans la cinquième étude de cet ouvrage.

Il est cependant important d'analyser quelques conséquences de la déflation utilisée comme moyen d'équilibrer la balance des comptes d'un pays. Si la pression exercée sur les taux de salaires nominaux parvient à améliorer la balance des comptes d'un pays, les produc-

teurs nationaux se trouvent alors en mesure d'augmenter leurs bénéfices aux dépens des producteurs étrangers, et de faire supporter aux autres pays les conséquences du chômage. Lorsqu'ils s'aperçoivent que leurs exportations diminuent et que leurs importations s'accroissent, ces autres pays s'efforcent de lutter contre le chômage résultant de cette situation en exerçant une pression sur leurs propres salaires. Cependant, si les réductions de salaires effectuées dans le pays A sont suivies ou dépassées par des réductions de salaires dans le pays B, le premier n'obtient pas un net avantage. Il est possible également que les diminutions de salaires et de prix ne se traduisent pas par une amélioration de la balance des comptes si la demande et l'offre ne présentent pas une élasticité suffisante. De même que les répercussions des diminutions de salaires effectuées à l'intérieur du pays dans un but de concurrence, les effets sur l'économie mondiale d'une politique internationale basée sur le même jeu d'enchères échappent à l'homme d'affaires. Devant le rétrécissement des marchés, il lutte pour conserver ou accroître sa part des ventes globales en abaissant ses prix de revient. Il peut même prétendre que, dans de telles circonstances, les diminutions de salaires sont effectuées « dans l'intérêt national » puisqu'elles stimulent les exportations et restreignent les importations et tendent ainsi à favoriser l'emploi national. Lorsque l'intérêt apparent des hommes d'affaires et celui de la nation semblent ainsi coïncider pour exiger une réduction des salaires, cette politique est susceptible de trouver de puissants appuis.

Un régime de taux de changes fixes présuppose un niveau d'emploi variable et, (ou) des salaires et des prix flexibles. Lorsque les salaires font preuve d'une résistance modérée, les variations de l'emploi doivent être assez importantes pour restaurer l'équilibre. Mais la déflation qui se produit dans un pays est susceptible de provoquer la déflation dans d'autres pays et, en développant le chômage, de rendre le processus d'ajustement plus difficile dans tous les pays. C'est parce que les pays n'ont pas voulu maintenir la stabilité de leurs changes au prix d'une instabilité considérable de leurs économies intérieures, que l'étalon-or a périclité en 1930.

Dans la mesure où la flexibilité des taux de change ou les contrôles du commerce extérieur offrent la possibilité de régulariser la balance des comptes, la contraction de l'économie intérieure et par conséquent la pression exercée sur les salaires nominaux deviennent inutiles. On peut réussir à maintenir l'emploi intérieur à un niveau donné, si l'on parvient à équilibrer la situation extérieure au moyen de politiques monétaires et commerciales appropriées. Sous ce régime, il ne peut exister aucune raison générale d'abaisser les taux des salaires nominaux pour maintenir ou restaurer l'équilibre de la balance des comptes, et une telle politique ne saurait réussir si l'emploi ne décroît pas. En conséquence, si l'économie mondiale s'oriente vers un système de monnaies dirigées et de contrôle des balances des comptes — comme en 1930 — on ne peut plus faire valoir que la diminution des salaires

favorise l'équilibre de la balance des comptes; si le monde retourne au système des taux de changes fixes, comme c'était le cas à la fin de la dernière décade, il est probable que l'ajustement réalisé par une contraction des économies intérieures ou une déflation sera de nouveau accompagné d'une pression sur les salaires nominaux.

c) L'influence, que la « théorie de l'emploi basée sur la concurrence » exerce sur les hommes d'affaires, ne dépend cependant pas de déductions aussi indirectes de la théorie économique. Elle a de plus profondes racines. Son fondement est constitué par la croyance que le monde des affaires, livré à lui-même, réalisera, grâce au jeu complexe de forces économiques anonymes, un équilibre correspondant au bien-être maximum de l'ensemble de la communauté. Ce qui avait paru, au XVIII^e^ siècle, une théorie révolutionnaire choquante — l'idée que les réactions d'individus indépendants, dont chacun s'efforce d'obtenir un avantage personnel, non seulement ne provoqueraient pas un chaos, mais aboutiraient au bien-être maximum de la communauté — est devenu au XIX^e^ siècle une idéologie acceptée. Elle impliquait, en principe, que la vie économique devait être libre de toute intervention de l'État, parce qu'elle était idéalement réglementée par le libre jeu de la concurrence s'exerçant entre les divers secteurs économiques. Cette croyance dans la nature favorable de l'automatisme du processus économique a souvent été attaquée et a dû subir, à mesure que les circonstances changeaient, des modifications répétées, mais elle est demeurée le credo des hommes d'affaires dans tous les pays capitalistes. Elle donnait à ceux-ci toute liberté dans leur domaine et ne les soumettait qu'aux lois non écrites de la concurrence économique.

Si l'on comprend à l'heure actuelle la nécessité d'une réglementation du niveau de l'emploi et de la balance des comptes par une autorité publique, parce que l'expérience a démontré que le « laissez-faire » ne produit pas dans toutes les circonstances — internes ou externes — un niveau d'emploi stable et élevé, le principe même de la croyance du XIX^e^ siècle dans une économie libre et non dirigée semble être ébranlé.

Si l'État assume la charge de fonctions nouvelles et positives dans le domaine économique, si la simple concurrence entre les hommes d'affaires ne suffit pas à assurer la stabilité et l'utilisation maximum des ressources mais s'il faut, au contraire, avoir recours à une intervention délibérée et au contrôle des forces économiques, alors, dit-on, la liberté, l'initiative, la sécurité contre l'arbitraire et même le droit de propriété individuelle seront en danger. Si l'action de forces économiques anonymes est remplacée par les décisions conscientes de l'autorité publique, l'individu se trouvera à la merci de la machine administrative complexe des États modernes, représentée par des bureaucrates et des politiciens guidés par leurs propres objectifs. Cette méfiance profondément enracinée à l'égard de l'État, qui peut utiliser sagement ou outrepasser son pouvoir de réglementer l'économie, favorisant ainsi certains intérêts particuliers et nuisant à d'autres; a crainte de confier le pouvoir économique à cette autorité publique

INSTITUT GÉNÉRAL DES SCIENCES ÉCONOMIQUES
- 7 FEV. 1949
PARIS

dont les règles de conduite sont différentes de celles des affaires privées; la peur de voir ce pouvoir passer aux mains de groupes qui pourraient l'utiliser à des fins politiques; toutes ces considérations ont incité les hommes d'affaires à soutenir de toutes leurs forces le système autonome représenté par la théorie de la concurrence dont l'imperfection était cependant évidente, tandis que les théories économiques traditionnelles des salaires, des investissements et du commerce extérieur sont surtout utilisées pour donner une base rationnelle aux discussions. L'attrait que présente un système économique se réglementant automatiquement, même s'il ne marche pas bien, l'emporte, dans l'esprit de bien des gens, sur l'avantage d'un système plus parfait, confiant aux décisions publiques de l'autorité politique un rôle essentiel dans les questions économiques.

II. — **Les théories des fluctuations naturelles.**

Pendant plus d'un siècle et demi, le développement économique des pays industriels s'est poursuivi en présentant une succession de périodes de prospérité suivies de dépressions. Les fluctuations de l'emploi et du revenu se sont produites à des intervalles suffisamment réguliers et ont présenté des caractères assez similaires pour justifier une explication générale de ces mouvements périodiques. Au cours du XIX^e^ siècle et jusqu'à l'époque actuelle, de nombreuses théories ont été élaborées pour expliquer ces mouvements cycliques de l'activité économique, qui ne correspondaient pas au processus économique dégagé par les théoriciens classiques. D'après leur système théorique, en effet, on aurait dû assister à un progrès continu; ébranlé peut-être par quelques fluctuations survenant au hasard, mais non au déroulement d'un cycle offrant un caractère de régularité.

On vit donc surgir, à côté de l'école générale qui admettait les différentes hypothèses de la théorie classique, des théories particulières dont les explications, quelle que fût leur valeur, permirent un sérieux progrès dans la recherche des causes du chômage. Alors que le système classique réduisait finalement le problème du chômage à l'élasticité insuffisante des salaires et à une question de « frottement », les théories du cycle économique ont mis en lumière un certain nombre de facteurs nouveaux, qu'ils considéraient comme susceptibles de fournir au moins la solution des mouvements périodiques de l'emploi. D'une manière générale, elles s'écartaient de la théorie classique sur deux points principaux. Certains admettaient que les éléments variaient périodiquement et en déduisaient que des facteurs exogènes, ébranlements provenant de forces extérieures au système, étaient la cause des mouvements de hausse et de baisse. D'autres essayaient de démontrer la possibilité d'un cycle s'engendrant lui-même (endogène), en renonçant à l'hypothèse classique d'un synchronisme des différents mouvements et en faisant intervenir des périodes de temps comme

variables. Dans ce cas, le problème consistait à trouver les variables économiques appropriées et les périodes de temps susceptibles de correspondre aux mouvements d'un cycle ayant en lui-même ses propres éléments de reproduction. On peut citer, parmi les théories du premier groupe (théories exogènes), celles qui expliquent les cycles par les variations régulières des récoltes, par la succession de périodes de pessimisme et d'optimisme chez les entrepreneurs, par les ébranlements qu'apportent périodiquement au système les erreurs commises dans la politique bancaire, les inventions nouvelles, etc.

Le second groupe de théories comprend celles qui insistent sur la tendance des mouvements d'expansion à provoquer un développement exagéré de certains secteurs économiques, qui souffrent d'un excès ou d'une insuffisance de dépenses et sur le fait que ce déséquilibre s'accroît à mesure que l'expansion se poursuit. On atteint ainsi un point auquel la disproportion existant entre les différents facteurs arrête le développement économique et le transforme en un mouvement de contraction, qui ramène l'importance des différents facteurs à de plus justes proportions et prépare le terrain à un nouveau mouvement d'expansion. Presque toutes ces théories se servent de l'absence de synchronisme existant entre les progrès des différents facteurs (les salaires sont en retard sur les prix, le taux d'intérêt du marché est en retard sur le taux d'intérêt « naturel », la période de production engendre des hausses de prix exagérées ou un excès de commandes, etc.,) afin d'expliquer le déséquilibre croissant qui se développe au sein du système économique mais elles utilisent souvent le facteur « retard » sans bien discerner son importance intrinsèque et en le combinant avec des éléments appartenant aux théories exogènes. Le développement systématique de ces « théories des retards » est comparativement récent et sort du cadre de cette étude. La même remarque s'applique, pour des raisons évidentes, aux théories du cycle élaborées sur la base de la « théorie de la demande effective »; cette dernière sera développée, ainsi que les politiques d'emploi qui l'accompagnent dans la section suivante.

Il est impossible, dans les limites de cet ouvrage, d'analyser en détail les deux principaux types de théories mentionnés ci-dessus ou de montrer leur valeur empirique. Nous nous contentons d'indiquer quelques résultats généraux apportés par la théorie du cycle à la discussion des problèmes du chômage.

La nature du chômage périodique.

Toutes les théories du cycle économique essayent d'expliquer le retour du chômage massif à des intervalles réguliers et toutes reconnaissent que le chômage périodique ne provient pas — ou tout au moins ne résulte pas principalement — de simples « frottements » ou de la rigidité des salaires nominaux, ce qui était l'explication fournie par la théorie classique.

Même si l'on admet que le chômage disparaît lorsque la prospérité atteint son point culminant, il est évident qu'en tenant compte de l'ensemble des périodes de boom et de dépression on constate l'existence d'un chômage moyen, qui ne présente pas le caractère d'un « chômage de frottement » et s'étend à la masse des travailleurs. Peu de théories, cependant, démontrent ou tentent de démontrer, que l'expansion économique, dans la phase ascendante du cycle, doit toujours être poursuivie jusqu'au niveau correspondant à l'utilisation de tous les chômeurs. Néanmoins, s'il n'existe aucune force générale ou automatique susceptible de porter l'activité jusqu'à la limite correspondant au plein emploi, il est donc possible d'assister à un chômage général qui se prolonge pendant plusieurs mouvements cycliques. Ceci pose le problème d'une économie souffrant d'un chômage permanent.

Lorsque les éléments d'information purent être réunis et qu'on eut établi des méthodes permettant de mesurer les phénomènes cycliques, il devint possible de déterminer quantitativement les différents types de chômage, chômage cyclique, chômage saisonnier, une troisième sorte de chômage qui a souvent été subdivisée en chômage général et chômage de frottement, ou encore en chômage de frottement et chômage de structure. Suivant une explication classique, ce dernier type de chômage serait dû à des frottements importants et continus (immobilité), provenant du ralentissement d'activité d'industries localisées. Nous reviendrons, dans les chapitres II et III, sur cette définition qui nous paraît plus que douteuse. De plus, on a enregistré, dans de nombreux autres pays, qui ne souffrent pas, comme la Grande-Bretagne, d'un déclin des industries locales, une insuffisance de l'emploi qui se manifestait pendant les périodes de prospérité.

L'idée que le cycle se reproduit de lui-même a été interprétée de manière différente dans diverses théories.

Le développement du cycle était en partie considéré comme un phénomène inévitable, imposé par des circonstances naturelles et incontrôlables, sur lesquelles aucune influence ne pouvait, ni ne devait être exercée. Si l'on envisage les variations des récoltes, les changements des modes psychologiques, ou l'absence de synchronisme entre l'évolution des facteurs, on peut conclure avec raison que le cycle économique en résultant échappe à l'intervention des hommes et qu'on ne peut que s'y soumettre. Cette opinion est renforcée (particulièrement au cours des périodes où le « laissez-faire » constitue un principe idéologique accepté) par la croyance que toute intervention tendant à empêcher le fonctionnement des lois économiques doit aggraver la situation au lieu de l'améliorer. L'idée que le jeu automatique des forces de l'offre et de la demande engendre une sorte d'« ordre naturel » a été reprise par certaines théories du cycle économique et transformée en un automatisme dynamique, produit par des forces également anonymes et inévitables. On expliquait que ces facteurs dynamiques ne réalisaient pas l'équilibre et la stabilité décrits par le

système classique; mais on arguait que l'instabilité cyclique était la raison du progrès et du développement. Quelques théories allaient plus loin et tentaient non seulement de démontrer que les périodes de dépression succédaient inévitablement à celles d'expansion, mais que les crises avaient une fonction positive et assainissante. Les partisans de cette théorie — et ils sont nombreux parmi les économistes, les administrateurs et les hommes d'affaires — font remarquer que les dépressions sont nécessaires pour éliminer les excès de la prospérité, corriger les déséquilibres, faire disparaître les producteurs dont le rendement est insuffisant, qui sans elles continueraient d'exister et ralentiraient le progrès, et qu'elles ramènent à de plus justes proportions l'expansion rapide des valeurs financières, la hausse boursière et la surcapitalisation, qui ne sauraient évidemment se poursuivre indéfiniment. En réalité, si les dépressions ne survenaient pas automatiquement, il faudrait les inventer.

Un troisième groupe de théoriciens adopte un point de vue suivant lequel les circonstances déterminant la naissance du cycle échappent en grande partie au contrôle de la société, ce qui rend inévitable un certain nombre de fluctuations. Ils pensent, néanmoins, que l'importance de ces variations peut être modifiée dans une certaine mesure par une action délibérée des autorités publiques. Il existe de nombreuses variantes de cette opinion; certaines estiment qu'un ajustement adéquat des taux d'intérêt par la Banque Centrale serait susceptible d'atténuer la violence du mouvement cyclique; d'autres que des variations anti-cycliques des investissements publics pourraient ralentir ce mouvement. Dans les deux cas, l'idée principale consiste à modifier la répartition dans le temps d'un volume global d'emploi déterminé. On peut utiliser, par exemple, la fraction des investissements qui se trouve déjà sous le contrôle des autorités publiques; il suffit alors de diriger ces investissements afin que, pour un volume déterminé de travaux publics dont la nécessité est reconnue, on puisse procéder à la mise en œuvre d'une partie plus importante de ces travaux pendant les mauvaises années, et en réduire au contraire l'exécution au cours des années favorables; on pourrait, de cette manière, compenser partiellement les variations en sens contraire des investissements privés. Au lieu d'avoir, par exemple, un million de chômeurs lorsque le boom atteint son maximum et trois millions au plus fort de la dépression, des programmes de travaux publics anti-cycliques pourraient réduire le chômage du temps de crise à deux millions et demi et porter celui des périodes de prospérité à un million et demi.

Nous verrons plus loin qu'il n'est pas nécessaire de limiter la politique de travaux publics à une simple redistribution dans le temps d'un volume de travaux déterminés, et que le montant global des travaux peut (si on le désire, comme en cas de guerre, par exemple) être porté à un niveau correspondant à la disparition complète du chômage, cyclique ou non. Cette politique implique cependant l'abandon du concept d'un cycle naturel, qui ne peut, ni ne doit être tota-

lement supprimé. Dans la mesure où une augmentation des travaux publics est recommandée pendant le cycle, la politique des mouvements cycliques tendant à atténuer la violence des fluctuations se rapproche de celle de la demande effective, que nous allons discuter dans la section suivante. Il nous faut cependant examiner auparavant les explications des théories précédentes qui considèrent le cycle économique comme une « fluctuation naturelle ».

Le contrôle des fluctuations cycliques.

Le fait que des éléments incontrôlables sont sujets à des fluctuations cycliques implique-t-il nécessairement que les cycles économiques sont inévitables et ne peuvent être éliminés? Est-il utile, ou même désirable de payer la rançon des crises pour bénéficier des fruits du progrès? Quels sont les mérites et les inconvénients des mesures destinées à atténuer le cycle? Nous devons répondre à ces questions, non seulement pour satisfaire un désir de clarté théorique; mais surtout parce qu'elles constituent la base des ouvrages et des discours économiques contemporains en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

On peut facilement démontrer la fausseté de l'assertion que le cycle échappe au contrôle des hommes en raison de l'impossibilité de modifier ou d'influencer certaines variations des éléments (les fluctuations des récoltes, par exemple, si l'on suppose qu'elles déterminent le cycle). Il est évident que nous ne pouvons gouverner les conditions atmosphériques et, partant, fixer l'importance de la production agricole. Mais il est cependant possible d'empêcher les variations des récoltes d'exercer des répercussions sur le système économique. L'Ancien Testament savait déjà que le remède à la succession des sept années de vaches grasses et des sept années de vaches maigres consistait à accumuler les stocks pendant les bonnes années et à les disperser pendant les mauvaises. En langage moderne, les stocks de sécurité représentent une forme de contrôle économique du cycle naturel appliquée à l'agriculture. De plus, il n'est nullement exact que la baisse des prix des produits agricoles engendre une réduction générale de la production industrielle, son effet principal est de redistribuer les revenus réels entre les producteurs agricoles et les consommateurs urbains. Les mêmes remarques s'appliquent aux facteurs psychologiques (tels que les changements survenant dans les prévisions des entrepreneurs) ou aux déséquilibres et aux retards qui ne peuvent être influencés directement. Leurs répercussions peuvent être modifiées par des mesures appropriées : les prévisions pessimistes, par exemple, par des subventions accordées aux investissements privés, et l'optimisme exagéré par des contrôles globaux, tels que l'élévation des taux d'intérêt ou des contrôles particuliers, comme les autorisations d'investissement, etc. La reproduction des cycles n'est donc pas une force de la nature à laquelle nous devons nous soumettre

aveuglément, mais un phénomène social qui peut être dirigé et contrôlé par une intervention de la communauté.

La théorie des fonctions correctives des dépressions ne nécessite pas de longs commentaires. En premier lieu, on doit se demander s'il ne serait pas moins désavantageux de laisser subsister pendant quelque temps les producteurs dont le rendement est insuffisant plutôt que de permettre à la dépression de gagner toute l'économie : l'élimination des mauvaises affaires se produira graduellement, si l'emploi est maintenu; elle sera concentrée sur une courte période si on laisse l'emploi diminuer. Il est peu douteux que la perte résultant du chômage massif de la main-d'œuvre et de l'inutilisation de l'équipement est plus importante que l'amélioration du rendement résultant de l'élimination plus rapide des « producteurs marginaux ».

Les théoriciens, qui accordent la plus grande importance aux déséquilibres et préconisent le « laissez-faire » pour les corriger, oublient trop souvent que toute la théorie classique et son fondement sur le « laissez-faire » reposent sur l'hypothèse de modifications progressives et limitées. Les changements soudains et importants, tels ceux résultant des guerres, des restrictions apportées aux échanges commerciaux, ou des crises majeures, ne font pas partie du domaine exploré par l'analyse classique et exigent, suivant les recommandations de la théorie classique elle-même, une politique positive des autorités publiques tendant à transformer ces brusques modifications en une évolution progressive. Cette politique peut comporter des subventions, des constitutions de stocks pendant une période de transition, accompagnées de mesures de rationalisation et peut-être de contraction, basées sur les perspectives à long terme de l'industrie. En face de déséquilibres importants, il est aussi inefficace et aussi injustifiable théoriquement de recommander le « laissez-faire » que de réclamer, au contraire, des mesures de protection sans réserves destinées à prolonger l'existence de la situation défectueuse. Un ajustement dirigé et progressif des facteurs exagérément développés ou insuffisants, suivant les grands principes posés par la théorie classique, est évidemment la solution la plus rationnelle, au point de vue théorique comme au point de vue pratique. On l'admet généralement lorsqu'il s'agit des déséquilibres importants produits par une guerre ou la période de reconstruction qui la suit immédiatement. Personne ne songe alors à suggérer qu'on laisse le libre jeu de la concurrence procéder à l'élimination des usines exagérément développées, dans l'industrie des constructions mécaniques par exemple, ou dans celle des métaux non ferreux, mais nombreux sont ceux qui recommandent de rectifier les déséquilibres importants survenant par la suite, ou en temps de paix, en laissant le champ libre à la concurrence. Une telle politique est impraticable et conduit généralement à de simples mesures de protection, sans qu'on parvienne à une politique positive de réorganisation et de répartition des facteurs.

En second lieu, il n'est pas certain qu'une dépression élimine les

producteurs ayant un rendement technique insuffisant; elle pourrait bien — et surtout sous un régime de monopoles — provoquer plutôt la disparition des sociétés les plus faibles financièrement. Cependant, le principal argument est que toute dépression a tendance à dépasser les limites et ne supprime pas seulement les excès de boom et les « producteurs marginaux », mais provoque de nouvelles exagérations en sens contraire : les prix tombent trop bas; les sociétés dont les perspectives à long terme étaient favorables se trouvent en difficultés à la suite de la crise, et des usines et du matériel productif deviennent inutilisés. En d'autres termes, même si l'on admet que l'expansion provoque des excès qui doivent être éliminés, une dépression à effets cumulatifs, dont on ne peut prévoir l'ampleur, constitue le moyen le plus maladroit et le plus désavantageux de rétablir l'équilibre, S'il devient nécessaire de prendre des mesures pour rétablir l'équilibre, ou de pénaliser le producteur dont le rendement est insuffisant-il est nettement préférable de choisir des méthodes plus discriminatoires.

Enfin, nous arrivons à la politique du cycle économique. Nous la prenons dans son sens le plus limité — compensation des fluctuations économiques — et non dans son sens le plus large — qui pourrait correspondre au maintien d'un progrès continu et stable de la production et à la réalisation du plein emploi. Elle tend à atténuer les fluctuations, en s'efforçant de répartir plus également, entre les différentes phases du cycle, un volume de chômage donné. Il y a dix ans environ on n'était pas encore d'accord sur les méthodes à employer. Depuis, on reconnaît généralement que les travaux publics, organisés de manière à lutter contre le cycle, peuvent contribuer utilement à atténuer les fluctuations cycliques. Cette opinion est fondée sur un principe simple : on enregistre des variations des investissements privés qui engendrent des mouvements ascendants et descendants de tout le système économique. Ces mouvements cycliques des investissements privés sont la source du mal et doivent être considérés comme un des facteurs essentiels de notre économie. Jusqu'à présent, les mouvements d'expansion et de régression des investissements privés ont été, le plus souvent, renforcés par des fluctuations simultanées et parallèles des travaux publics. Mais les investissements publics ne sont pas — tout au moins principalement — entrepris pour réaliser des bénéfices, et ne doivent pas suivre le même processus. Étant donné que ce secteur est toujours placé sous le contrôle public, et n'est pas conditionné principalement par des considérations de profit, il peut être dirigé de manière à compenser — dans la mesure du possible — les variations des investissements privés. En théorie, les travaux publics devraient être réduits au minimum lorsque les investissements privés se développent et portés au maximum lorsque ces investissements se ralentissent. En d'autres termes, et toujours en théorie, les travaux publics devraient être en retard sur les investissements privés d'un demi-cycle. On remarquera qu'on obtient ainsi une plus

grande stabilité du système en créant artificiellement une instabilité (des travaux publics) pour compenser l'instabilité fondamentale (des investissements privés). Cette méthode présente plusieurs points critiquables.

Une fois admis que les travaux publics n'ont pas besoin de suivre le sillage des investissements privés et peuvent — en respectant certaines limites — être exécutés indépendamment, il semble également indésirable de les faire fluctuer parallèlement ou en opposition au cycle des investissements privés. Dans ces conditions, il serait nettement préférable de donner aux travaux publics une importance régulière. Pour qu'une politique, tendant à subordonner les investissements publics aux investissements privés et à faire varier les premiers suivant les caprices des seconds, paraisse justifiée, il faut pouvoir prouver qu'il n'existe aucun moyen de réglementer les investissements privés, et considérer que ces investissements ont une importance primordiale, alors que les investissements publics ne peuvent constituer qu'un pis-aller et ne méritent qu'une place secondaire.

On ne peut organiser, pour lutter contre le cycle, qu'une partie des investissements publics. Une fraction de ces investissements est liée au mouvement des investissements privés et de la consommation (comme les rues, les égouts, etc., qui dépendent de la construction d'habitations privées; le téléphone réservé aux usagers particuliers, etc.,), une autre partie présente le caractère d'investissements à long terme (les programmes forestiers, par exemple) ou bien encore ne peut être ajournée (comme les armements ou les réparations urgentes de l'équipement existant).

La fraction restante des investissements publics, qui peut être exécutée à des époques fixées en fonction du cycle, se trouve (dans les démocraties occidentales) en grande partie déterminée et entreprise par les autorités locales qui, pour des raisons administratives et financières, ne peuvent pas facilement remettre ou exécuter avant leur temps des travaux ayant été réclamés et approuvés par des intérêts locaux. Il sera nécessaire de réviser les relations des autorités centrales et locales et de renforcer les pouvoirs de contrôle des autorités centrales pour rendre les travaux dépendant des autorités locales susceptibles de jouer un rôle efficace dans les programmes de lutte contre les crises.

En admettant même qu'on parvienne à surmonter l'opposition résultant des droits acquis des autorités locales, le volume des travaux publics susceptibles d'être exécutés au cours de périodes déterminées en fonction du cycle demeure (ou tout au moins demeurait dans le passé) si peu important par rapport à l'ampleur des fluctuations des investissements privés que ses effets compensateurs ne sont pas appréciables et ne valent peut-être pas la peine de courir les risques politiques inhérents à une intervention dans les affaires des autorités locales indépendantes.

Si l'on accepte ces arguments contre la politique du cycle écono-

mique entendue dans son sens traditionnel le plus étroit, il semble qu'il ne reste plus que deux solutions possibles : ou bien envisager de donner aux travaux publics susceptibles d'être exécutés, au cours de périodes déterminées en fonction du cycle, une importance plus grande que nous ne l'avons fait dans le passé (à ce sujet, le « New Deal » peut être considéré comme une expérience et une leçon); ou bien examiner de nouveau les possibilités de redresser les incartades de cet enfant terrible, les investissements privés. Ces considérations échappent nettement au domaine de la « théorie des fluctuations naturelles »; il en est de même d'une question que nous avons jusqu'ici laissée de côté, celle des causes du chômage général et de ses remèdes. Nous allons examiner ces différents problèmes dans la section suivante, en procédant à l'analyse systématique de la théorie keynesienne de la demande effective.

III. — **La théorie de la demande effective.**

Le point de départ de cette théorie du chômage est la simple constatation, basée sur le sens commun, que le chômage existe parce que la demande de marchandises et de services est insuffisante pour permettre l'utilisation de toutes les ressources disponibles. Si la demande était plus importante, plus de facteurs seraient employés et si, comme c'est le cas en temps de guerre, la demande était extrêmement élevée par rapport aux ressources disponibles, les facteurs tendraient à être suremployés. Il semble que cette observation pourrait être acceptée par presque toutes les écoles de la pensée économique. Cependant, les opinions divergent quand on arrive au point crucial où il faut déterminer les conditions qui rendent la demande incapable de permettre l'utilisation de toutes les ressources réelles existantes. Nous avons vu que la théorie classique soutenait que, si les facteurs étaient suffisamment mobiles, et si les prix et les salaires étaient élastiques, la demande ne pourrait jamais manquer (au bout d'un certain temps) de se développer de manière à permettre l'utilisation de tous les facteurs cherchant à s'employer. L'insuffisance de la demande ne pouvait provenir que des imperfections et des rigidités d'un marché artificiel. Les théories des cycles économiques (du type décrit ci-dessus) essayaient de montrer la possibilité de fluctuations périodiques de la demande totale, mais, en insistant sur le mécanisme du cycle, échouaient souvent dans leur détermination des facteurs fondamentaux qui provoquent, au bout d'un certain temps, l'insuffisance de la demande, et ne parvenaient pas à résoudre le problème de l'existence de réserves de main-d'œuvre inutilisées au point culminant de la prospérité.

Ce problème fondamental des facteurs généraux déterminant le niveau de la demande et de l'emploi a été de nouveau étudié vers

1930 (1) et analysé systématiquement par lord Keynes et un certain nombre d'autres économistes. Il nous faut rappeler brièvement l'essentiel de ces théories, étant donné qu'elles constituent le fondement des études publiées dans cet ouvrage.

Les éléments de la théorie.

Adoptons, comme point de départ, une situation dans laquelle tous les facteurs de production sont employés et où la communauté dépense la totalité de son revenu net. Comment cet état de plein emploi est-il susceptible d'être désorganisé et comment la demande peut-elle devenir insuffisante pour utiliser tous les facteurs de production?

Un simple transfert de la demande d'un produit à un autre ne saurait évidemment réduire la demande globale effective et ne peut provoquer, si l'on suppose que les facteurs ont une certaine mobilité, qu'un « chômage de frottement » de caractère temporaire. L'insuffisance de la demande se produit, cependant, lorsque certains membres de la communauté désirent réduire leurs dépenses de consommation, alors que d'autres ne veulent pas dépenser plus que leur revenu en biens ou en services de toutes sortes. Si les dépenses de consommation d'un secteur de la communauté sont réduites, et que cette réduction n'est pas compensée par un accroissement des dépenses d'un autre secteur ou par des dépenses portant sur d'autres objets, la demande totale de biens et de services diminuera, des facteurs de production deviendront inutilisés et le revenu de la communauté sera réduit.

On appelle « propension à épargner » le désir des individus de ne pas dépenser en biens de consommation l'intégralité de leur revenu; nous appliquons aux utilisations temporaires possibles des fonds, ainsi libérés par l'épargne, le terme « compensation de l'épargne » ou « dépenses de compensation ». Cette dernière expression peut correspondre à des utilisations variées : l'épargnant peut désirer employer les fonds à d'autres usages que l'achat de biens de consommation; il peut acheter des biens d'investissement nouvellement produits (usines, outillage, maisons, etc.,), ou bien d'autres particuliers ou des sociétés peuvent désirer dépenser le pouvoir d'achat que l'épargnant n'a pas utilisé, en achetant des biens d'investissement du type ci-dessus, ou des biens de consommation (c'est ainsi que l'État peut payer avec ces fonds la nourriture de l'armée, ou donner des secours d'assistance; le particulier peut effectuer des achats à tempérament). Nous discuterons plus loin de la signification des différentes sortes de « compensation »; pour simplifier le début de notre exposé, conten-

(1) J. M. Keynes : *General Theory of Employment, Interest and Money*; J. Robinson : *Essays in the Theory of Employment* et du même auteur : *Introduction to the Theory of Employment*.

tons-nous de retenir l'idée classique de la « dépense compensatrice ».

Nous pouvons maintenant exposer ainsi le théorème fondamental de la « Théorie de l'Insuffisance de la Demande » : si les individus désirent épargner une fraction de leur revenu supérieure au montant que la communauté désire affecter aux dépenses compensatrices, la demande globale, le revenu et l'emploi tomberont au-dessous de ce niveau; ou, plus brièvement, si les programmes d'épargne (planned savings) (1) dépassent les dépenses de compensation, l'emploi décroîtra. Après cette première régression de l'emploi, si les individus veulent encore épargner plus que la communauté n'utilise en dépenses compensatrices, on assistera à une nouvelle régression, jusqu'à ce que le montant que les individus désirent épargner par rapport à un revenu déterminé soit égal à celui que la communauté décide d'utiliser en dépenses compensatrices, à ce même niveau de revenus. Quelle que soit la situation de l'emploi, un excédent de projets d'épargne par rapport aux dépenses de compensation engendrera une diminution de l'emploi. Ceci est vrai dans une économie stationnaire comme dans une économie progressive, dans un cas statique comme dans un cas dynamique, et fournit les données essentielles d'une théorie générale du chômage. Tandis que la théorie classique s'efforçait de démontrer la loi de la conservation du pouvoir d'achat, nous voyons maintenant se dessiner la possibilité de parvenir à une explication de l'insuffisance de pouvoir d'achat.

De plus, il est facile de constater que, si le rapport décrit ci-dessus entre les « intentions d'épargner » et les « compensations » se trouve inversé, il en résultera un accroissement de la demande et de l'emploi. Si les individus désirent épargner une fraction de leur revenu inférieure au montant utilisé par la communauté en dépenses de compensation, ou, plus brièvement, si les dépenses compensatrices sont supérieures aux programmes d'épargne, la demande globale et l'emploi augmenteront. Si cet excédent se produit dans une économie qui dispose de réserves inutilisées de main-d'œuvre et d'outillage, certains de ces facteurs, et peut-être tous ces facteurs se trouveront réemployés et la production s'accroîtra. Si l'économie est déjà parvenue à l'état de plein emploi, un excédent de dépenses de compensation par rapport aux programmes d'épargne produira un état de suremploi; en admettant qu'on ait épuisé toutes les possibilités d'obtenir des heures supplémentaires de la main-d'œuvre, on assistera à une augmentation de la demande, qui ne sera pas accompagnée par un accroissement du volume de l'emploi et de la production. Dans ce cas, s'il existait plus de facteurs disponibles, ils seraient utilisés. S'il ne se présentent pas, la demande de production s'élève, mais la production ne peut pas augmenter, l'excès des dépenses compensatrices par rapport aux projets d'épargne ne peut donc produire qu'une hausse des

(1) Nous entendons ici par « programme d'épargne » ou « épargne désirée » les « montants d'épargne provenant d'un revenu déterminé ».

prix. Dans le cas-limite d'une offre dépourvue de toute élasticité, le suremploi équivaut donc à l'inflation pure./

La proportion, dans laquelle une augmentation donnée des dépenses compensatrices (ou une réduction de l'épargne intentionnelle) sera susceptible d'accroître l'emploi ou le revenu, est déterminée par la propension à épargner marginale de la communauté. Un accroissement des dépenses compensatrices accroîtra en premier lieu l'emploi et le revenu des industries, qui produisent, directement ou indirectement, les biens destinés à satisfaire cette demande supplémentaire. Cependant, les revenus gagnés par ces industries seront utilisés, en partie ou en totalité, à l'achat de biens de consommation et provoqueront ainsi des revenus et un emploi secondaires. Si la communauté préférait dépenser totalement le revenu supplémentaire, l'emploi et le revenu augmenteraient indéfiniment, à la suite d'un accroissement déterminé des dépenses compensatrices ou de la consommation (1). Si la communauté désire épargner une fraction du nouveau revenu, les effets secondaires de la dépense primaire seront proportionnellement réduits. Étant donné qu'une fraction du revenu est épargnée à chaque circuit du revenu, le montant disponible pour les dépenses de consommation s'amenuise à chaque circuit. Les accroissements successifs de la demande constituent donc une série décroissante dont la somme correspond à un multiple déterminé de l'accroissement de la dépense compensatrice. Le multiplicateur, qui mesure le rapport des accroissements totaux de l'emploi et du revenu, peut être facilement déterminé comme l'inverse de la propension à consommer. Plus la propension à consommer est grande (ou petite), plus les effets secondaires dérivant du multiplicateur correspondant à un accroissement donné de la dépense primaire seront petits (ou grands). Ceci résulte du théorème général exposé plus haut qui démontre que l'emploi et le revenu s'élèvent à la suite d'un accroissement des dépenses compensatrices, jusqu'à ce que les individus désirent épargner une fraction du revenu supplémentaire égale à cet accroissement.

Il y a cependant lieu d'observer qu'à un moment donné et pour une période déterminée, l'épargne réelle est nécessairement égale à la compensation réelle. Étant donné que l'épargne réelle est seulement constituée par des créances relatives à ces compensations, elle ne peut leur être ni inférieure, ni supérieure (2). Le financement des dépenses compensatrices s'effectue de lui-même, puisque, d'une part, tout acte correspondant à une dépense compensatrice est *ipso facto* un acte d'épargne et que, d'autre part, toute dépense compensatrice déterminée produit des revenus jusqu'à ce que le montant de l'épargne projetée (c'est-à-dire la fraction de leurs revenus que les individus désirent épargner) soit suffisant pour financer *in perpetuo* les dépenses compensatrices.

(1) Ou bien, pour présenter l'explication d'une autre manière, lorsque la propension marginale à épargner sera égale à zéro, une seule dépense compensatrice produira une élévation égale et durable du niveau du revenu, de l'emploi et du revenu.

(2) Voir 2e partie, p. 49.

Une diminution de la dépense compensatrice, ou une augmentation de la propension à épargner non accompagnée d'un accroissement correspondant des dépenses compensatrices, feront jouer le multiplicateur en sens inverse et réduiront les revenus dans une proportion correspondant à un multiple de la réduction primaire, jusqu'à ce que les individus désirent épargner une fraction des revenus réduits qui ne soit plus supérieure aux montants nécessaires aux dépenses compensatrices et à la consommation réduite. Le désir d'épargner des montants supérieurs à ceux que les autres individus veulent affecter aux dépenses de compensation provoque une diminution des revenus qui fait disparaître les montants épargnés par ces groupes d'individus en obligeant d'autres personnes à sacrifier une partie de leur épargne.

Pour un niveau donné de l'emploi, l'épargne réelle sera ainsi égale à la compensation réelle et, à moins qu'un changement n'intervienne dans les décisions concernant l'épargne ou les dépenses compensatrices, l'emploi et la production se maintiendront à ce niveau. Si nous faisons intervenir ce changement et supposons qu'il se produise de nouvelles dépenses compensatrices, l'emploi et la production s'élèveront jusqu'à ce que la fraction de leurs revenus que les individus désirent épargner soit égale au supplément de dépenses compensatrices. Cette nouvelle situation ne doit pas, cependant, être considérée comme finale et représentant une position équilibrée. Car l'accroissement de l'emploi peut, à son tour, influencer les intentions des individus au sujet des dépenses compensatrices, à mesure que la situation évolue. Nous traiterons plus longuement par la suite de l'influence réciproque que les dépenses de compensation, l'épargne et le revenu exercent les uns sur les autres dans le temps.

Les facteurs déterminant l'épargne et l'investissement.

Nous avons jusqu'à présent analysé ces facteurs d'une manière purement formelle, en faisant des hypothèses au sujet des rapports de l'épargne et des dépenses de compensation pour montrer le fonctionnement du mécanisme. Il nous faut maintenant approfondir ce raisonnement et nous demander quels sont les facteurs déterminant la propension à épargner, quel est le sens du terme « compensation de l'épargne » et quels sont les facteurs qui réglementent les décisions d'absorber l'épargne projetée par la communauté.

Les décisions d'épargner prises par les individus, les sociétés ou les institutions, sont déterminées en partie par leurs habitudes et leurs goûts mutuels. Lorsque deux familles disposent du même revenu, l'une peut épargner une certaine fraction de son revenu, et l'autre ne rien économiser et s'endetter. Si nous considérons cependant des groupes sociaux ou des catégories de revenus, où la tendance à économiser peut être déterminée en établissant une moyenne, nous pouvons faire trois hypothèses :

a) A chaque niveau de revenus correspond un montant d'épargne absolu,

b) La proportion de l'épargne reste constante pour chaque niveau des revenus;

c) La proportion de l'épargne s'élève à mesure qu'on parvient à des niveaux de revenus plus élevés.

L'expérience montre que, si l'on ne tient pas compte des revenus des sociétés, l'hypothèse *(c)* correspond à la réalité, tout au moins dans les pays industriels comme la Grande-Bretagne et les États-Unis. Il s'ensuit que, plus la répartition des revenus est inégale, plus, (toutes autres choses égales), le montant de l'épargne de la communauté correspondant à un niveau donné est important. Cette tendance à épargner une fraction plus considérable du revenu à mesure que celui-ci s'élève s'applique également aux modifications survenant dans le revenu global de la communauté. Plus le niveau de l'emploi est élevé, et par conséquent plus le revenu réel global est important (pour une répartition des revenus donnée), plus la proportion de revenus que la communauté désire épargner est grande. Si l'accroissement (ou la diminution) du revenu global est accompagné de changements dans la répartition des revenus s'effectuant en faveur (ou aux dépens) des bénéfices comme c'est fréquemment le cas, l'augmentation (ou la diminution) de la proportion de revenus épargnée sera accrue d'une manière correspondante. Ceci montre que l'épargne n'est pas seulement une fonction susceptible d'accroître le niveau du revenu réel, mais que ses fluctuations sont proportionnellement plus considérables que celles du revenu (1).

Que deviennent les compensations de l'épargne? Qui entreprend les dépenses compensatrices et pour quelles fins? L'épargnant individuel peut s'abstenir de consommer afin d'acheter des biens qui ne sont en général pas payés au moyen des revenus courants, par exemple afin de faire construire une maison : ou bien encore une société peut prélever sur ses bénéfices afin d'équiper une usine. D'autres individus ou sociétés peuvent consentir à compenser l'épargne d'autres personnes en acquérant des biens de production supplémentaires ou en dépensant des sommes supérieures à leurs revenus. Si nous généralisons la notion d'emprunt jusqu'à l'appliquer à l'emprunt que l'individu fait à lui-même de sa propre épargne, nous pouvons dire que l'épargne est compensée par l'emprunt destiné à l'achat de biens de production ou de biens de consommation, ou brièvement, par des achats de biens et de services financés par l'emprunt. Pour une propension à épargner

(1) On possède peu de statistiques relatives à l'épargne correspondant aux différents niveaux de revenus. On peut cependant consulter les ouvrages suivants : National Resources Committee : *Consumers Expenditures in the United States*, Washington, 1939; M. Ezekiel : Savings, Consumption and Investment. *American Economic Review*, mars-juin 1942; Marvin Hoffenberg : Estimates of National Output, Distributed Income, Consumers Spending, Saving and Capital Formation. *The Review of Economic Statistics*, 1943; Colin Clark : *National Income and Outlay*, London, 1937; Charles Madge : *War-Time Pattern of Saving and Spending*, Occasional Paper IV, National Institute of Economic and Social Research, 1943.

donnée, plus les dépenses financées par l'emprunt seront importantes, plus le revenu et l'emploi seront élevés.

Quels sont les facteurs déterminant l'importance des dépenses financées par l'emprunt? Pour répondre à cette question, il faut distinguer entre les dépenses financées par l'emprunt exécutées par les individus et celles qui sont effectuées par les autorités publiques. Les considérations qui déterminent le montant des dépenses des particuliers financées par l'emprunt diffèrent, sur des points importants, de celles qui déterminent les mêmes dépenses effectuées par l'État. Supposons donc, pour établir une première approximation, que les autorités publiques n'empruntent pas pour couvrir l'excédent de leurs dépenses et que toutes les compensations à l'épargne doivent provenir des dépenses des particuliers financées par l'emprunt. Lorsque les décisions des particuliers concernant l'épargne et les dépenses de compensation financées par l'emprunt sont les seuls facteurs déterminant le niveau de l'emploi, nous nous trouvons évidemment devant un cas-type qui permet de vérifier si la différence ressortant de ces deux séries de décisions est toujours telle qu'elle permette une demande suffisante pour absorber l'offre de main-d'œuvre disponible.

Les emprunts contractés par les particuliers peuvent être utilisés pour dépenser une somme supérieure à leurs revenus en biens immédiatement consommables, ou pour acheter des biens d'investissement supplémentaires qui accroissent le capital de l'économie. Le fait d'emprunter pour consommer n'est pas entièrement étranger au système capitaliste (c'est ainsi qu'il existe des systèmes de location-vente, ou que des parents empruntent pour payer les frais d'éducation de leurs enfants, ou que les chômeurs achètent à crédit chez les commerçants), mais il est limité par la mauvaise grâce des épargnants et des prêteurs éventuels à prêter sans garantie, c'est-à-dire sans possibilité de s'approprier un bien tangible et négociable, et par la répugnance ou l'incapacité de l'emprunteur éventuel à réserver une part de son revenu présent et futur pour payer les intérêts et l'amortissement de sa dette.

Pour cette raison, les particuliers empruntent principalement pour accroître le capital, c'est-à-dire l'investissement net. La solution du problème dépend donc de l'investissement privé et des facteurs qui déterminent le désir d'investir.

Il est évident que l'entrepreneur en s'interrogeant pour savoir s'il va investir et combien il va investir, considère de nombreux facteurs. La théorie économique s'efforce de dégager les facteurs prédominants et de décrire leurs influences réciproques, mais on n'est pas encore parvenu à un accord complet sur ce point. Nous examinons, dans les paragraphes suivants, un certain nombre de facteurs susceptibles de favoriser ou de décourager le désir d'investir; la somme de leurs influences peut être considérée comme devant déterminer les programmes d'investissements des entrepreneurs (1).

(1) La théorie des facteurs stimulant l'investissement a été, en général, beaucoup trop simplifiée par la plupart des auteurs. L'analyse que nous en faisons ici

1. *Prévisions relatives aux profits marginaux.* — Pour décider de l'importance de ses investissements, l'entrepreneur procédera, en premier lieu, à l'estimation du rendement futur probable de certains montants d'investissements pratiqués dans des secteurs de production particuliers. Si sa société travaille dans des conditions de concurrence parfaite, de telle sorte que ses propres décisions au sujet de l'importance de sa production ne peuvent affecter le prix futur du produit, l'importance de son programme d'investissements ne sera pas limitée, aussi longtemps qu'il s'attendra à des rendements constants ou croissants des investissements projetés. S'il estime qu'en élargissant le domaine de ses opérations les prix de revient unitaires s'élèveront, tandis que l'effet de son accroissement de production sur les prix sera négligeable (prévisions d'une réduction importante des marges bénéficiaires), ou s'il travaille dans des conditions de concurrence imparfaite et doit, en conséquence, prévoir que le prix du produit baissera à mesure qu'il accroîtra sa production, le bénéfice qu'il peut attendre de ses investissements supplémentaires (prévisions relatives au profit marginal), doit nécessairement diminuer. Étant donné que les conditions de concurrence imparfaite prévalent actuellement dans la plupart des secteurs économiques, nous admettrons que les profits marginaux prévus diminueront à mesure que l'importance des investissements envisagés par les sociétés s'accroîtra.

2. *Le taux d'intérêt à long terme.* — Dans quelle mesure les entrepreneurs ou les sociétés développent-ils leurs investissements, en tenant compte de l'évolution correspondante des profits marginaux prévus? Il est de toute évidence qu'ils accroîtront leurs programmes d'investissements tant que ceux-ci leur procureront un avantage : en d'autres termes, tant qu'ils pourront réaliser un profit au moins égal en plaçant leurs fonds en briques et en mortier qu'en les affectant à d'autres usages. La meilleure utilisation qui leur vient de suite à l'esprit est le prêt à long terme, c'est-à-dire l'achat de valeurs. Ils compareront donc le rendement des valeurs à long terme avec les bénéfices qu'ils peuvent attendre de programmes d'investissements plus ou moins importants et ne développeront certainement pas leurs propres programmes d'investissements au-delà de la limite où le taux de profit marginal prévu est égal au taux d'intérêt courant des valeurs à long terme. En réalité, il est possible qu'ils s'arrêtent d'investir avant cette limite parce que leurs décisions seront influencées par la considération de certains risques dont il faut tenir compte. Laissons cependant pour l'instant cette question des risques et examinons d'abord comment est déterminé le taux d'intérêt, qui fixe au moins la limite maximum des programmes d'investissement des entrepreneurs.

est basée sur une étude du professeur KALECKI *(Studies in Economic Dynamics)*, qui a ouvert de nouveaux horizons. Nous n'en indiquons que les grandes lignes; le lecteur fera bien de se reporter à l'ouvrage de M. Kalecki s'il veut procéder à une étude plus approfondie de cette question.

L'intérêt est le prix payé par l'emprunteur, ou la récompense reçue par celui qui prête. Il est destiné à inciter les gens à se séparer de valeurs qu'ils pourraient utiliser immédiatement pour acheter des biens et des services de tous genres. Les actifs liquides qui peuvent ainsi être convertis en autres biens sans risque, gêne ou perte de temps sont les espèces, les dépôts bancaires, en résumé ce qu'on appelle l'argent. Le taux d'intérêt est donc le prix qui égalise le désir du public de détenir des actifs sous forme d'argent (soit leur répugnance à prêter de l'argent) et la quantité d'argent disponible; il équilibre en d'autres termes la demande et l'offre d'argent. La proportion de leurs fortunes que les gens désirent conserver sous forme d'argent, plutôt que de détenir d'autres actifs, est déterminée par les goûts et les préférences qui diffèrent selon les individus et varient suivant les circonstances. L'offre d'argent est réglementée par la Banque Centrale (organisme qui n'est pas en liaison avec le marché et jouit du statut d'une autorité publique), de concert avec les banques privées faisant partie du système. Si l'on suppose qu'à différents taux de rémunération des emprunts correspond une préférence « donnée » du public en faveur de la possession de liquidités, la Banque Centrale, en augmentant l'offre d'argent, fera baisser les taux d'intérêt, et en diminuant cette offre, provoquera au contraire une hausse des taux d'intérêt. De même, si la préférence du public pour la liquidité varie suivant les mouvements du volume des affaires, ou l'état de la confiance, la Banque Centrale (en collaboration avec les banques privées) peut, en satisfaisant ces préférences par des modifications du volume de l'offre d'argent, maintenir le taux d'intérêt au niveau désiré.

Il y a lieu d'observer, néanmoins, que la politique bancaire agit, en premier lieu, sur les taux d'intérêt à court terme, alors que ce sont les taux d'intérêt à long terme qui déterminent, comme nous venons de le voir, les décisions d'investir. La différence entre les taux d'intérêt à court et à long terme varie, non seulement dans un court espace de temps, mais également au cours d'une plus longue période. En répartissant leurs fonds entre des actifs à long et à court terme, les gens tiennent compte des taux d'intérêt à court terme futurs (excepté les taux actuellement pratiqués) par rapport aux taux à long terme actuels et futurs, de la proportion d'actifs à long et à court terme en leur possession, des inconvénients et des frais que représentent la possession de différents types d'actifs et de facteurs analogues (tels que les taux des impôts) (1). Le rapport entre les taux d'intérêt à court et long terme est influencé par ces différents facteurs dont la conjonction donne au taux d'intérêt à long terme plus de stabilité qu'au taux d'intérêt à court terme et maintient le premier taux toujours au-dessus du second. Plus le taux d'intérêt à long terme ainsi déterminé sera élevé, moins

(1) L'analyse de ces facteurs a été faite par M. KALECKI dans son ouvrage *Studies in Economic Dynamics*. Étude n° 2 : *The Short Term and the Long-Term Rate of Interest.*

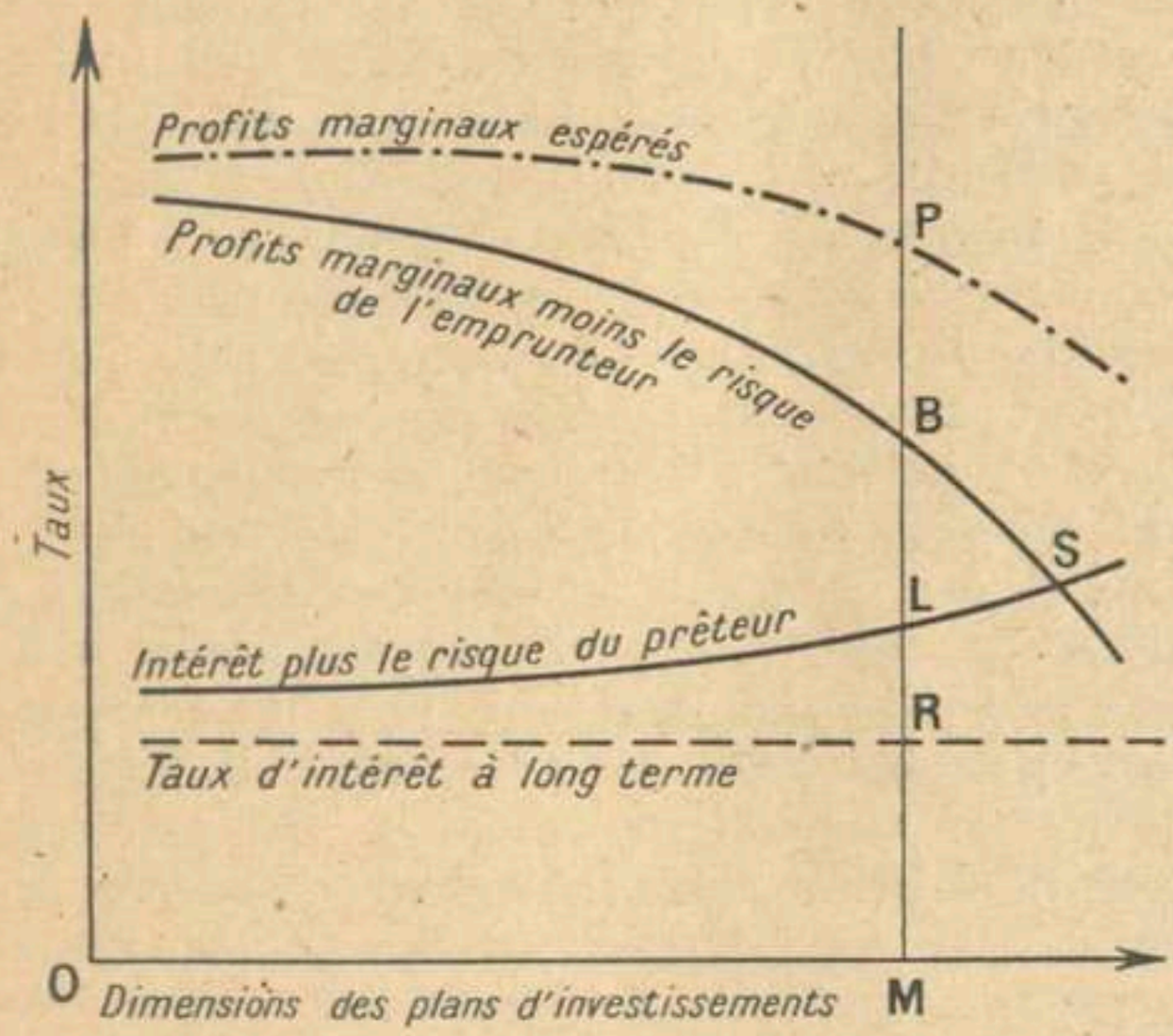
les sociétés — tous autres facteurs restant égaux — développeront leurs investissements en tenant compte d'une évolution déterminée des profits marginaux futurs.

3. *Les risques de l'emprunteur.* — Mais comme nous l'avons déjà indiqué, les taux d'intérêt ne sont pas les seuls facteurs qui limitent les programmes d'investissement à un moment donné. Les hommes d'affaires prennent également en considération les répercussions de programmes d'investissement d'importance variée sur leur situation financière; car plus les programmes sont importants, plus leurs engagements s'accroissent. Ils peuvent financer un accroissement peu important au moyen de leurs propres capitaux et réserves. Mais s'ils veulent entreprendre un programme plus considérable il leur faut s'endetter. Plus une firme emprunte, plus le risque pesant sur les perspectives bénéficiaires de son propre capital est grand et plus elle hésite en conséquence à accroître ses programmes d'investissement. Les hommes d'affaires estiment désirable ou prudent que la proportion du capital total par rapport au « capital proprement dit » (capital-actions plus réserves) présente une importance déterminée et exigent, pour renoncer plus ou moins à maintenir la proportion qu'ils jugent adéquate, une prime dont l'importance correspond à celle du risque. Le fait que les entrepreneurs sont de moins en moins disposés à contracter des dettes disproportionnées, par rapport au « capital proprement dit » (own capital) de leur affaire, afin de financer des programmes d'investissement de plus en plus considérables signifie que le risque marginal s'élève à mesure que les programmes d'investissement prennent de l'importance (risque de l'emprunteur).

4. *Les risques du prêteur.* — Quand bien même les entrepreneurs, en fixant leurs programmes d'investissement, ne seraient pas incités à la modération par les risques financiers, une limite leur serait imposée par le marché des capitaux ou les prêteurs éventuels. Pour éviter le risque d'accroître leurs endettements, les sociétés peuvent tenter d'augmenter leur propre capital en émettant des actions. Cependant, lorsque l'importance des émissions d'actions d'une firme particulière s'accroît, le prix de vente des nouvelles actions doit être diminué (en admettant que le marché des capitaux fonctionne sous un régime de concurrence imparfaite). De ce fait, le coût des programmes d'investissements de la société s'accroît à mesure qu'elle les développe et fixe ainsi une limite à ses tentatives d'augmentation de capital. Le montant qu'une société peut emprunter pour accroître son capital fixe, sous forme d'obligations ou d'actions de préférence, est également limité par la répugnance qu'éprouvent les prêteurs éventuels à accroître leurs risques. La prime destinée à couvrir les risques du marché des capitaux ou du prêteur, qui augmente à mesure que s'accroissent les émissions d'obligations ou d'actions effectuées sur le marché par une société particulière, peut être appelée « le risque du prêteur ».

Les quatre facteurs déterminant les décisions d'investir des entrepreneurs, que nous venons d'analyser peuvent être groupés dans une combinaison unique. Le graphique ci-dessous montre le rapport de ces quatre facteurs. La droite OM représente les programmes d'investissement, la perpendiculaire MP le profit marginal prévu et PB le risque marginal de l'emprunteur.

Le taux d'intérêt est représenté par MR et le risque du prêteur par RL. Pour décider de l'importance de ses investissements, l'entre-



preneur comparera les profits escomptés, en déduisant le risque de l'emprunteur (soit MP — PB = MB) et le taux d'intérêt plus la prime correspondant au risque du prêteur (soit MR + RL = ML). Tant que MB sera supérieur à RL, l'entrepreneur aura avantage à accroître ses programmes d'investissements. Les profits nets réalisés seront plus élevés s'ils sont, à un moment donné, ajustés de manière que le taux de profit marginal prévu, moins le taux marginal du risque de l'emprunteur, soit égal au taux d'intérêt plus le risque correspondant du prêteur (point S du diagramme).

5. *Le processus de réinvestissement.* — Si nous supposons que les calculs relatifs aux perspectives bénéficiaires et aux taux d'intérêt demeurent inchangés et que les entrepreneurs ont pris leurs décisions d'investir conformément à la combinaison des quatre facteurs déterminants, s'ensuit-il que toutes les décisions d'investir sont épuisées et que l'activité des investissements s'arrête? Il est bien évident que non. Il y a lieu de tenir compte de l'action de certaines forces, qui poussent les entrepreneurs à poursuivre leurs investissements. Elles ont leur origine dans les « réserves pour amortissements » et dans les bénéfices réalisés par les entrepreneurs sur leurs ventes courantes. Cette

épargne devient disponible et, en la réinvestissant en partie ou en totalité, les entrepreneurs n'augmentent pas leur endettement ni, par conséquent, leurs risques. L'afflux de fonds disponibles que les sociétés peuvent utiliser pour leurs investissements tendra, au cours d'une période limitée, à diminuer le risque marginal (risque de l'emprunteur) et ne créera aucun risque du prêteur, il favorisera ainsi de nouvelles décisions d'investir. Les sociétés auront tendance à réinvestir leur propre épargne brute, en partie ou en totalité, à tout niveau donné de la demande ou du revenu ; même si elles ne sont pas incitées — les autres conditions demeurant inchangées — à établir des programmes d'investissement qui impliquent un accroissement soit du risque de l'emprunteur, soit du risque du prêteur. L'afflux de l'épargne se produisant dans les sociétés explique donc le fait que l'investissement se poursuit alors que les autres facteurs de l'offre et de la demande ne varient pas, et crée un rapport entre le taux d'investissement et le niveau du revenu.

6. *L'état de la demande.* — Examinons maintenant comment les changements des facteurs économiques influencent les programmes d'investissements des entrepreneurs. Il est évident que, lorsque ces changements se produisent, l'importance des décisions d'investir se trouve modifiée. Si, par exemple, le taux de profit s'élève au cours d'une certaine période, l'importance des décisions d'investir s'accroîtra. A première vue il semble que cet effet stimulant arrive à s'épuiser lorsque le taux de profit cesse de croître. Il aura cependant des effets plus durables dûs aux réinvestissements partiels de l'épargne gagnée par les sociétés ou les entrepreneurs en raison de l'élévation temporaire du taux d'investissement. Nous allons examiner, en premier lieu, « l'effet d'impulsion » apporté par les différents changements; nous traiterons ensuite des « effets durables ».

L'effet d'impulsion se traduira, dans tous les cas, par une modification des prévisions concernant les bénéfices. Les hommes d'affaires paraissent reconnaître que ce qu'ils appellent « l'état de la demande » ou « les prévisions concernant les changements de la demande » constitue le facteur dont l'influence est prédominante sur leurs décisions d'investir. La subordination de ces décisions aux modifications de la demande est ordinairement exprimée par la formule du « principe d'accélération », qui rend l'importance des décisions d'investir fonction du taux de variation de la demande. Si, par exemple, la demande s'élève régulièrement, les décisions d'investir se produiront à une allure constante; si l'expansion de la demande se ralentit, les décisions d'investir diminueront et, si l'on assiste à une baisse absolue de la demande, l'investissement deviendra négatif et se transformera en désinvestissement. Sous sa forme stricte, le principe d'accélération ne donnera pas une idée exacte des faits observés (1). Il pourrait être modifié en

(1) Voir TINBERGEN : Critical Remarks about some Business Cycle Theories, *Econometrica*, avril 1942, et M. EZEKIEL : Savings, Consumption and Investment, *American Economic Review*, mars-juin 1942.

prenant en considération le degré d'utilisation de l'équipement. Lorsque la capacité de production inutilisée est de peu d'importance et que le niveau de l'emploi est élevé, de faibles variations survenant dans le taux de variation de la demande peuvent provoquer une augmentation des décisions d'investir plus considérable que ne le font les mêmes variations de la demande lorsque la capacité de production inutilisée est importante et que l'emploi est comparativement peu élevé. Dans ce cas, l'influence du principe d'accélération se trouverait atténuée lorsque le niveau d'emploi est bas et renforcée lorsqu'il est élevé.

Dans notre exemple, l'effet d'impulsion des changements de la demande se traduit par des décalages de l'échelle des profits marginaux vers un plan supérieur ou inférieur, l'importance du décalage indiquant les changements apportés au niveau des décisions d'investir par les variations de la demande.

7. *L'état de l'offre.* — Par analogie à « l'état de la demande », on peut parler de l'influence de « l'état de l'offre » sur les décisions d'investir. En ce qui concerne l'offre, deux facteurs peuvent être pris en considération : en premier lieu, les innovations dans la technique ou l'organisation de la production accroissent les perspectives bénéficiaires d'un volume d'investissement déterminé et donnent ainsi aux décisions d'investir une importance qu'elles n'auraient pas atteinte dans un autre cas. En second lieu, les variations de l'importance de l'équipement, lorsqu'elles sont supérieures aux changements de la demande, modifient les bénéfices et, en conséquence, les prévisions relatives aux profits. Si le volume de l'équipement s'accroît, tandis que le revenu national demeure constant, les bénéfices par unité d'équipement diminuent évidemment, parce que l'équipement supplémentaire fait concurrence à l'ancien outillage sur le même marché. De même, si le volume de l'équipement croît plus rapidement (ou plus lentement) que la demande, les taux de profit tendront à diminuer (ou à augmenter). L'effet de ces deux facteurs peut également être représenté par des décalages dans l'échelle des profits marginaux.

8. *Les facteurs psychologiques.* — Enfin, nous avons ajouté, à la liste des facteurs influençant l'importance des décisions d'investir, les variations du taux d'intérêt à long terme et celles des taux de risques (résultant de l'optimisme ou du pessimisme). Il est évident que la baisse ou la hausse des taux de risques et des taux d'intérêt accroîtra (ou diminuera) les programmes d'investissement.

Revenons maintenant à la distinction entre « l'effet d'impulsion » et « l'effet durable ». Tout changement de l'un quelconque des facteurs analysés ci-dessus accroît ou diminue l'importance des décisions d'investir. L'investissement supplémentaire réellement effectué crée cependant une épargne supplémentaire dont une partie va aux entrepreneurs dont elle tend à réduire le degré d'endettement. Cette tendance décroissante du risque marginal incitera les entrepreneurs à réinvestir

cette épargne supplémentaire en partie ou en totalité. Ce réinvestissement a pour effet que le niveau de l'investissement (et par conséquent celui du revenu) reste plus élevé après une augmentation de la demande, par exemple, ou une diminution du taux d'intérêt, qu'il ne l'était auparavant. Un décalage ascendant de l'échelle des profits marginaux entraîne, de cette manière, non seulement une élévation temporaire du taux d'investissement au cours du passage d'un niveau de prévisions de bénéfices à un autre plus élevé, mais encore un certain accroissement de caractère plus durable. La durée de cette répercussion dépend de la proportion dans laquelle l'épargne est réinvestie. Étant donné que l'épargne est fonction du revenu, le rapport entre le *taux* d'investissement et le *niveau* du revenu est de nouveau apparent.

L'insuffisance de la demande et la politique de l'emploi.

L'investissement privé et le niveau de l'emploi. — Notre analyse des facteurs qui stimulent ou ralentissent l'investissement peut être incomplète, et il est possible que l'influence réciproque des facteurs dominants soit plus complexe qu'il ne ressort de notre exposé. Cependant l'étude précédente, pour sommaire qu'elle soit, semble montrer qu'il n'est pas de toute évidence que de nombreuses unités économiques indépendantes, ayant à considérer l'influence possible de multiples facteurs sur leurs programmes d'investissement et à déterminer finalement l'importance de ce programme, doivent toujours avoir tendance à prendre des décisions qui, dans l'ensemble, suffisent exactement à créer l'emploi primaire qui engendre à son tour le plein emploi.

De plus, les décisions d'investir prises par une section de la communauté sont gouvernées par les considérations de rentabilité complexes que nous avons déjà analysées; les décisions d'épargner, prises par une autre section de la communauté, sont déterminées par des facteurs entièrement différents, tels que les habitudes d'épargne et la répartition et le niveau des ressources. Il n'existe aucune raison d'admettre à priori que ces deux séries de décisions s'équilibreront toujours de manière à permettre le maintien du niveau d'emploi existant, et encore moins qu'elles s'ajusteront à un niveau d'expansion correspondant approximativement au plein emploi. Ce raisonnement reste exact, même si l'on interprète les rapports des facteurs en termes de théorie statique, en faisant abstraction des intervalles de temps. Dans cette interprétation, toute inégalité entre le désir d'épargne et celui d'investir provoque des variations de la demande globale et de l'emploi. Lorsque les décisions d'investir sont supérieures (ou inférieures) à la fraction de leur revenu actuel que les gens désirent épargner, l'emploi et le revenu s'accroissent (ou diminuent) jusqu'à ce que l'égalité soit rétablie entre l'importance des décisions d'investir et celle des programmes d'épargne appliqués à des revenus plus élevés (ou plus bas). Les décisions prises sur le marché par les

épargnants et ceux qui investissent peuvent ainsi déterminer une insuffisance temporaire ou durable de la demande et provoquer en conséquence le chômage ou, par hasard, le plein emploi. Dans cette interprétation, le plein emploi devient l'une des nombreuses positions d'équilibre auquel le système peut s'arrêter et perd son caractère de position d'équilibre *par excellence* vers laquelle le système s'oriente automatiquement.

Une interprétation aussi statique est cependant très loin de la réalité, car elle ne tient pas compte de l'interdépendance des faits économiques dans l'évolution du temps. Comme nous l'avons observé en décrivant les facteurs qui influencent l'activité des investissements, les changements des éléments modifient les prévisions des entrepreneurs relatives aux bénéfices et, en conséquence, amènent une révision des programmes d'investissement. Ces décisions modifiées tendent à provoquer de nouveaux changements des éléments, qui à leur tour influencent les prévisions bénéficiaires. De cette façon la situation d'aujourd'hui, qui résulte des décisions d'hier suscitera de nouvelles réactions, et déterminera ainsi la situation de demain. Cette succession d'actions et de réactions liées dans le temps donne une image réelle du processus économique. Cependant, si tout changement donné doit susciter d'autres changements, il devient possible que le système ne parvienne jamais à se stabiliser à un niveau déterminé, ou qu'il donne naissance, dans certaines conditions, à des fluctuations périodiques. Les variations cycliques que nous observons se trouvent alors expliquées par les répercussions complexes et l'évolution dans le temps des décisions d'investir déterminées par une multitude de faits passés, présents et futurs qui (comme nous l'avons précédemment expliqué), constituent la base des prévisions des entrepreneurs relatives aux profits et celle des décisions d'épargner ou de consommer dépendant particulièrement des modifications survenues dans le niveau et la répartition du revenu. C'est encore le rapport quantitatif et la relation existant dans le temps entre la propension à l'épargne et le désir d'investir qui détermineront l'importance plus ou moins grande des variations et leur apparition aux environs d'un niveau d'emploi élevé ou au contraire bas. Lorsque la moyenne des revenus est relativement élevée, comme c'est le cas dans les pays industriels et que la répartition des revenus est plutôt inégale la tendance à l'épargne qui se manifeste lorsque le niveau de l'emploi est modérément élevé, peut tendre à annihiler les décisions d'investir des particuliers fondées sur « l'état de la demande » et empêcher ainsi l'économie de jamais parvenir à une situation proche du plein emploi. Les forces économiques ne tendent donc pas automatiquement à développer l'emploi jusqu'à ce qu'il corresponde à la pleine capacité de production; elles sont encore moins capables de maintenir l'emploi à ce niveau. Le lien qui devrait maintenir d'une manière permanente les programmes d'épargne à un niveau assez bas et les décisions d'investir à un niveau assez élevé pour que la demande globale ne devienne

pas insuffisante et que toute la main-d'œuvre en quête d'emploi soit utilisée, fait défaut dans les sociétés capitalistes. Le fait de reconnaître qu'on ne peut attendre du libre jeu de la concurrence, du monde des affaires livré à lui-même, qu'il produise et maintienne une utilisation intégrale de la main-d'œuvre disponible, constitue une révolution dans la pensée économique et a certainement des conséquences de grande portée.

En effet, si la somme des décisions prises par de nombreuses unités économiques libres et indépendantes agissant sur le marché doit, selon toute probabilité, provoquer le chômage, nous voyons disparaître la justification même du « laissez-faire » et du libéralisme économique, l'idée qu'en fin de compte celui-ci doit produire le maximum de bien-être pour tous et l'utilisation la plus rationnelle des ressources. Le concept libéral des rapports de l'État et de l'industrie devient périmé, non pas du fait que certaines considérations sociales exigent une intervention de l'État pour protéger ou assister tel ou tel groupe social contre les effets des forces économiques (de telles concessions laissent le principe intact); c'est le fondement même de la théorie libérale qui perd toute valeur si l'on prouve qu'il n'est pas exact, comme elle prétend, que le libre jeu de la concurrence et l'absence d'intervention de l'État aboutissent à la meilleure utilisation des ressources, et cet argument ne peut plus être utilisé comme le critère qui permet de juger la politique économique.

Il devient, en principe, facile de créer le lien manquant entre le désir d'épargner et les dépenses compensatrices, qui doit rendre l'économie capable d'utiliser pleinement la main-d'œuvre disponible, lorsqu'on fait intervenir le revenu et les programmes de dépenses des autorités publiques, dont nous n'avons pas tenu compte dans notre analyse jusqu'à présent.

Les finances publiques et le niveau de l'emploi. — Les finances publiques diffèrent des finances privées quant à leurs recettes et à leurs dépenses. L'État tire son revenu, non pas de la vente de biens et de services, mais des impôts qu'il perçoit des membres de la communauté; l'importance des revenus de l'État est déterminée à l'avance, en tenant compte des besoins de la communauté, tels qu'ils sont évalués par le gouvernement du jour. L'État (nous désignons par ce terme aussi bien les autorités locales que l'autorité centrale) peut, comme tout autre organisme économique, décider d'épargner, de dépenser moins que son revenu (cas d'un excédent budgétaire), de dépenser exactement son revenu (budget en équilibre), ou de dépenser plus que son revenu en empruntant (création d'un déficit budgétaire). Ces trois politiques produisent, pour une structure fiscale donnée, des effets analogues à ceux qui résultent des décisions du même ordre prises par des sociétés ou des particuliers. Un excédent budgétaire (toutes choses égales) diminuera le revenu et l'emploi; un budget en équilibre n'ajoutera ni ne soustraira rien à la demande globale;

et un budget déficitaire tendra, comme le font les dépenses privées financées par l'emprunt, à élever le niveau de l'emploi. Il est évident que ces politiques budgétaires peuvent être utilisées pour compenser les variations de l'emploi dans le secteur privé; on pourrait lutter contre une tendance au suremploi en s'efforçant de créer un excédent budgétaire ; le chômage appellerait, au contraire, un déficit budgétaire.

L'État possède, en effet, un autre instrument qui lui permet de créer une politique de l'emploi : la modification de la structure des impôts destinée à influencer la tendance de la communauté à épargner ou à investir. En allégeant la charge fiscale des catégories de revenus inférieures, qui ont une propension à consommer importante, et en transférant cette charge aux catégories de revenus supérieures (y compris les bénéfices non distribués), dont la propension à épargner est considérable, on augmente la propension à consommer de la communauté; on stimule la demande effective et l'emploi, à condition que les impôts supplémentaires prélevés sur les revenus importants soient établis de manière à ne pas diminuer le désir d'investir. En théorie, les impôts pourraient être aménagés de telle manière que le secteur privé de la communauté désire épargner une fraction de son revenu net (c'est-à-dire du revenu après prélèvement des impôts) qui soit exactement égale au montant nécessaire pour procéder à l'accroissement du capital national correspondant à l'augmentation de la population et au progrès technique d'une économie où tous les facteurs de production sont utilisés. Si le secteur privé procède à des investissements (et il ne le fera pas automatiquement dans toutes les circonstances), une fiscalité destinée à redistribuer les revenus pourra provoquer le plein emploi, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours au déficit budgétaire. Il est évident qu'une situation inflationniste peut également être contrôlée par une modification appropriée de la fiscalité. Les finances publiques offrent donc deux sortes de méthodes pour réglementer l'emploi, qui peuvent être utilisées séparément ou conjointement : *a)* le déficit et le surplus budgétaires et *b)* l'aménagement de la fiscalité en vue d'une redistribution des revenus.

L'État a donc le choix entre différentes politiques et il dispose d'instruments assez puissants pour contrôler le niveau de la demande et l'utilisation de la main-d'œuvre. Si l'on veut réaliser le plein emploi, l'État doit assumer la fonction économique positive de réglementer le niveau de la demande par des politiques financières appropriées, ou d'autres mesures, ou encore une combinaison de ces méthodes. Il faut suppléer à la réglementation de l'évolution économique par le jeu de la concurrence, qui est incapable de maintenir le plein emploi, par un contrôle conscient et concerté exercé par les autorités publiques. Une telle intervention de l'État en matière économique est souvent considérée comme arbitraire et opposée aux résultats « naturels » et « non arbitraires » du libre jeu de la concurrence s'exerçant entre

les unités économiques. Cette distinction ne peut subsister que dans la mesure où les lois de l'offre et de la demande produisant, par exemple, le chômage ou une répartition des biens en fonction de la capacité de paiement des individus, peuvent être considérées comme non-arbitraires. Au point de vue formel, l'action de la concurrence est aussi arbitraire que celle d'une autorité politique; le fait que la première conserve l'anonymat dissimule les responsabilités individuelles en cas de faillite du système; la seconde rend les résultats acquis publics et fait tomber la responsabilité sur les institutions et les personnes qui élaborent la politique. Dans un sens, ce n'est pas une nouveauté. Les finances et les dépenses de l'État ont toujours été fixées par des décisions publiques. Mais les principes et le contenu de décisions de ce genre et la nécessité de compléter, ou de remplacer dans certains cas des contrôles généraux (indirects) par des contrôles spécifiques (directs) pourraient constituer une innovation.

En orientant la politique financière vers la mise en œuvre du plein emploi, on fait subir à ses objectifs une transformation fondamentale. Le principe traditionnel sur lequel était basé le budget, soit la réalisation de l'équilibre entre les recettes et les dépenses afin (pourrait-on croire) de ne rien ajouter ni retrancher à la demande globale, sera remplacé par le nouveau critère du maintien du plein emploi réalisé en ajustant l'épargne et les dépenses compensatrices par des méthodes fiscales et des emprunts et, en cas d'échec, des contrôles directs. On peut remédier à toute insuffisance de la demande, soit en accroissant la propension à consommer et en diminuant la propension à épargner par l'imposition directe des épargnants (catégories de revenus élevés), ou en augmentant les dépenses compensatrices par le déficit budgétaire. En portant la dépense à un niveau supérieur à celui du revenu, on accroît la demande globale et comme nous l'avons démontré plus haut, cette augmentation correspond à un multiple du montant des dépenses financées par l'emprunt. On obtient ce résultat, que le déficit budgétaire soit utilisé pour stimuler la consommation, ou pour accroître les dépenses publiques d'investissement.

Ces fondements d'une politique financière construite en vue du plein emploi constituent une opposition saisissante et paradoxale aux principes considérés comme sains par les hommes d'affaires dans la gestion des sociétés et par les individus dans celle de leur fortune personnelle. Vivre au-dessus de ses moyens, ou emprunter pour consommer conduit généralement les particuliers à la ruine : pourquoi cette politique, qui est déraisonnable pour l'individu, serait-elle bienfaisante et saine lorsqu'elle est appliquée par le gouvernement? L'État peut agir autrement que l'homme d'affaires, parce qu'il est le mandataire de la communauté et que les sommes qu'il dépense profitent à celle-ci (si l'on ne tient pas compte des fuites vers l'étranger); ni un particulier, ni un monopole ne peuvent agir ainsi, car une partie seulement de la dépense supplémentaire revient à la société privée

sous forme de revenus (1). En second lieu, l'État n'a pas à tenir compte de la « rentabilité » ou des règles commerciales s'appliquant au capital et au revenu. De même que la Banque Centrale détermine l'état de la liquidité, l'État détermine à son tour la rentabilité en accroissant ou en maintenant la demande effective. Il y parvient en stimulant directement la demande et la production de biens de consommation (favorisant ainsi indirectement les industries qui fournissent des biens de production) ou encore en exécutant des programmes de travaux publics ou en soutenant l'investissement privé, favorisant ainsi directement la demande et la production de biens de production et indirectement la demande et la production de biens de consommation. La répartition du déficit budgétaire entre les travaux publics et l'assistance aux investissements privés peut être déterminée par l'examen des priorités sociales; un programme donnant la préférence au beurre par rapport aux canons produit tout aussi bien le plein emploi qu'une politique favorisant également la production du beurre et des canons, ou accordant la priorité au beurre sur les canons. Nous verrons plus loin que, dans certains cas, une partie du déficit budgétaire peut être utilement affectée à l'accroissement de la productivité industrielle, ou à l'expansion de la capacité de production, mais c'est la communauté qui doit décider en premier lieu de l'orientation de la dépense suivant ses goûts et ses préférences. De plus, l'importance du déficit nécessaire à la réalisation du plein emploi ne peut être déterminée qu'en connaissance de certains facteurs, tels que la répartition des revenus, le système fiscal, etc. Or, la communauté peut également modifier la répartition des revenus par une politique fiscale appropriée, ou d'autres méthodes, et ainsi réduire ou faire disparaître la nécessité de recourir à l'emprunt.

Si l'on admet que le plein emploi peut être maintenu au moyen de différentes politiques, et que la détermination des politiques ou des combinaisons possibles résulte principalement des préférences sociales et politiques, il devient évident qu'en confiant tout ou partie des décisions à des organismes ou institutions techniques ou automatiques, on restreint les possibilités de choisir entre les méthodes et on ne tient pas pleinement compte de l'importance sociale et politique des décisions interdépendantes que doivent prendre les autorités publiques pour maintenir le plein emploi. Quels doivent être les taux et la structure des impôts prélevés sur la communauté et, en conséquence, quelle sera l'importance du déficit budgétaire nécessaire? Quelle sera la proportion de ce déficit affectée à la stimulation de la consommation, aux travaux publics et à d'autres utilisations, et comment le pays adaptera-t-il sa politique économique extérieure à cette situation intérieure? On ne facilite pas la solution de ces problèmes, on lui impose

(1) Il est vrai qu'une partie seulement du déficit budgétaire revient au Trésor sous forme de l'accroissement du revenu des impôts; mais la différence profite à l'activité commerciale de la communauté et l'on ne peut donc pas dire qu'elle est perdue ou gâchée.

au contraire des limites gênantes, lorsqu'on recommande la création d'un « budget de capital » correspondant au déficit budgétaire et d'un « Bureau National des Investissements » chargé d'établir les programmes et d'effectuer en partie les achats de biens de production. La répartition des tâches et la spécialisation sont nécessaires à l'établissement des programmes et à leur exécution, mais il est important de ne pas créer des organismes susceptibles de restreindre le choix ou de rendre plus obscurs les rapports qui unissent les décisions fiscales et administratives nécessaires à la mise en œuvre du plein emploi.

Les contrôles directs et indirects. — Cette question est également importante car l'utilisation de contrôles spécifiques et directs peut être plus utile au maintien du plein emploi que celle de contrôles globaux et indirects, comme on le démontre dans les études suivantes. Il peut-être préférable, au lieu de réduire les taux d'intérêt, de subventionner certains investissements particuliers, ou de laisser l'État procéder à des investissements dans le secteur privé; il peut également être plus avantageux de recourir au contingentement de l'importation ou aux primes à l'exportation de certaines marchandises que d'effectuer une dévaluation globale pour rétablir l'équilibre de la balance commerciale; enfin, il peut être utile d'appliquer un contrôle des prix et de la qualité à certains groupes de marchandises, et de laisser aux autres un marché libre, ou de subventionner des denrées particulières lorsqu'elles font l'objet d'usages spéciaux ou sont utilisées par certaines catégories de revenus, et non dans les autres cas. La question de l'arbitraire des décisions de l'État prend une gravité particulière en ce qui concerne ces contrôles spécifiques. On insiste souvent sur l'argument que les contrôles globaux et indirects, tels que les impôts, les tarifs douaniers, la dévaluation, etc... ne font aucune discrimination, alors que les contrôles spécifiques appliqués à l'économie intérieure, ou extérieure, sont au contraire discriminatoires et peuvent plus facilement donner lieu à des abus. Prenons par exemple, le cas des contingents d'importation (appliqués à la place des tarifs douaniers) et supposons qu'ils soit nécessaire de limiter les importations de certains produits de luxe, parce que le plein emploi a provoqué une raréfaction des devises. L'application de tarifs douaniers réduirait les quantités de marchandises importées (leur effet restrictif dépendant surtout des élasticités de la demande nationale et de l'offre étrangère) et permettrait aux ventes intérieures de s'effectuer par leurs intermédiaires habituels et d'être dirigées vers le plus offrant. Les contingents peuvent ou non faire une discrimination à l'encontre de certains fournisseurs, si on les compare à des tarifs douaniers ayant le même effet restrictif; mais ils déterminent des limites quantitatives précises, qui peuvent être un maximum et un minimum, sans tenir compte de l'élasticité de l'offre étrangère. Le montant du contingent peut être dirigé par les intermédiaires vers le plus offrant, comme dans le cas des tarifs douaniers,

ou peut être réparti par des contrôles spécifiques entre certaines sociétés ou usagers particuliers (hopitaux, enfants, etc.). Les contingents d'importation et la répartition intérieure des marchandises peuvent être tous deux considérés comme des actes discriminatoires si l'on admet par définition que les résultats des contrôles globaux tels que les barrières douanières et l'adjudication au plus offrant ne sont pas des mesures discriminatoires. Mais on peut faire valoir, à propos de l'exemple donné, que les barrières douanières et la concurrence opèrent une discrimination défavorable à « l'utilité sociale » et l'on pourrait ainsi trouver un argument contre la discrimination effectuée par la concurrence, qui est basée sur la capacité de paiement, et en faveur de la discrimination telle qu'elle résulte des contrôles spécifiques. On peut faire la même observation à propos de la raréfaction temporaire d'une matière première importée, coton ou bois d'œuvre par exemple, que la concurrence ferait disparaître en élevant les prix et en répartissant la marchandise au plus offrant. Dans une économie de plein emploi, les autorités responsables peuvent permettre la hausse des prix dans un secteur particulier et la spéculation qui en résulte; ils peuvent cependant préférer éviter les hausses des prix dans l'intérêt de la stabilité des prix et des salaires et répartir les produits en tenant compte d'autres priorités, en offrant des produits de remplacement aux usagers présentant moins d'importance sociale. L'intervention d'une autorité publique est nécessaire pour permettre ou prohiber la répartition des marchandises rares par adjudication au plus offrant et il n'existe aucune raison *a priori* pour que la discrimination effectuée par la concurrence à l'encontre de ceux qui sont le moins capables de payer soit considérée comme un critère plus objectif que la discrimination effectuée volontairement par la communauté à l'encontre de certaines utilisations de produits ou de certains usagers.

On ne peut faire valoir, en faveur des contrôles globaux, que leurs résultats sont plus objectifs ou meilleurs, mais il est possible d'arguer que leur fonctionnement administratif est plus commode, qu'ils laissent plus de liberté à l'individu pour trouver son propre équilibre et qu'ils sont moins susceptibles de donner lieu à des abus administratifs. Pour cette raison, les études réunies dans ce volume accordent la préférence aux méthodes globales (financières) de règlementation du plein emploi dans les cas où elles donnent des résultats suffisamment satisfaisants, et les complètent par des contrôles spécifiques, lorsque ceux-ci présentent certains avantages particuliers sur les méthodes indirectes.

Cette attitude est conforme à l'hypothèse générale sur laquelle est basée cet ouvrage : celle d'une économie fondée sur la propriété privée des moyens de production, le désir de réaliser des bénéfices en étant l'animateur et les transactions s'effectuant dans un système plus ou moins monopolistique, qui souffre d'un chômage périodique et général. Nous nous sommes fixés pour tâche d'examiner comment un régime de ce genre peut être ajusté de manière à fonctionner sans heurts dans une situation de plein emploi, en admettant que les éléments essentiels

de la société capitaliste soient conservés autant que possible et les « contrôles directs » réduits au minimum.

Il ne faut considérer ces hypothèses ni comme des justifications ni comme des prophéties. Elles ne prétendent pas que le capitalisme, doté du plein emploi, représente le meilleur des mondes. Le socialisme peut être un système supérieur mais ceci n'est pas l'objet de notre étude, qui montre simplement à quelles conditions et au moyen de quelles politiques le capitalisme peut fonctionner sans chômage. Il n'en faudrait pas non plus tirer la conclusion que, parce que nous avons prouvé qu'une économie capitaliste est compatible avec le plein emploi, l'économie de tel ou tel pays particulier sera finalement organisée de cette manière.

Deuxième Partie

TROIS MÉTHODES DE RÉALISATION DU PLEIN EMPLOI

par M. Kalecki.

Le but de cette étude est de discuter des méthodes de mise en œuvre et de maintien du plein emploi dans une société capitaliste. Nous supposons, au cours de notre exposé, qu'il s'agit d'une économie fermée. Ceci ne veut pas dire que nous négligeons dans la discussion du plein emploi, les problèmes relatifs au commerce extérieur, qui offrent peut-être les plus grandes difficultés *pratiques :* elles feront l'objet d'une étude séparée. Nous les laissons de côté, dans cet exposé, afin de mieux dégager les problèmes *théoriques* du plein emploi. Nous avons également exclus de notre étude la question de la mobilité de la main-d'œuvre qui est également analysée dans un article spécial. Pour l'instant, nous allons admettre que la durée du travail peut varier entre certaines limites, ce qui assura une élasticité suffisante à l'offre de main-d'œuvre considérée pendant une courte période, alors qu'à long terme il faut envisager une rééducation professionnelle de la main-d'œuvre pour rétablir l'équilibre, lorsque la situation de la demande se modifie.

En premier lieu, nous traiterons dans cet article de la création d'une demande effective suffisante pour provoquer et maintenir le plein emploi. En second lieu, nous devrons considérer le problème de l'investissement privé à court terme et à long terme, dans un système de ce genre.

Comme le titre l'indique, nous distinguerons trois méthodes de réalisation et de maintien de plein emploi :

1° Les dépenses du gouvernement en investissements publics (écoles, hopitaux, grand-routes, etc.) ou les subventions destinées à favoriser la consommation de la communauté (allocations familiales, réduction des impots indirects, subventions destinées à empêcher la hausse des prix des produits de première nécessité) à condition que ces dépenses soient financées par l'emprunt. Nous appellerons cette première méthode celle du « déficit systématique »

2° La stimulation des investissements privés par une réduction du taux de l'intérêt, une diminution de l'impôt sur le revenu ou d'autres mesures favorables à l'investissement privé.

3° La redistribution des revenus en faveur des catégories de revenus les plus faibles.

Nous démontrerons que la deuxième méthode, la stimulation des investissements privés, n'est pas satisfaisante, mais que la première et la troisième offrent toutes deux le moyen de maintenir le plein emploi.

I. — Le déficit systématique.

Le déficit systématique crée la demande effective de la manière suivante : le gouvernement entreprend des investissements publics, qui n'entrent pas en concurrence avec les entreprises privées (par exemple, il construit des écoles, des routes nationales, des hôpitaux, etc...), ou il subventionne la consommation de la communauté (en payant des allocations familiales, en diminuant les impôts indirects, en versant des subventions destinées à empêcher la hausse des prix des produits de première nécessité). Cette dépense est financée par l'emprunt et, par conséquent, n'implique pas la réduction de l'investissement privé (à condition que le taux d'intérêt soit maintenu fixe) ou de la consommation non-subventionnée et crée ainsi une demande effective supplémentaire.

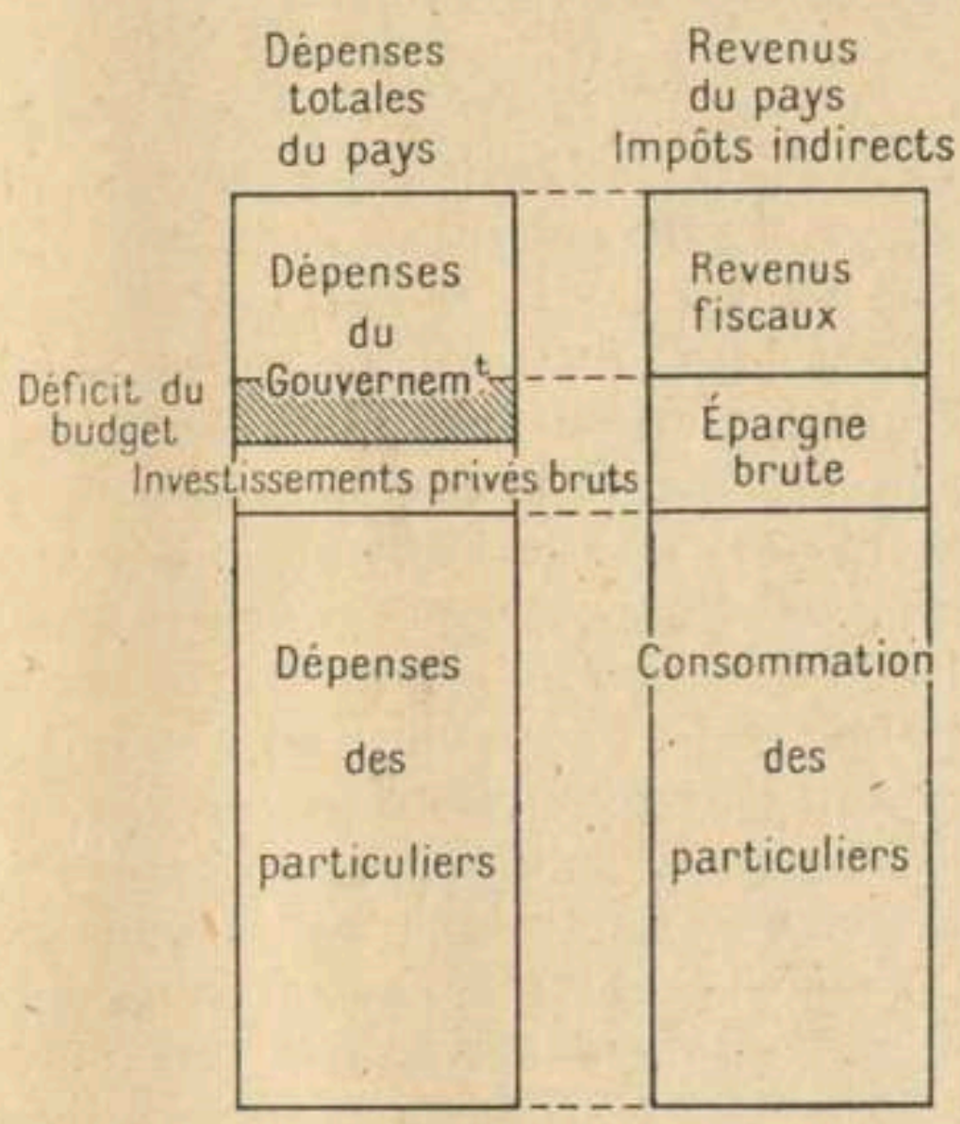
Il y a lieu d'observer que l'augmentation des revenus provoque, au bout d'un certain temps, un accroissement du produit de l'impôt sur le revenu de sorte que le déficit budgétaire final est inférieur à l'augmentation des dépenses gouvernementales.

Les problèmes fondamentaux relatifs à la création de l'emploi ont fait l'objet de longues analyses au cours de ces dernières années. Il semble néanmoins utile de rappeler les points principaux de la discussion. Ce sont les suivants : 1° D'où provient l'argent? 2° Une telle politique ne doit-elle pas inévitablement élever le taux de l'intérêt et affecter défavorablement les investissements privés? 3° Si le taux d'intérêt ne s'élève pas, le déficit systématique ne crée-t-il pas l'inflation? 4° Si le déficit budgétaire prend un caractère permanent, comment pourra-t-on supporter la charge d'une dette nationale croissante?

Les problèmes fondamentaux.

D'où provient l'argent? Bien qu'on ait maintes fois répété, en discutant ces problèmes, que le financement du déficit systématique se produit automatiquement — c'est-à-dire que son accroissement provoque une augmentation des revenus et une modification de leur distribution telles qu'elles engendrent une épargne exactement suffisante pour financer le déficit — cette question donne généralement lieu à des malentendus. En conséquence, nous allons démontrer ce théorème fondamental de la théorie du déficit budgétaire au moyen d'un graphique. La colonne de gauche représente la dépense nationale, c'est-à-dire la somme des dépenses gouvernementales, des dépenses d'investissements privées destinées au remplacement et à l'expansion du

capital (tous achats de nouveaux capitaux fixes, plus les modifications du fonds de roulement et du capital) et des dépenses de consommation privées. Il est facile de voir que, dans une économie fermée et pour une période donnée, cette dépense doit être égale à la somme des salaires, traitements, bénéfices (1) (y compris les amortissements) et des impôts indirects. Car le prix de tout objet acheté est entièrement déterminé par ces quatre facteurs. En conséquence, la colonne de droite représentant la somme de ces quatre éléments pour l'ensemble de l'économie est égale à la colonne de gauche, qui correspond à la dépense nationale. La colonne de droite est divisée suivant l'utilisation proportionnelle des revenus. En premier lieu viennent les impôts directs et indirects, acquittés par les sociétés et les individus; on trouve ensuite les dépenses de consommation personnelles; la différence constitue l'épargne, y compris les amortissements. En effet, si nous déduisons du revenu global brut, augmenté des impôts indirects, le montant global des impôts et de la consommation privée, la différence est constituée par l'épargne et les amortissements. La partie foncée de la colonne de gauche représente l'excédent des dépenses gouvernementales par rapport aux impôts, soit le déficit budgétaire et l'on constate immédiatement, en examinant le graphique, que le déficit budgétaire, augmenté des investissements privés bruts, est égal à l'épargne brute (2). Si nous déduisons les amortissements des deux termes de cette équation, nous constatons que le rapport reste valable, en remplaçant l'épargne brute par l'épargne nette et l'investissement brut par l'investissement net. En d'autres termes, le montant de l'épargne nette est toujours égal au déficit budgétaire augmenté de l'investissement net : quels que soient la situation économique générale, le niveau des prix, des salaires et du taux de l'intérêt, à tout montant des investissements privés et du déficit budgétaire correspond un montant d'épargne égal qui finance ces deux postes. Lorsqu'on se demande comment il est possible d'augmenter les



(1) Y compris les loyers et les intérêts.

(2) Nous avons tacitement éliminé de notre discussion les « paiements de transferts » c'est-à-dire les dépenses gouvernementales correspondant à l'assistance, aux pensions, aux intérêts de la dette nationale, etc. Mais l'argument reste valable si l'on inclut les paiements de transfert dans les dépenses nationales (comme faisant partie des dépenses gouvernementales) et dans le revenu national (avec les salaires, traitements et bénéfices).

dépenses du gouvernement, en réduisant les investissements privés et les dépenses de consommation privées, on trouve la réponse dans la constatation qu'il se produit toujours un accroissement des revenus suffisant pour créer une augmentation de l'épargne égale à l'accroissement du déficit budgétaire.

Le taux de l'intérêt. — N'est-il cependant pas faux d'admettre que l'investissement privé demeure inchangé lorsque le déficit budgétaire s'accroît? L'augmentation du déficit budgétaire ne peut-elle provoquer une hausse du taux de l'intérêt telle que l'investissement se trouve réduit dans une proportion correspondant exactement à l'accroissement du déficit budgétaire, annihilant ainsi les effets stimulants des dépenses gouvernementales sur le niveau de l'emploi? La réponse à ces arguments est que le taux de l'intérêt peut être maintenu stable, quelle que soit l'importance du déficit budgétaire, si l'on applique une politique bancaire appropriée. Le taux de l'intérêt tendra à s'élever si le public n'absorbe pas les émissions du gouvernement destinées à financer le déficit, mais préfère placer son épargne en dépôts bancaires. Et si les banques, souffrant d'une encaisse insuffisante (effets et comptes de la Banque Centrale) n'accroissent pas le montant de leurs dépôts et n'achètent pas les titres du gouvernement à la place du public, on devra alors réellement élever le taux de l'intérêt de telle manière que le public soit incité à placer son épargne en fonds d'État. Cependant si la Banque Centrale accroît l'encaisse des banques privées de manière à leur permettre d'accroître leurs dépôts, tout en maintenant le rapport légal entre l'encaisse et les dépôts, on ne verra se manifester aucune tendance à la hausse du taux de l'intérêt.

Nous avons jusqu'à présent considéré le taux d'intérêt en général. La situation est en réalité un peu moins simple, parce qu'il faut distinguer entre les taux s'appliquant aux actifs à court terme et à long terme. Même si les banques augmentent suffisamment leurs dépôts pour satisfaire les demandes du public, telles qu'elles se présentent à un niveau donné du taux d'intérêt à court terme, il est possible qu'elles absorbent ainsi des actifs à court terme alors que le gouvernement émet des obligations à long terme. La hausse du taux d'intérêt à long terme par rapport au taux à court terme serait alors suffisamment importante pour inciter le public à souscrire aux émissions courantes du gouvernement. Une politique d'émission appropriée aurait raison de cette difficulté; celle que le gouvernement britannique a pratiquée pendant la guerre constitue un exemple convaincant. Le gouvernement procède à l'émission de bons à long et à moyen terme, à des taux d'intérêt de 2 1/2 à 3 1/2 dont le montant total n'est pas limité (1). Le public achète à l'aide des sommes qu'il a épargnées autant de ces bons qu'il en désire, et l'excédent de déficit est financé par un accrois-

(1) C'est ce qu'on appelle les émissions « on tap » (mot à mot, les émissions robinet), dont le montant n'est pas fixé à l'avance et qu'on peut arrêter quand on le juge nécessaire.

sement de la dette flottante, c'est-à-dire par l'émission de titres à court terme. De cette manière, les taux d'intérêt à long terme et à court terme restent stables (la stabilité des taux à court terme dépendant naturellement de la politique suivie par la Banque d'Angleterre). On peut appliquer la même méthode en temps de paix pour stabiliser le taux de l'intérêt. La situation en temps de guerre ne présente aucun caractère particulier susceptible de rendre l'application de cette méthode plus facile que dans le cas où le déficit budgétaire sert à financer des investissements publics ou à subventionner la consommation de la communauté. Nous pouvons donc conclure que, si la Banque Centrale augmente l'encaisse des banques privées proportionnellement à la demande de dépôts bancaires et si le gouvernement procède à l'émission d'obligations à long et à moyen terme sans en limiter le montant total (bonds on tap), les taux d'intérêt à court terme et à long terme pourront être stabilisés quelle que soit l'importance du déficit budgétaire.

Le danger d'inflation. — Si le taux d'intérêt est maintenu stable, l'accroissement du déficit budgétaire ne va-t-il pas provoquer l'inflation, c'est-à-dire la hausse en spirale des prix et des salaires? On peut répondre que l'inflation ne se produira que si la demande effective augmente suffisamment pour déterminer un manque général de main-d'œuvre ou d'outillage (ou de ces deux facteurs à la fois). Jusqu'à un certain niveau, la courbe représentant l'offre à court terme de la plupart des matières premières est presque horizontale ou ne fait apparaître qu'une hausse légère. Mais, lorsque la demande effective dépasse nettement le niveau, on se trouve au point où la courbe de l'offre à court terme présente un mouvement ascendant très accentué. Il en résulte une hause générale des prix disproportionnée par rapport à la moyenne des coûts primaires (prime costs) et l'on déclenche le mouvement de spirale des prix et des salaires. En conséquence, le gouvernement doit, pour éviter l'inflation, prendre soin de ne pas porter le déficit budgétaire au delà du montant correspondant à l'utilisation totale de la main-d'œuvre et de l'outillage.

Il est ainsi évident qu'une des conditions préliminaires de la réalisation du plein emploi est l'existence d'un rapport adéquat entre l'outillage existant et la main-d'œuvre disponible. L'importance de l'équipement doit être suffisante pour permettre l'emploi de la main-d'œuvre disponible et la constitution de réserves de capacité. Si la capacité maximum de l'équipement n'est pas assez importante pour absorber la main-d'œuvre disponible, comme ce sera le cas dans les pays arriérés, il est inutile d'espérer réaliser immédiatement le plein emploi. Si les réserves de capacité sont non existantes ou insuffisantes, les essais d'une mise en œuvre du plein emploi dans un court délai peuvent facilement provoquer des tendances inflationnistes dans d'importants secteurs économiques, parce que la structure de l'équipement ne coïncide pas nécessairement avec celle de la demande. Et, même si la struc-

ture de l'équipement est à l'origine adaptée à celle de la demande correspondant au plein emploi, l'absence de réserves occasionnera des difficultés lorsqu'il se produira par la suite des changements dans la composition de la demande.

Dans une économie où l'équipement est rare, il faudra donc consacrer une période d'industrialisation ou de reconstruction au développement intensif de l'équipement existant. Pendant cette période, il peut être nécessaire d'appliquer des contrôles assez analogues à ceux du temps de guerre. La mise en œuvre d'une politique de plein emploi du type défini précédemment n'est possible que lorsque ce processus d'expansion de l'équipement a été suffisamment avancé.

On peut assister, dans une situation de plein emploi, au développement d'un autre phénomène qui n'est pas l'inflation dans le sens que nous lui avons donné précédemment, c'est-à-dire le résultat de la disproportion existant entre l'offre et la demande de biens de consommation, mais qui est également susceptible de provoquer une hausse continue des prix. En cas de plein emploi, la position des syndicats dans les négociations relatives aux salaires se trouve puissamment renforcée. Il pourra donc se produire une tendance spontanée à l'augmentation des salaires nominaux qui engendre une hausse des prix et du coût de la vie; cette hausse peut, à son tour, provoquer une nouvelle augmentation des salaires, et ainsi de suite.

Dans la mesure où la hausse des salaires nominaux est égale à l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre, le problème de la « spirale néfaste » ne se pose pas, parce que les frais de main-d'œuvre par unité de production demeurent stables et qu'il n'existe en conséquence aucune raison d'augmenter les prix. Cependant, si les taux des salaires s'accroissent plus fortement que la productivité de la main-d'œuvre, il est nécessaire de prendre des mesures pour empêcher une hausse désordonnée des prix. En l'absence de toute intervention, l'ensemble des travailleurs ne bénéficie d'aucun avantage, car l'augmentation des salaires nominaux se trouve annulée par la hausse des prix qui en résulte. De plus, la brusque hausse des prix constituera un facteur de déséquilibre dans une économie de plein emploi. Dans la section relative à la « Redistribution des Revenus » nous expliquons comment les salaires nominaux peuvent être augmentés sans provoquer de hausse des prix (voir p. 64-65). Pour l'instant, il suffit d'indiquer qu'une augmentation des salaires réels supérieure à l'accroissement de la productivité qui l'accompagne doit entraîner, dans une économie de plein emploi, une réduction des investissements ou de la consommation des non-salariés. Sinon, la demande globale excéderait l'offre globale et, par conséquent, ou bien l'on aboutirait finalement à la hausse des prix, ou bien si l'on appliquait le contrôle des prix, on provoquerait une pénurie et une répartition irrationnelle des biens.

La charge de la dette. — Si l'on maintient le plein emploi au moyen du déficit systématique, la dette nationale augmentera continuellement

et la charge représentée par les intérêts tendra à s'accroître. Cette augmentation de la charge ne va-t-elle pas imposer une limite à l'utilisation du déficit systématique en tant que moyen de créer le plein emploi? Il nous paraît indiqué d'éliminer, avant toute discussion, deux erreurs couramment répandues au sujet du « fardeau » de la dette.

En premier lieu, les intérêts d'une dette nationale croissante (comme ceux de la dette globale) ne peuvent constituer une charge pour l'ensemble de la communauté parce qu'ils représentent en réalité un transfert de fonds s'effectuant à l'intérieur de l'économie. En second lieu, dans une économie progressive, il n'est pas nécessaire que ce transfert prenne des proportions exagérées par rapport au revenu provenant des impôts, aux taux en vigueur. Le taux standard de l'impôt sur le revenu nécessaire au financement de l'augmentation des intérêts de la dette nationale n'a pas besoin d'être élevé, si le taux d'accroissement du revenu national résultant de l'augmentation de la population active et du progrès technique présente une importance suffisante. Cependant il est assez facile, même si l'on ne tient pas compte de ce facteur, d'établir un régime fiscal destiné à financer la dette, qui n'ait pas de répercussions défavorables sur la production et l'emploi.

Supposons, par exemple, que les intérêts de la dette nationale soient couverts par un impôt annuel sur le capital, prélevé sur les sociétés et les individus (les actions et les obligations étant exclues de l'évaluation de la richesse, afin d'éviter une double imposition des capitaux des sociétés). Le revenu courant, après paiement de l'impôt sur le capital, serait inférieur pour certains capitalistes et supérieur pour d'autres à ce qu'il aurait été si l'intérêt de la dette nationale n'avait pas été augmenté. Mais leur revenu global restera le même et leur consommation globale ne changera sans doute pas sensiblement. De plus, la rentabilité des investissements n'est pas affectée par un impôt sur le capital, parce qu'il s'applique à tous les genres de richesses. Le montant de l'impôt sur le capital est le même, qu'il s'agisse d'une somme en espèces, de valeurs d'État, ou d'un montant investi dans la construction d'une usine, et les avantages comparatifs offerts par ces différentes sortes de richesses ne se trouvent pas modifiés. Par ailleurs, s'il s'agit d'investissements effectués à l'aide de sommes empruntées, leur rentabilité n'est absolument pas affectée par l'impôt sur le capital, car l'emprunt ne correspond pas à un accroissement de richesse de l'entrepreneur. En conséquence, ni la consommation des capitalistes, ni la rentabilité des investissements ne sont affectés par une augmentation de la dette nationale, si l'on finance le paiement des intérêts annuels par un impôt sur le capital.

Examinons maintenant l'ordre de grandeur d'un impôt de ce genre. Si nous supposons que l'impôt est prélevé pour financer les intérêts de la dette nationale s'accumulant à partir d'une date fixée (les intérêts de la dette ancienne étant déjà prévus dans le budget) on peut

estimer que le taux moyen adéquat de l'intérêt de la dette nationale doit être de 2 % en Grande-Bretagne. Ce taux correspond au coût moyen actuel des emprunts (à court terme et à long terme) et il n'existe aucune raison de supposer qu'il puisse s'élever dans l'avenir (1). Le taux de l'impôt annuel sur le capital sera donc sensiblement inférieur à 2 %, étant donné que l'impôt destiné à couvrir l'intérêt de la « nouvelle dette » sera prélevé sur toutes sortes de capitaux privés, dont la « nouvelle dette » ne constitue qu'une fraction. C'est ainsi que, si la « nouvelle dette » s'accroissait de manière à représenter la moitié de la valeur globale des actifs privés, le taux de l'impôt annuel sur le capital s'élèverait à 1 % (2).

Il est également possible de remplacer l'impôt sur le capital par un impôt sur le revenu aménagé d'une manière spéciale dont l'influence sur l'économie nationale serait, dans l'ensemble, à peu près équivalente à celle d'un impôt sur le capital. L'impôt sur le revenu, au contraire de l'impôt sur le capital, diminue le taux de profit net et affaiblit ainsi le désir d'investir. La modification suivante pourrait obvier à cet inconvénient. Supposons que l'impôt sur le revenu soit appliqué au revenu brut, c'est-à-dire avant déduction des amortissements. D'autre part, tous les investissements en capitaux fixes, qu'ils aient pour objet le remplacement ou l'accroissement de ces capitaux, sont déduits du montant imposable (si leur valeur dépasse le montant imposable, la différence est reportée à l'année suivante, ou elle vient en déduction du montant imposable). On conçoit facilement qu'un tel impôt n'affecte pas le taux de profit que les entrepreneurs attendent des nouveaux investissements. En effet, supposons qu'un entrepreneur prévoie, pour chaque tranche de £ 100 investie en capitaux fixes, un bénéfice brut de £ 10 par an. Si le taux de l'impôt sur le revenu est de 1 sh. par £, le bénéfice prévu se trouve ramené à £ 9 1/2 par an. Mais, en investissant £ 100, l'entrepreneur obtient une réduction de £ 5 de son impôt sur le revenu normal, et le coût de son investissement est ainsi ramené à £ 95. En conséquence le taux du profit brut prévu par l'entrepreneur reste de 10 %, comme si l'impôt n'existait pas.

(1) Le gouvernement peut continuer de recourir aux émissions « on tap » de bons à long et à moyen terme et financer la différence au moyen de la dette flottante (voir p. 50). Il est vrai que le coût d'emprunt s'élèvera si les ventes d'obligations à long et à moyen terme s'accroissent proportionnellement au déficit budgétaire, mais rien n'empêchera alors le gouvernement de réduire le taux d'intérêt de ces émissions.

(2) Cet exposé demande quelques explications. Il semble raisonnable de déduire l'impôt sur le capital des revenus, avant paiement de l'impôt sur le revenu. Par exemple, si un actif rapporte 4 % et que l'impôt sur le capital soit de 1 %, l'impôt sur le revenu doit s'appliquer à un revenu de 3 % et non de 4 %. Il en résulte une certaine diminution du rendement moyen de l'impôt sur le revenu, mais elle est compensée par le produit de l'impôt sur le revenu provenant des intérêts de la dette nationale. Si la dette nationale s'accroît, le revenu national restant constant, et si les intérêts de la dette nationale sont financés par un impôt sur le capital, le rendement global de l'impôt sur le revenu ne change pas. Il est exact qu'il est diminué du montant correspondant à l'augmentation de l'impôt sur le capital, mais il est augmenté proportionnellement par l'accroissement des intérêts de la dette nationale.

Le déficit systématique et les investissements.

Quel doit être le montant de l'investissement privé? — Après avoir examiné les principales objections soulevées par la mise en œuvre d'un plein emploi durable, nous allons maintenant analyser le fonctionnement du système d'une manière plus approfondie. Il est basé sur le principe que le gouvernement augmente ses dépenses d'investissement public et subventionne la consommation de la communauté, sans modifier les taux des impôts, jusqu'à ce que la demande effective créée directement et indirectement par cette dépense (grâce à l'accroissement des revenus) permette de réaliser le plein emploi. En admettant que le gouvernement maintienne l'emploi à ce niveau, quelle sera la situation de l'investissement privé? En premier lieu, l'investissement restera-t-il soumis aux mouvements cycliques? En second lieu, quel devrait être le « niveau d'équilibre » de l'investissement privé?

Il est évident que, sous un régime de plein emploi, le développement de l'investissement privé sera régulier. Les mouvements cycliques violents qui ont affecté les investissements sous le régime du « laissez-faire » sont dus aux fluctuations brutales des bénéfices (1). Or, dans une situation de plein emploi, la production et les bénéfices ne feront apparaître que des modifications à long terme résultant de l'accroissement de la population (2) et de l'augmentation du rendement de la main-d'œuvre (3). Il pourra naturellement survenir des fluctuations accidentelles du taux de l'investissement privé, provenant, par exemple, d'interruptions dans le développement du progrès technique. Ces fluctuations pourraient être compensées par des programmes d'investissements publics organisés en tenant compte des périodes de progrès ou de stagnation.

La notion du « niveau d'équilibre » des investissements privés, que l'on devrait chercher à atteindre en cas de plein emploi, exige quelques remarques préliminaires relatives au degré d'utilisation de l'équipement, c'est-à-dire au rapport de la production effective et de la capacité de production maximum de l'équipement. Le degré d'utilisation ne devra être ni trop faible, ni trop élevé. S'il est trop faible, une partie de la capacité de production sera inutilisée, ce qui correspondra à une déperdition de ressources productives; dans le cas contraire, les réserves

(1) En réalité, le rapport de causalité offre deux aspects : une baisse des investissements provoque une réduction de la demande effective et des bénéfices, et ce phénomène entraîne à son tour une nouvelle diminution des investissements.

(2) Au cours de cet exposé, nous n'envisageons pour simplifier que le cas d'un accroissement de la population active. S'il se produisait, au contraire, une diminution de cette population, il faudrait modifier en conséquence les différentes conclusions que nous avons dégagées.

(3) Dans la mesure où les variations des bénéfices nets proviendraient de l'application délibérée d'une politique tendant à la redistribution des revenus, il faudrait prendre soin de neutraliser l'effet négatif exercé sur l'investissement par des mesures appropriées (v. p. 63).

d'outillage seront trop réduites pour permettre l'élasticité nécessaire en cas d'ajustement.

Supposons qu'à l'origine l'équipement soit utilisé dans une proportion égale à celle que nous considérons comme idéale. Il s'ensuivra que nous désirerons conserver ce degré d'utilisation au cours de la période suivante. Mais, pendant cette période, notre production de plein emploi sera plus élevée, en raison de l'augmentation de la population active et de la productivité de la main-d'œuvre (résultant du progrès technique). Il faudra donc, pour conserver le degré d'utilisation de l'équipement, développer la capacité de cet équipement proportionnellement à l'accroissement de la population active et à l'amélioration du rendement de la main-d'œuvre. Ceci nous indique ce que devrait être le niveau de l'investissement privé. *L'investissement privé doit atteindre un niveau suffisant pour permettre un développement de la capacité de l'équipement correspondant à l'accroissement de la population active et de la productivité de la main-d'œuvre, c'est-à-dire proportionnel à la production en situation de plein emploi* (1).

Dans le cas d'une augmentation de la population active, l'exactitude de cette conclusion est évidente, mais elle demande peut-être quelques éclaircissements dans l'hypothèse d'un accroissement de la productivité de la main-d'œuvre. Supposons qu'on remplace une vieille machine par une neuve exigeant moins de main-d'œuvre pour fournir une production déterminée. L'offre de main-d'œuvre augmente dans ce cas, proportionnellement à l'accroissement de la productivité moyenne et, si le plein emploi est maintenu, il devient nécessaire de procéder à un développement proportionnel de la capacité de l'équipement, pour ne pas accroître le degré d'utilisation de cet équipement.

La réglementation de l'investissement privé. — Diverses méthodes peuvent être utilisées pour fixer l'investissement privé au niveau déterminé par la règle énoncée ci-dessus. On sait qu'une réduction (ou une hausse) du taux de l'intérêt provoque — tous les autres facteurs demeurant inchangés — une augmentation (ou une diminution) de l'investissement privé, parce qu'elle accroît (ou diminue) la rentabilité nette que l'on attend des investissements. Il en est de même du taux de l'impôt sur le revenu. En conséquence lorsque l'investissement privé a tendance à être insuffisant, on peut le stimuler en diminuant le taux d'intérêt ou celui de l'impôt sur le revenu, et vice versa.

L'application de ces méthodes présente néanmoins de sérieuses difficultés. Il est nécessaire, en effet, pour agir sur l'investissement, de provoquer une modification appréciable du taux de l'intérêt à long

(1) Si la population active décroît, mais si l'accroissement de la productivité est supérieur à la diminution de la population, la production correspondant au plein emploi s'élèvera moins rapidement que la productivité de la main-d'œuvre. Dans ce cas, la capacité de l'équipement devra également être développée proportionnellement à la production correspondant au plein emploi.

terme, ce qui ne peut se réaliser qu'assez lentement (1). En outre, ce qui est encore plus important, la réduction du taux d'intérêt à long terme comporte des limites étant donné que (si l'on considère une longue période) ce taux est toujours supérieur à celui du taux à court terme, qui ne peut lui-même tomber au-dessous de zéro.

Les modifications du taux de l'impôt sur le revenu impliquent, dans une économie de plein emploi, une redistribution de la consommation, et il est incommode que les tentatives d'action sur l'investissement soient liées à cette politique. En effet, l'application de cette méthode exige, chaque fois qu'on veut stimuler l'investissement, une redistribution de la consommation en faveur des catégories de revenus élevés.

Le meilleur procédé semble être le remplacement d'une partie de l'impôt actuel sur le revenu par un impôt sur le revenu « spécialement aménagé », tel que nous l'avons décrit pages 52 à 54, qui n'affecte pas la rentabilité nette des investissements (la substitution d'un impôt sur le capital à l'impôt sur le revenu peut également être utilisée pour les mêmes fins). Si, par exemple, le taux standard de l'impôt sur le revenu est, à un moment donné, de 7 sh. par £, l'aménagement peut s'appliquer à une tranche de 3 sh. De cette manière, on évite les effets défavorables de l'impôt sur le revenu sur le taux de profit net. Nous laisserons ainsi un taux de 4 sh. exercer la pression normale sur l'investissement. Plus la fraction de l'impôt sur le revenu soumise à l'aménagement sera considérable par rapport à celle affectée à l'impôt normal, plus l'investissement sera favorisé.

L'intervention de l'État dans le secteur privé. — Une intervention directe du gouvernement dans le secteur de l'investissement privé est possible, et peut être utilement superposée aux mesures destinées à encourager ou à restreindre l'investissement privé.

La réduction des investissements privés peut s'effectuer par des contrôles directs, par exemple par un contingentement des investissements. Cette méthode sera plus efficace que les méthodes « globales » analysées plus haut, lorsque l'investissement est beaucoup trop élevé (c'est-à-dire crée des excédents de capacité considérable) dans un secteur particulier. D'autre part, si l'investissement privé est insuffisant, le gouvernement peut remédier à cette situation en agissant lui-même dans ce secteur particulier. Il peut créer des entreprises d'État, qui se chargent de cette tâche dans la mesure où les entreprises privées sont incapables de le faire. Cette méthode est également indiquée lorsque l'insuffisance de l'investissement privé est particulièrement sensible dans un secteur déterminé.

(1) Si l'on procède à la réduction du taux d'intérêt à long terme au moyen d'un abaissement du taux d'intérêt à court terme, il faut un délai considérable avant d'obtenir un résultat. On peut surmonter cette difficulté en ayant recours à des opérations d'« open market » de grande envergure. Cependant, une baisse rapide du taux d'intérêt à long terme aurait des répercussions désavantageuses (voir p. 128).

On en trouve un exemple concluant dans la politique de lutte contre les taudis. Le gouvernement évacue progressivement un certain nombre de bâtiments vétustes et, de cette manière, élève le niveau d'investissement nécessaire au maintien de la capacité de logement. Il comble alors lui-même la différence en construisant de nouvelles maisons, au lieu de stimuler l'activité des entreprises privées du bâtiment.

Investissements publics ou subventions à la consommation. — Le niveau à long terme du taux d'investissement privé, que nous avons étudié précédemment, a d'importantes répercussions sur le volume des dépenses gouvernementales nécessaires à la réalisation du plein emploi, compte tenu des taux d'impôts existants (1). Le programme des dépenses du gouvernement doit être suffisamment important pour réaliser le plein emploi et donner à l'investissement un volume permettant le développement de la capacité de production *pari passu* avec l'accroissement de la population et du rendement de la main-d'œuvre.

Examinons maintenant comment le programme de dépenses devrait être réparti entre les investissements publics entendus au sens strict (routes, hôpitaux, écoles, etc.,) (2) et les subventions à la consommation privée. On soutient fréquemment que le programme de dépenses devrait être totalement consacré aux investissements publics, et, du point de vue de la création d'une demande effective suffisante, cette opinion ne soulève aucune objection. Mais si la différence que le Gouvernement doit combler par ses dépenses est importante, il se peut que les investissements publics prennent rapidement un caractère de complète, ou tout au moins, de partielle inutilité. Il serait absurde dans ce cas, de limiter le programme des dépenses du Gouvernement à des investissements publics, quand il est possible d'élever le niveau de vie en consacrant une partie de ces dépenses à l'accroissement de la consommation. Le principe général doit être de fixer la composition du programme de dépenses du Gouvernement en se basant sur les priorités sociales. On devra décider, par exemple, s'il est plus important, au cours d'une année déterminée de construire un plus grand nombre de piscines ou de distribuer plus de lait aux enfants. Ces décisions peuvent être, dans une large mesure, affectées par des facteurs politiques. Cependant, le principe des priorités sociales éliminera en tous cas des projets tels que la construction de cinq ponts sur le même bras d'un fleuve, élaborés dans le seul but de fournir du travail à la main-d'œuvre.

(1) Il y a lieu de se rappeler qu'une partie seulement de l'augmentation des dépenses gouvernementales sera finalement financée par l'emprunt, puisque l'accroissement des recettes fiscales résultant de l'élévation des revenus compense une fraction de cette augmentation (voir p. 48).

(2) Nous classons la construction des logements dans le secteur de l'investissement privé, qu'elle soit effectuée par les entreprises publiques ou des établissements particuliers.

Il faut ajouter que, si l'investissement dans le « secteur privé » (auquel le Gouvernement peut néanmoins participer, voir p. 58) s'accroît, en raison, par exemple, de la disparition des taudis, le gouvernement pourra réduire proportionnellement le montant de ses dépenses d'investissement public proprement dit et des subventions à la consommation nécessaire à la réalisation du plein emploi.

II. — La stimulation de l'investissement privé.

Description de la méthode et analyse de ses conséquences. — Examinons maintenant comment la stimulation de l'investissement privé est susceptible de permettre la réalisation et le maintien du plein emploi. D'après cette conception, l'investissement privé doit être stimulé (par les méthodes analysées précédemment, p. 56.) de manière à provoquer directement ou indirectement (par l'effet du multiplicateur) une demande effective qui crée un état de plein emploi. Nous avons déjà montré que, si le plein emploi est obtenu grâce au déficit sytématique, il peut être nécessaire de stimuler l'investissement privé. Dans ce cas, l'encouragement de l'investissement privé n'avait pas cependant pour objet de créer la demande effective — ce soin était confié au déficit systématique — mais était nécessaire pour donner aux investissements un volume qui permette le développement d'une capacité de production proportionnelle à l'augmentation à long terme de la production résultant du plein emploi. Il n'existe cependant aucune raison *a priori* pour que ce taux d'investissement, qui doit assurer l'équilibre à long terme, soit exactement égal au taux d'investissement nécessaire à la création d'une demande effective suffisante pour déterminer le plein emploi. Nous avons jusqu'à présent admis que, dans le cas où ce dernier taux d'investissement est supérieur au premier, ce qui est probable, la différence est compensée par les dépenses gouvernementales financées par l'emprunt. D'après la thèse que nous analysons maintenant, le volume des investissements privés est stimulé jusqu'à ce qu'il atteigne un niveau lui permettant de créer une demande effective suffisante pour déterminer le plein emploi. Il est évident que, si ce niveau est supérieur à celui qui est nécessaire pour donner à la capacité de production une importance correspondant au volume de la production en situation de plein emploi, il se produira une diminution continue du volume d'équipement utilisé, et par conséquent, une augmentation constante de la capacité de production excédentaire. Une partie de l'investissement privé sera donc sans effets utiles.

De plus, la diminution de la proportion de l'équipement utilisé se traduira par une baissè du taux de profit, qui tendra à décourager l'investissement privé. Afin d'éviter que le taux d'investissement ne décroisse, ce qui pourrait entraîner, si le Gouvernement ne procède pas à des dépenses compensatrices, une réduction cumulative de la

production et de l'emploi, il est nécessaire de donner un nouvel élan à l'investissement (c'est-à-dire de réduire davantage le taux d'intérêt, ou celui de l'impôt sur le revenu, ou d' « aménager » une fraction plus importante de l'impôt sur le revenu). Mais au bout d'un certain temps, on verra renaître les difficultés. Il faudra procéder à une nouvelle réduction du taux d'intérêt, ou à d'autres mesures, pour stimuler l'investissement. On parvient donc à la conclusion que si l'on veut réaliser le plein emploi par le seul moyen d'une stimulation de l'investissement privé, il peut être nécessaire (si le niveau d'investissement correspondant à la création de la demande effective est supérieur à celui qui est nécessaire pour donner à l'équipement un développement proportionnel à la production en situation de plein emploi) de prendre des mesures susceptibles de provoquer un accroissement cumulatif de l'investissement.

L'accroissement de l'utilisation du capital. — Certains économistes peuvent objecter, qu'en donnant à l'investissement un volume supérieur à celui qui correspond au développement de la capacité de production *pari passu* avec la production résultant du plein emploi, on ne crée pas un excédent de capacité de production, mais on accroît plutôt la proportion du capital utilisée par rapport à la main-d'œuvre. Ils font ressortir que l'on obtient ainsi un accroissement de la productivité de la main-d'œuvre et, en conséquence, une élévation du niveau de vie.

L'idée que la réduction du taux d'intérêt provoque un accroissement du capital utilisé par travailleur est basée sur l'hypothèse que le programme de *production* de l'entrepreneur qui investit a une importance déterminée. Dans ces conditions la réduction du taux d'intérêt rend avantageuse l'utilisation de plus de capital et moins de main-d'œuvre. Cependant, si nous supposons que le *capital* dont une société dispose pour financer ses investissements est déterminé, la réduction du taux d'intérêt n'a aucune influence sur le choix que fait l'entrepreneur d'une certaine méthode de production, en établissant son programme d'investissement, parce qu'elle affecte également les bénéfices nets prévus, quelle que soit la méthode de production adoptée. En fait on se trouve probablement, dans la réalité, en présence d'une situation intermédiaire entre ces deux hypothèses, étant donné que le programme de production est, dans une certaine mesure, limité par l'imperfection du marché des marchandises, et le capital disponible par celle du marché des capitaux. La réduction du taux d'intérêt devrait ainsi théoriquement, tendre à provoquer un accroissement des investissements impliquant une utilisation intensive des capitaux, mais celui-ci ne saurait, en aucune façon, atteindre l'importance qu'on lui attribue fréquemment. En pratique il est même douteux que la réduction du taux de l'intérêt puisse avoir cette influence.

Les inventions nouvelles constituent le principal facteur capable d'accroître le montant du capital utilisé par travailleur. Elles offrent

en général, un avantage si considérable que les entrepreneurs seront portés à les acquérir, quel que soit le niveau du taux d'intérêt. C'est pourquoi les usines construites dans les pays arriérés où le taux d'intérêt est élevé, sont ordinairement aussi modernes que celles des vieux pays capitalistes, où le taux d'intérêt est beaucoup plus bas. Dans de telles conditions, il est douteux que des réductions modérées du taux d'intérêt puissent déterminer une augmentation sensible du montant des capitaux utilisés par travailleur.

Nous avons admis jusqu'ici que l'investissement est stimulé par une réduction du taux d'intérêt. Cependant, nous avons montré précédemment (voir p. 56) que cette méthode a peu d'efficacité, car le taux d'intérêt à long terme varie assez lentement et (ce qui est plus important) ne peut être réduit au-dessous d'une certaine limite. Pour cette raison, nous estimions qu'il serait plus efficace, pour encourager l'investissement privé, de diminuer la charge de l'impôt sur le revenu, en le remplaçant par un impôt sur le revenu « aménagé » ou un impôt sur le capital (voir p. 56). Il est facile maintenant de constater que si l'on stimule l'investissement par cette méthode, elle n'aura aucune répercussion sur la densité du capital utilisé. En réalité si le programme d'investissement des entrepreneurs procédant aux investissements, ou le capital disponible pour financer l'investissement, ont une importance déterminée, l'allègement de la charge de l'impôt sur le revenu n'aura aucune influence sur le type d'équipement choisi par les entrepreneurs. En effet, la méthode de production qui permet de réaliser le bénéfice avant impôts le plus élevé, sera également celle qui donnera le bénéfice après impôt sur le revenu le plus élevé.

Nous avons précédemment essayé de démontrer qu'une réduction du taux de l'intérêt ou un allègement de l'impôt sur le revenu ne sauraient avoir pour résultat un sensible accroissement du facteur capital utilisé dans la production. Il est possible, cependant, d'améliorer l'accroissement de la productivité ouvrière au moyen de subventions affectées à la modernisation de l'équipement, en accordant, par exemple, des crédits à bon marché aux industriels qui soumettent des projets à l'approbation d'un organisme gouvernemental. Et ce n'est pas le seul moyen de parvenir à la modernisation nécessaire de l'équipement. On peut également créer des établissements modernes, appartenant à l'État, afin de provoquer par la concurrence une amélioration des méthodes de production des sociétés privées. Mais ces mesures ne devraient pas être prises uniquement pour réaliser le plein emploi au moyen d'investissements dans le secteur privé. Une politique de ce genre ne devrait être appliquée que dans la mesure où l'amélioration du progrès technique constitue une priorité sociale par rapport aux investissements publics (entendus au sens le plus strict) et aux subventions à la consommation.

Les imperfections de cette méthode. — Les difficultés qui surgissent lorsqu'on entreprend de réaliser le plein emploi en stimulant les inves-

tissements privés mettent en lumière l'erreur fondamentale de cette conception. Le rôle réel de l'investissement privé est de fournir les instruments nécessaires à la production des biens de consommation, et non pas de créer de l'emploi afin d'utiliser toute la main-d'œuvre disponible. Ce problème présente une grande analogie avec celui que pose le choix entre une politique d'investissements publics ou la subvention de la consommation, lorsqu'on établit un programme de dépenses gouvernementales. L'investissement public, comme l'investissement privé ne doivent être effectués que dans la mesure où l'on reconnaît leur utilité. Si la demande effective ainsi créée ne réussit pas à déterminer le plein emploi, il faut combler la différence par un accroissement de la consommation, et non par une accumulation superflue des biens de production publics ou privés.

A côté de ce fait fondamental, il faut mentionner un inconvénient technique, mais important, de cette méthode. Les dépenses gouvernementales, si elles sont suffisantes, ne peuvent jamais manquer d'avoir sur l'emploi les répercussions désirées, parce qu'elles créent directement la demande effective. Par contre les résultats d'une stimulation des investissements privés dépendent des réactions des entrepreneurs et il est tout à fait possible que, si ces derniers sont enclins au pessimisme, les encouragements même vigoureux ne réussissent pas à les inciter à l'action. Ce peut être notamment le cas lorsque la situation politique ne leur inspire pas confiance.

Nous pouvons donc conclure que, pour des raisons fondamentales aussi bien que techniques, une politique s'efforçant de réaliser le plein emploi dans un pays industriel par la seule stimulation des investissements privés, ne saurait être considérée comme satisfaisante.

III. — La redistribution des revenus.

Redistribution et demande effective.

On recommande fréquemment la redistribution des revenus comme troisième moyen de réaliser le plein emploi. Cette méthode est fondée sur l'idée qu'une redistribution des revenus en faveur des catégories les moins favorisées accroît la consommation, parce que les pauvres ont une propension à consommer supérieure à celle des riches. Si, par exemple, on augmente l'impôt sur le revenu frappant les riches, tout en procédant à une réduction correspondante des impôts indirects sur les produits essentiels, ou semi-essentiels, ou en versant un montant égal d'allocations familiales, on accroît la propension moyenne à consommer.

On néglige fréquemment l'influence d'un facteur susceptible de créer des complications, qui est l'effet déprimant exercé sur l'investissement privé par l'augmentation de l'impôt sur le revenu. Nous tenons compte de cette influence dans la discussion qui suit.

Il y a lieu d'observer que, si le produit de l'augmentation de l'impôt sur le revenu est utilisé, non pour subventionner la consommation privée, mais pour effectuer des investissements publics, on accroît également la demande effective, à condition que l'investissement privé ne soit pas influencé. En effet, tandis qu'une fraction du revenu sur lequel va peser la nouvelle charge fiscale était auparavant épargnée, tout le produit de l'impôt est dépensé en biens d'investissement. Ainsi, la demande de biens d'investissement s'accroît plus que la demande de biens de consommation ne diminue.

Utilisation de l'impôt « aménagé ».

Nous commençons notre analyse en supposant que nous connaissons à l'avance quelle importance devrait atteindre l'investissement privé dans l'hypothèse du plein emploi. Celui-ci devrait être suffisant pour accroître la capacité de l'équipement proportionnellement à l'augmentation de la population et de la productivité de la main-d'œuvre. Il est maintenant facile de voir que deux conditions doivent être réalisées pour parvenir au plein emploi au moyen d'un accroissement de l'impôt sur le revenu :

1° L'impôt prélevé sur les catégories de revenus les plus élevés doit être fixé de manière à provoquer un accroissement de la demande effective qui, joint au volume d'investissement privé indiqué ci-dessus, détermine le plein emploi.

2° Afin de maintenir l'investissement privé au niveau spécifié, il faut, ou bien fixer le taux d'intérêt suffisamment bas, ou plutôt — car ce serait difficile — aménager une fraction suffisante de l'impôt sur le revenu (ou la remplacer par un impôt sur le capital). Imaginons, par exemple, que l'augmentation globale de la population et de la productivité soit de 2,5 % par an. Il faut alors que nous portions l'investissement privé à un niveau correspondant à une augmentation annuelle de 2,5 % de la capacité de production de l'équipement. Supposons que cet objectif ait été atteint et qu'un impôt sur le revenu de 10 sh. (dont 5 sh. sont aménagés suivant la nouvelle méthode fiscale proposée) soit susceptible de créer la demande effective correspondant au plein emploi. De plus, supposons que l' « aménagement » de l'impôt sur le revenu appliqué à la fraction de 5 sh. permette le maintien de l'investissement privé au niveau nécessaire. Il est évident que, dans ce cas, nous aurons résolu le problème.

Les limites de l'impôt.

Nous avons vu qu'un taux d'impôt sur le revenu suffisamment élevé permet de résoudre en pratique le problème du plein emploi, à condition qu'une fraction de cet impôt soit « aménagée » (ou rempla-

cée par un impôt sur le capital). Il y a lieu d'observer que le montant des dépenses gouvernementales nécessaire à la création du plein emploi est — toutes choses égales — plus important lorsqu'on applique la méthode de l'impôt sur le revenu que lorsqu'on a recours au déficit systématique. Car l'impôt, à l'opposé du déficit systématique, tend à réduire la consommation des contribuables, et ne stimule par conséquent la demande effective que dans la mesure où il frappe l'épargne.

L'avantage de la « méthode de l'impôt sur le revenu » sur la méthode du déficit budgétaire est qu'elle ne crée pas seulement le plein emploi, mais qu'elle égalise en même temps la répartition des revenus (après impôt). Mais, pour cette raison même, la réalisation du plein emploi par la méthode fiscale est susceptible de soulever une opposition plus forte que celle du déficit budgétaire. Il n'est donc pas possible de faire un choix définitif entre la méthode de déficit systématique et celle de l'impôt sur le revenu. On peut agir sur l'impôt sur le revenu dans les limites praticables, mais par la suite on ne devrait pas hésiter à recourir à un déficit budgétaire suffisant pour compléter et maintenir le plein emploi.

La question des salaires.

L'augmentation des salaires, dans une proportion supérieure à l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre, constitue dans une économie de plein emploi un problème qui est intimement lié aux questions discutées dans ce paragraphe.

Supposons que nous nous trouvions, à l'origine, en présence d'une situation impliquant, pour maintenir le plein emploi, la nécessité de compléter les effets de l'impôt sur le revenu existant par un certain déficit budgétaire. Supposons également qu'on ait enregistré une hausse des salaires supérieure à l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre. Afin de maintenir la stabilité des prix, on verse des subventions destinées à compenser l'élévation du coût des salaires. Ces subventions sont financées par l'impôt sur le revenu. Il est facile de voir qu'il se produira néanmoins une certaine augmentation de la consommation. Car la consommation des salariés augmentera plus que la consommation des bénéficiaires de revenus élevés (affectés par l'impôt sur le revenu) ne sera réduite, étant donné que la propension à consommer de ces derniers est inférieure à celle des salariés. En d'autres termes, la redistribution des revenus en faveur des catégories de revenus inférieures accroît la demande effective. D'autre part, l'offre de biens de consommation ne peut, dans une économie de plein emploi, être accrue qu'aux dépens de l'investissement; nous pouvons cependant supposer que l'importance de ces investissements a été déterminée de manière à correspondre au niveau nécessaire au progrès normal de l'économie. Il faudra donc, pour compenser cette tendance à l'accroissement de la consommation, donner au nouvel impôt sur le revenu

un taux supérieur à celui qui est nécessaire au financement des subventions, ce qui entraîne une réduction proportionnelle du déficit budgétaire. L'accroissement des salaires, alors que les prix sont maintenus constants, provoquera un certain abandon de la « méthode du déficit budgétaire » en faveur du « système de l'impôt sur le revenu ». L'augmentation de l'impôt sur le revenu doit, naturellement, être accompagnée de mesures destinées à empêcher que l'investissement privé ne soit affecté.

Cette discussion montre que les négociations relatives à la fixation des salaires changeront probablement de caractère en période de plein emploi. Elles devront être liées à un programme politique comportant une augmentation de l'impôt sur les gros revenus et effectueront ainsi un rapprochement plus intime entre la politique des syndicats et la politique économique générale. Nous verrons plus loin qu'il en est de même lorsque la stabilité des prix est obtenue non par l'octroi de subventions mais par un contrôle des prix.

La compression des marges bénéficiaires.

Nous avons jusqu'à présent considéré le cas d'une redistribution des revenus effectuée au moyen des impôts. Cependant, il est également possible de redistribuer les revenus avant impôt grâce au contrôle des prix. Si l'on réduit le prix des biens de consommation, alors que les salaires restent stables, on opère un transfert aux dépens des bénéfices réels et en faveur des salaires réels, qui est à peu près équivalent à celui qu'on aurait obtenu si les prix des biens de consommation étaient restés stables, tandis que les salaires étaient augmentés d'une manière correspondante. Une politique de ce genre, si elle est accompagnée de mesures destinées à maintenir l'investissement privé à un niveau approprié, aura donc autant d'efficacité du point de vue de la réalisation du plein emploi que la méthode de l'impôt sur le revenu. Cependant si elle est appliquée comme une politique *générale*, cette méthode sera, du point de vue administratif, moins satisfaisante que la redistribution des revenus par le système fiscal, qui résout le problème d'un seul coup. D'autre part, si le contrôle des prix est appliqué aux monopoles industriels, il offrira de nombreuses possibilités de réduire les marges bénéficiaires de ces derniers, ce qui — dans la mesure où ces réductions affecteront le secteur des biens de consommation — contribuera à résoudre le problème du plein emploi. Le rôle de l'impôt sur le revenu et des dépenses de l'État dans la réalisation du plein emploi se trouvera ainsi réduit dans une proportion correspondante.

On peut comprimer les marges bénéficiaires, non seulement en diminuant les prix, mais en accroissant les salaires tout en maintenant les prix constants. Nous avons examiné précédemment (v. p. 64) le problème des augmentations des salaires dans une économie de plein emploi en admettant que les prix soient maintenus constants au

moyen de subventions financées par l'impôt sur le revenu. Il est possible également de maintenir les prix stables grâce au contrôle des prix. L'inconvénient de cette méthode est que les demandes d'augmentation de salaires ne seront probablement pas limitées aux industries où les marges bénéficiaires sont élevées et qu'il sera, par conséquent, difficile de maintenir les prix stables sans subventions. On peut envisager, cependant, une combinaison des deux méthodes, et il est donc important d'examiner quelles seront les conséquences des augmentations de salaires dans une économie de plein emploi où les prix seront maintenus constants.

Comme dans le cas précédent, où la stabilité des prix était obtenue au moyen de subventions financées par l'impôt sur le revenu, il se produira une redistribution des revenus en faveur des classes les moins favorisées : les salaires s'élèveront et les bénéfices diminueront proportionnellement. Ce phénomène tendra à accroître la demande effective et, par conséquent, dans une situation de plein emploi, il sera nécessaire de réduire la consommation provenant des revenus les plus élevés. Le transfert effectué aux dépens des bénéfices et en faveur des salaires devra donc être accompagné de l'établissement d'un impôt sur le revenu adéquat, ce qui réduira proportionnellement le déficit budgétaire. Cette situation présente une parfaite analogie avec le cas dans lequel on a recours aux subventions pour compenser les augmentations de salaires. Le transfert direct des bénéfices au profit des salaires correspond donc, dans l'hypothèse que nous examinons, au transfert opéré aux dépens des contribuables (qui financent les subventions) et en faveur des salariés. D'autre part, le prélèvement d'un impôt sur le revenu venant *s'ajouter* au contrôle des prix correspond à l'*accroissement* du nouvel impôt sur le revenu par rapport au montant nécessaire pour financer les subventions. Dans les deux cas, le déficit budgétaire se trouve réduit du montant correspondant au supplément d'impôt sur le revenu qui doit être prélevé pour compenser les effets de la redistribution des revenus sur la consommation. Le cas présent implique également une liaison entre les revendications syndicales et la politique économique générale. Car *a)* il faut empêcher les prix de monter en appliquant le contrôle des prix, bien que les prix de revient se soient élevés et *b)* il faut en outre prélever un impôt sur le revenu.

Conclusions.

Les dépenses de l'État consacrées à des investissements publics et les subventions à la consommation, qu'elles soient effectuées sous la forme du « déficit budgétaire », ou financées par une augmentation de l'impôt sur le revenu, sont toujours capables de déterminer le plein emploi. Dans le second cas, la dépense doit être plus importante, en raison de la pression exercée sur la consommation des contribuables. En pratique, les dépenses financées par l'impôt sur le revenu — qui

offrent l'avantage, non seulement de créer le plein emploi, mais d'atténuer l'inégalité des revenus (après impôts) — devraient prendre autant d'importance que le permet la situation politique et, si cette mesure ne suffit pas à déterminer le plein emploi, la dépense devrait être accrue dans la mesure nécessaire par un recours à l'emprunt. La compression des marges bénéficiaires — soit par la réduction du prix des biens de consommation, soit par l'augmentation des salaires, les prix restant stables — lorsqu'elle est effectuée dans le cadre du contrôle des prix, accroît également la demande effective et facilite ainsi la tâche que les dépenses gouvernementales ont à remplir dans la réalisation du plein emploi.

L'investissement privé doit être développé de manière à atteindre le niveau permettant l'accroissement de la capacité de production *pari passu* avec l'augmentation de la population et l'amélioration de productivité de la main-d'œuvre. Ce résultat peut être obtenu en soumettant une fraction de l'impôt sur le revenu à un aménagement qui élimine son influence défavorable sur la rentabilité nette ou en substituant à une fraction de l'impôt sur le revenu un impôt sur le capital (1). De plus, il peut être avantageux, ou même nécessaire pour le gouvernement de procéder à des investissements directs dans le secteur privé (en vue, par exemple, de faire disparaître les taudis).

Les dépenses gouvernementales affectées à des investissements publics et les subventions à la consommation générale (financées par l'impôt sur le revenu ou par des emprunts) doivent être suffisamment importantes pour déterminer le plein emploi, en liaison avec ce niveau adéquat de l'investissement privé. La répartition des dépenses de l'État entre les investissements publics et les subventions à la consommation devrait être déterminée en fonction des priorités sociales.

(1) Il reste, bien entendu, possible que le gouvernement soit amené à restreindre l'investissement privé par des mesures de contingentement.

Troisième Partie

LA STABILITÉ ET LA FLEXIBILITÉ DU PLEIN EMPLOI

par G. D. N. Worswick.

L'idée fondamentale de cette étude est que le niveau de l'emploi peut être influencé effectivement par des modifications de la structure fiscale, de la politique de dépenses de l'État, ou d'autres mesures. Au cours de la dernière décade, nous avons en effet, passé par toutes les étapes, de la dépression la plus profonde à une situation de « suremploi », où la stabilité économique ne peut être maintenue qu'en exerçant des contrôles directs rigoureux sur l'utilisation de la main-d'œuvre, des matières premières, de l'équipement et des immobilisations industrielles par les entrepreneurs. La formidable production d'armements n'a pas seulement fait disparaître le chômage involontaire en ne permettant à aucun travailleur susceptible d'être utilisé de rester chômeur plus de quelques semaines, mais elle a nécessité des mesures forçant à entrer dans l'industrie beaucoup de gens qui n'y seraient pas venus volontairement, étant donné le niveau des salaires en vigueur dans ces industries. De plus, le caractère spécial de l'expansion enregistrée pendant la guerre, la concentration « à tout prix » des efforts en vue de l'accroissement de la production de matériel de guerre, provoque une pression inflationniste considérable, que peut seul contenir un sévère contrôle direct des dépenses personnelles. On est tenté de conclure que la réalisation du plein emploi après la guerre ne pourra être effectuée qu'au prix de contrôles directs, s'exerçant spécialement sur la main-d'œuvre, et que plus on cherchera à atteindre un niveau d'emploi élevé, plus ces contrôles devront être stricts. On suggère également qu'un niveau d'emploi élevé est instable par nature, l'économie se trouvant ainsi amenée à la limite d'une inflation cumulative. Une autre série de problèmes provient du fait que l'équipement et la main-d'œuvre présentent, à des degrés variables, un caractère *spécifique*, en ce qui concerne leur situation géographique et leurs utilisations. En conséquence, on fait couramment observer que, si l'emploi se développe, on se trouvera en présence de « goulots d'étranglement », aussi bien dans le secteur équipement que dans le secteur main-d'œuvre, tandis que le nombre de chômeurs sera encore important, et qu'il faudra prendre des mesures spéciales pour faire

disparaître ces goulots d'étranglement. Nous essayons d'analyser dans cette étude ces problèmes de stabilité et de flexibilité.

I. — La stabilité et le problème des salaires.

Les réserves de main-d'œuvre. — Examinons, en premier lieu, l'hypothèse d'une main-d'œuvre parfaitement mobile. Il existe, dans ce cas quatre principales réserves de main-d'œuvre :

1° Les chômeurs involontaires (dont l'inactivité provient de l'insuffisance de la demande).

2° La possibilité d'augmenter la durée du travail.

3° Les chômeurs « volontaires ».

4° Le chômage « déguisé » (c'est-à-dire la main-d'œuvre actuellement utilisée à perte).

Cette classification des réserves ne doit pas être comprise trop strictement. Une diminution des heures de travail, la demande effective restant stable, réduirait le nombre des chômeurs involontaires. Beaucoup de femmes qui ne font pas à l'heure actuelle partie de la main-d'œuvre, accepteraient de travailler aux taux actuels des salaires nominaux, si une occasion se présentait. Néanmoins, il est probable qu'après la guerre, la durée normale du travail hebdomadaire sera définitivement fixée, soit par l'usage, soit par la législation ou des conventions, en même temps que l'usage fixera également une ligne de démarcation précise entre les individus pouvant être considérés comme utilisables et ceux (comme les femmes mariées ayant des enfants) qu'il est préférable pour des raisons pratiques, de considérer comme en dehors du marché du travail. La quatrième réserve de main-d'œuvre comprend les travailleurs qui, au point de vue de la collectivité, sont utilisés à perte en raison, par exemple, des frais de vente excessifs existant dans certaines industries. Nous verrons plus loin comment le contrôle des prix peut réduire le chômage « déguisé »; laissons ce point de côté pour l'instant.

Il est évident qu'en cas de développement réel de l'emploi la main-d'œuvre supplémentaire nécessaire sera extraite des quatre catégories de réserves. Supposons cependant, que l'on a seulement recours, pour commencer, aux chômeurs involontaires et qu'on n'institue aucune heure supplémentaire jusqu'à ce que la première réserve soit complètement épuisée. Le gouvernement s'efforcera de maintenir la demande effective à ce niveau précis, qui correspond à la disparition du chômage volontaire. Qu'adviendra-t-il si, tous les travailleurs normalement utilisables étant occupés pendant une durée de travail normale, on commet une erreur et si, de ce fait, la demande effective dépasse la limite fixée? Il faut envisager deux cas : 1° Si personne ne veut faire d'heures supplémentaires, l'accroissement de la demande effective provoquera une hausse des prix, qui ne pourra être enrayée que

si les travailleurs non utilisables normalement (troisième réserve) peuvent être incorporés dans la main-d'œuvre, ou si l'on parvient à augmenter le rendement d'une manière correspondante, ce qui est cependant peu probable. Si les heures supplémentaires donnent lieu à des indemnités suffisantes, on peut raisonnablement supposer que l'accroissement de la demande effective provoquera une augmentation de la durée du travail.

2° Admettons que les heures supplémentaires soient payées au tarif uniforme d'une fois et demi le taux normal. Faisons quelques suppositions supplémentaires pour illustrer cette hypothèse. En premier lieu, il s'agit d'une économie fermée, c'est-à-dire que nous négligeons dans cette analyse les complications relatives aux matières premières importées. D'autre part, nous admettons qu'en établissant leurs prix, les entrepreneurs ajoutent aux coûts primaires moyens un certain pourcentage, que nous appelons « marge bénéficiaire brute », demeurant invariable lorsqu'il s'agit d'une courte période. Bien que cette théorie des prix diffère de la conception de la théorie classique de la concurrence (suivant laquelle le prix est égal au coût marginal), elle correspond à celle de la théorie de la concurrence monopolistique (d'après laquelle le revenu marginal est égal au coût marginal). De plus, elle semble conforme à la pratique des affaires, dans la mesure où les entrepreneurs se servent du coût primaire moyen pour fixer approximativement leurs coûts marginaux. Il est évident que, dans l'hypothèse d'une économie fermée, ceci signifie que, si tous les frais de main-d'œuvre (par unité de production) s'élèvent, les prix s'élèveront proportionnellement.

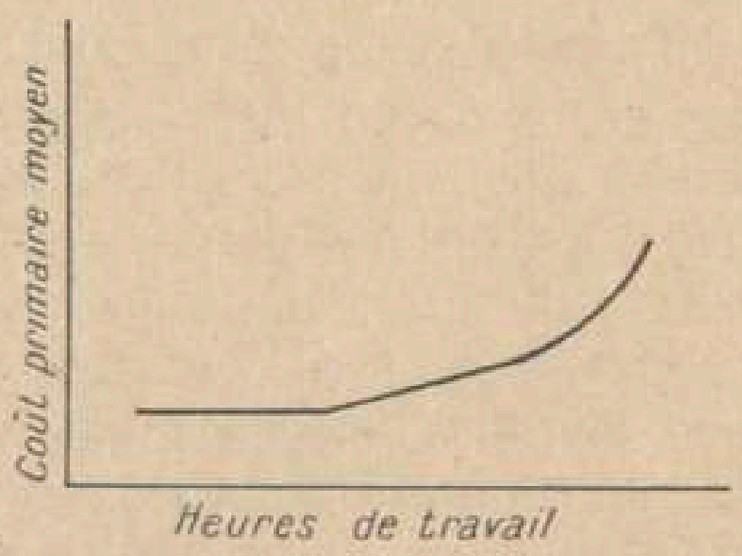
Les heures supplémentaires auront pour résultat d'augmenter le coût primaire *moyen*, et les prix s'élèveront dans la même proportion. Les taux de salaires réels se trouveront donc réduits. Mais bien que les *taux* des salaires réels diminuent, le montant global des gains réels s'accroît. De plus, les gains horaires nominaux s'élèveront proportionnellement au coût primaire moyen (puisque ces deux facteurs sont liés), de telle sorte que, s'il ne se produit aucune diminution de la productivité en raison du travail supplémentaire, le *gain* horaire réel moyen demeurera constant. De cette façon, si les heures supplémentaires sont réparties uniformément sur l'ensemble des industries, la diminution des taux de salaires réels sera compensée par la hausse des gains réels hebdomadaires proportionnelle à l'augmentation de la durée du travail. Même si l'on enregistre une certaine diminution de la productivité, (dans le cas d'une semaine normale de travail relativement courte, 44 heures par exemple, il est peu probable que la diminution soit sensible), les gains réels hebdomadaires s'élèveront néanmoins.

Dans ce cas, si les travailleurs ne font pas immédiatement pression pour obtenir une augmentation des taux de salaires nominaux, il semble qu'un accroissement de la demande effective de l'ordre de 10 % au moins, puisse être facilement absorbé par les heures supplémentaires. Il est peu probable que le gouvernement, en déterminant la demande

effective, puisse commettre une erreur qui dépasse cet ordre de grandeur (1), de sorte que, dans les hypothèses que nous avons admises, le plein emploi (correspondant à la disparition du chômage involontaire) demeurerait stable : on n'aurait pas à craindre le danger d'une inflation en spirale. Le fait que toutes les industries se mettent à faire des heures supplémentaires indiquerait qu'il devient nécessaire de réduire la demande effective (2). Si nous abandonnons l'hypothèse d'une économie fermée, la conclusion est un peu différente. Dans ce cas, une augmentation de la demande effective a un effet moins sensible sur l'emploi de la main-d'œuvre nationale, mais accroît les importations. Les taux des salaires réels ne diminuent pas autant que précédemment car il n'y a aucune raison de prévoir une hausse des prix à l'importation, et les gains réels s'accroissent plus que proportionnellement à la durée du travail (3). Dans ce cas les erreurs éventuellement commises en déterminant l'importance de la demande effective sont même moins susceptibles de provoquer l'inflation. De plus, la pression qui s'exerce sur la balance commerciale a, par hypothèse, un caractère temporaire et ne soulève aucun problème s'il existe des réserves suffisantes (v. p. 175). Un autre élément de stabilité entre en jeu, si le développement de l'emploi permet d'intégrer dans la main-d'œuvre des travailleurs appartenant à la troisième réserve de main-d'œuvre : si, par exemple, des femmes qui hésitaient à prendre un emploi, se décident en constatant qu'il existe des emplois faciles à obtenir.

(1) En pratique, les gouvernements peuvent avoir plutôt tendance à faire preuve d'une modération excessive qu'à exagérer.

(2) Suivant nos hypothèses, la courbe du coût primaire moyen se présente comme l'indique le graphique ci-contre. Le mouvement ascendant de cette courbe se produit lorsque le chômage involontaire disparaît. La courbe prend alors l'allure d'une droite ascendante, dont la pente croît en fonction de la diminution de la productivité résultant d'une durée du travail excessive. Il est facile de déterminer la pente de la partie linéaire de la courbe de l'offre. Supposons que la durée normale du travail soit de quarante-quatre heures et représentons par x le nombre des heures supplémentaires, payées une fois et demi le taux normal. Les gains sont exprimés par la formule : $t\,(44 \frac{3}{2} x)$, t représentant le taux de salaire normal. Ce coût moyen horaire des salaires est approximativement :



$$t\frac{(44 + \frac{3}{2} x)}{44 + x} = t\left(1 + \frac{x}{88}\right).$$

Si nous mesurons l'emploi par le nombre d'heures de travail hebdomadaire la pente est $\frac{1}{88}$. Un accroissement de x heures correspond à une augmentation de prix $\frac{x}{88} \times 100$ %, par conséquent, 4 heures supplémentaires correspondent à une augmentation de prix de moins de 5 %.

(3) Si l'on importe certaines quantités de matières premières, cette différence est encore plus sensible car dans ce cas l'augmentation du gain réel moyen est plus que proportionnelle à celle des coûts primaires.

Si la productivité de la main-d'œuvre décroît lorsque l'emploi s'accroît, c'est-à-dire si nous nous trouvons en présence du cas « classique » dans lequel la main-d'œuvre de qualité inférieure est utilisée à mesure que la production augmente, les coûts, et par conséquent les prix de vente, ont tendance à s'élever légèrement (1) à mesure que l'emploi se développe. Cette hausse peut même être atténuée, si l'on adopte le système du salaire aux pièces, car dans ce cas, les frais de main-d'œuvre par unité de production restent constants. Le raisonnement ci-dessus n'est naturellement valable que si l'on admet qu'on dispose toujours de réserves d'équipement suffisantes pour utiliser toute la main-d'œuvre disponible. Cette supposition est exacte si nous considérons une période de longue durée (2). Dans un court laps de temps, on pourrait cependant assister à une raréfaction de l'équipement dans telle ou telle branche; nous traitons plus loin de ce problème.

Lorsque nous essayons d'appliquer ces conclusions au monde réel, il semble que, si la main-d'œuvre est suffisamment mobile et si la durée du travail hebdomadaire est relativement courte, soit quarante-quatre ou quarante-huit heures, de sorte que quelques heures de travail supplémentaires ne provoquent pas une baisse sensible de rendement, et si les salaires nominaux sont stables, le plein emploi, entendu dans le sens de la disparition du chômage involontaire, demeure stable. En d'autres termes, des fluctuations inattendues de la demande effective, provenant d'erreurs commises par le gouvernement en contrôlant cette demande, ne sauraient précipiter immédiatement l'économie vers l'inflation.

La polilique des salaires.

Nous avons jusqu'à présent basé notre discussion sur des *changements* survenant dans le volume de la production alors que celle-ci a atteint un niveau correspondant approximativement au plein emploi (ces variations provenant d'erreurs commises en contrôlant la demande effective). Nous avons montré que ces fluctuations ne soulèvent pas de nouvelles difficultés. Mais, lorsqu'on est parvenu à un niveau d'emploi élevé, il faut tenir compte du fait que les syndicats peuvent réclamer des augmentations des salaires nominaux et le feront probablement. Cette éventualité n'a rien à voir avec des *changements* du niveau de l'emploi, accompagnés de variations des prix et des taux de salaires réels; elle est la conséquence de la situation même de l'emploi. Cette question est trop connue pour que nous la traitions ici en détail (3). D'une part, les syndicats sont bien placés pour discuter de la question des salaires; on n'a plus à craindre que les chômeurs non syndiqués

(1) Les prix, entraînés par les coûts primaires *moyens*, ne s'élèvent pas brusquement. Le paiement des heures supplémentaires au taux d'une fois et demie le tarif normal équivaut à une hausse des coûts marginaux de 1/2 (ou à une diminution de la productivité marginale d'un tiers).

(2) Voir précédemment KALECKI, p. 55.

(3) Voir Joan ROBINSON : *Essays in the Theory of Employment*, première étude relative au plein emploi.

fassent baisser les taux des salaires. En même temps, aucun patron ne peut accroître son personnel sans diminuer celui d'un autre, et il peut essayer d'attirer la main-d'œuvre en offrant des salaires nominaux plus élevés. « Lorsque la main-d'œuvre est rare, non seulement les syndicats sont puissants, mais les patrons eux-mêmes font pencher la balance en faveur de la hausse des salaires (1). » Le manque de liaison existant entre les différents syndicats au sujet de la question des salaires complique encore la situation. Si un seul organisme participait aux négociations relatives aux salaires de l'ensemble des travailleurs, les effets d'une hausse des salaires nominaux sur les prix seraient immédiatement apparents : en réalité chaque syndicat réclame pour ses propres membres (2) et ceci empêche d'apercevoir le résultat final d'une série d'augmentations de salaires différentes.

La répercussion finale des hausses des salaires nominaux sur les taux de salaires réels est, en réalité, très difficile à déterminer (3). Une augmentation des salaires nominaux dans une seule industrie provoquera une hausse presque proportionnelle des salaires réels dans cette industrie : en effet, bien que le prix du produit fabriqué par cette industrie puisse s'élever, il représente, en général une faible partie seulement de la dépense des travailleurs occupés par cette industrie. On assistera à la hausse *d'un* article parmi ceux qui déterminent le coût de la vie, mais l'augmentation de l'ensemble du coût de la vie sera infime. Même si nous supposons, pour l'instant, que le prix d'un produit déterminé s'accroisse d'une manière exactement proportionnelle à l'augmentation des salaires nominaux, il est naturel que les syndicats continuent à faire pression pour obtenir une augmentation des salaires nominaux. Car les syndicats présentent des degrés d'influence et d'organisation variables, et les demandes d'augmentations de salaires n'ont pas lieu simultanément. Il est donc possible que chaque groupe de travailleurs obtienne, pendant quelque temps, des salaires réels supérieurs, jusqu'à ce que tous les autres travailleurs aient bénéficié de l'augmentation. (S'il n'existe pas d'autre solution, le meilleur moyen de voir un match de football consiste à grimper sur les épaules du voisin, même si celui qui se trouve derrière vous essaye à son tour de grimper sur vos épaules). De plus, si l'offre des matières premières importées est assez élastique, les prix intérieurs des marchandises fabriquées ne s'élèveront pas proportionnellement aux salaires, mais leur hausse sera inférieure. Si l'on tient compte en outre du fait que certains prix, comme les loyers, sont fixes, ou peu variables au cours de longues périodes, il est évident qu'une augmentation générale des salaires nominaux peut apporter une amélioration légère et durable des salaires réels (4). On peut donc

(1) *Op. cit.*, p. 15.

(2) Pas exclusivement : une grève « de solidarité » peut quelquefois être considérée comme une manifestation des travailleurs d'une certaine industrie ou profession pour obtenir une augmentation des salaires nominaux en faveur de la main-d'œuvre d'une autre industrie.

(3) Voir KALECKI : *Essays in the Theory of Economic Fluctuations*, p. 75 et suiv.

(4) Et une réduction correspondante des revenus réels des rentiers, etc.

s'attendre à une pression continue tendant à l'accroissement des salaires nominaux sous la forme de hausses discrètes dans les différentes industries et commerces. La question cruciale est de savoir quelle sera la rapidité de cette hausse. Si nous admettons que la productivité s'accroît de 2 % chaque année, une augmentation des salaires nominaux de 2 % par an n'aura aucun effet sur les prix, car elle servira simplement à maintenir stables les frais de main-d'œuvre par unité de production (exprimés en monnaie) (1). Une telle hausse peut paraître négligeable, mais, s'il s'agit d'une augmentation des salaires de 10 % accordée à 20 % de tous les travailleurs chaque année, elle peut sembler plus importante. Il serait néanmoins tout à fait injustifiable de supposer que les syndicats et les patrons parviendraient, au cours de négociations multiples et sans liaison, à déterminer une augmentation qui corresponde à la juste moyenne recherchée.

Si le taux d'augmentation des salaires nominaux est inférieur au taux d'accroissement de la productivité, les prix diminuent quelque peu. Dans la mesure où certains prix manquent d'élasticité et ne baissent pas proportionnellement à la réduction des coûts nominaux unitaires, il se produira également une diminution de la demande effective. En effet, alors qu'on peut raisonnablement supposer que la majeure partie d'une augmentation des salaires réels sera dépensée, il est beaucoup moins probable que ce soit le cas, s'il s'agit de l'accroissement d'autres revenus : il en résulte que le Gouvernement doit procéder à une nouvelle expansion de la demande effective. S'il devait en être ainsi dans la réalité, on pourrait dire avec raison qu'en situation de plein emploi le problème des salaires ne se poserait pas (2). Nous devons, cependant, envisager le cas contraire, dans lequel les salaires nominaux tendent à croître *plus rapidement* que la productivité. Comme nous le verrons, il soulève des problèmes compliqués. Pour éviter des répétitions multiples, nous supposerons, dans la fin de cette section, que les salaires nominaux tendent en réalité à augmenter plus rapidement que la productivité.

1° Si le chômage est important, il se produira une pression générale pour faire baisser les salaires; si l'on est en situation de plein emploi, c'est au contraire la pression en faveur d'une augmentation des salaires qui deviendra trop forte. On fera observer qu'il doit exister un niveau déterminé de l'emploi susceptible de provoquer l'augmentation « idéale » des salaires nominaux, qui ne conduise pas à une hausse massive des prix. Ne pourrait-on fixer la demande effective, que nous supposons contrôlable par le gouvernement, à ce niveau précis? Mais ce niveau

(1) En réalité, le taux d'accroissement pourrait être légèrement supérieur et entraîner une légère hausse des prix, si la baisse du revenu réel des rentiers en résultant ne suscite pas une opposition marquée. On assisterait à un transfert continu et relatif du revenu réel des rentiers en faveur des entrepreneurs. Ceci constitue un cas spécial de la redistribution des revenus, dont nous avons traité plus haut.

(2) Bien qu'une baisse des prix doive susciter quelques difficultés, par exemple un accroissement de la charge réelle de l'endettement.

« critique » de l'emploi, même s'il est possible de le déterminer et de le maintenir sous contrôle, ce qui est douteux (1), peut-être relativement bas et entraîner une déperdition considérable de ressources. Il nous faut donc rejeter cette solution comme incompatible avec le plein emploi.

2° Dans l'hypothèse du plein emploi, nous admettons que les taux des salaires nominaux croîtront plus rapidement que la productivité des travailleurs. Nous avons déjà fait observer que, même si les prix ne sont pas contrôlés, ceci peut avoir pour résultat une certaine augmentation définitive des salaires réels des travailleurs compensée par une baisse relative (2) de même grandeur du revenu réel des rentiers, des travailleurs dont les rémunérations sont fixes où ne s'accroissent que lentement, des retraités sans emploi, etc. En d'autres termes, une hausse sensible des salaires nominaux provoquera une redistribution du revenu réel, qui ne sera pas nécessairement du genre le plus recommandable, car la hausse des prix pourra être très pénible pour certaines classes sociales (3). Dans l'étude précédente, M. Kalecki indique deux solutions de ce problème, que nous allons maintenant examiner d'une manière plus détaillée.

3° Suivant la première méthode :

a) Le coût de la vie est maintenu fixe par des subventions.

b) A mesure que les salaires nominaux augmentent on fait subir au taux de l'impôt sur le revenu (4) une augmentation proportionnellement supérieure, afin de couvrir le coût des subventions et pour tenir compte de ce qu'un montant d'impôt donné ne réduit pas la consom-

(1) La pression exercée sur les salaires est à la fois fonction de la puissance des syndicats et de la résistance des employeurs à leurs revendications. Ces deux facteurs sont bien affectés par le niveau de l'emploi, mais ils peuvent évoluer (à tout niveau donné de l'emploi) pour une foule de raisons qu'il n'est pas possible de classer systématiquement. Et bien que, selon la théorie, il existe à tout moment donné un niveau « idéal » de la demande effective conformément à notre point de vue, il faudrait, en pratique, déterminer ce niveau d'une manière empirique. En réalité, le gouvernement essaierait, en aménageant sa politique fiscale, de maintenir fixe un niveau critique de demande effective sujet à des variations indéterminées sous la menace continuelle de déclencher la hausse en spirale des prix et des salaires, si ce niveau dépasse la limite idéale. En tenant compte des problèmes que soulève l'examen de la situation et des délais inévitables qui s'écoulent avant qu'on ait pu prendre les mesures d'ajustement appropriées, cette suggestion ne semble pas très praticable.

(2) Pas nécessairement une baisse absolue. Si la hausse des salaires nominaux n'est que légèrement supérieure à l'accroissement de la productivité, le revenu réel des rentiers peut également s'élever, bien que moins rapidement que la productivité. Il semble cependant très probable qu'on enregistrera une baisse absolue du revenu de ces derniers.

(3) Particulièrement pour les bénéficiaires de prestations d'assurance sociale, à moins que le taux des prestations ne soit lié au coût de la vie.

(4) Si l'on stabilise l'indice du coût de la vie au moyen de subventions financées par des impôts indirects frappant les consommations de luxe de caractère général, comme les boissons et le tabac, dont l'importance est sous-estimée lorsqu'on établit les pondérations de l'indice, on ne provoque naturellement aucune répercussion sur les salaires réels. Bien que de nombreux syndicats fassent état de l'indice du coût de la vie dans les négociations relatives aux salaires, il est probable qu'en fin de compte, la puissance dont ils disposent dans les négociations l'emporte sur les finesses statistiques.

mation *pro tanto*, parce qu'une partie de cet impôt affecte l'épargne.

c) L'impôt doit être aménagé de manière à ne pas décourager l'investissement privé.

Si l'on appliquait ces propositions, on assisterait à une augmentation continue des salaires réels proportionnelle à celle des salaires nominaux, tandis que le revenu disponible réel des classes non-salariées subirait, du fait de l'impôt, une diminution correspondante. De plus, le déficit budgétaire décroîtrait également d'une manière continue. Si la hausse des salaires nominaux n'est pas trop rapide, on peut dire que cette méthode présente les avantages réunis d'être progressive, conforme à l'orthodoxie fiscale et à la justice sociale. Il est évident cependant que, même si l'on adopte un système fiscal ne décourageant pas l'investissement privé cette redistribution continuelle du revenu réel doit, tôt ou tard, soulever des problèmes sociaux et politiques d'une grave portée. Avant de les étudier en détail, examinons l'autre manière de traiter le problème des salaires en situation de plein emploi.

4° Au lieu de maintenir les prix fixes au moyen de subventions (ce qui signifie, en réalité, qu'il existe un écart entre le « prix à la production » et le « prix de vente ») supposons maintenant que les prix soient stabilisés par une loi, à une date donnée, et admettons par ailleurs qu'il ne se produise aucune hausse des prix clandestine sous forme d'une diminution de la qualité des marchandises. Comme nous le verrons, ce n'est pas la meilleure manière de mettre en pratique le contrôle des prix : mais nous ne nous occupons ici que des principes. Lorsque les prix sont fixes, une augmentation des salaires nominaux s'accompagne d'un accroissement proportionnel des salaires réels. Si cette augmentation est proportionnelle à l'accroissement de la productivité enregistré pendant la même période (un an par exemple), les taux des salaires réels s'élèvent alors chaque année dans la même proportion, tandis que les salaires réels et les bénéfices réels par unité de production restent constants. Il nous faut encore prévoir l'éventualité de nouvelles demandes d'augmentations des taux de salaires nominaux (1). Si les prix pouvaient s'élever librement, les employeurs, comme nous le faisions précédemment remarquer, « feraient pencher la balance en faveur des hausses de salaires », mais si l'on maintient la stabilité des prix, ils s'efforceront de peser sur l'autre plateau. Car, dans ce cas, la hausse des salaires nominaux signifie pour eux l'accroissement du coût réel de la main-d'œuvre et entame la « marge bénéficiaire brute » constituée par l'écart existant entre le prix de vente et le coût primaire de production. Il en résulte que les employeurs devront ou bien *a)* réduire leur coût réel à mesure que les salaires s'élèvent ou *b)* sacrifier une partie de leurs bénéfices proprement dits, c'est-à-dire consentir à une réduction de leur « marge bénéficiaire nette »

a) Il existe d'importantes possibilités de réduire les coûts. Le blo-

(1) Bien que, du fait même que les prix sont fixes, ces taux ne puissent être aussi élevés qu'en cas de libre hausse des prix; il en est de même lorsque les prix sont maintenus fixes par des subventions.

cage des prix tendra à éliminer des industries les producteurs marginaux, de sorte que son effet immédiat sera de restreindre l'offre. Dans une situation de concurrence imparfaite, les producteurs « intra-marginaux » ont un excédent de capacité de production : ils sont donc techniquement en mesure de développer leur production. Il paraît probable que les consommateurs, qui avaient l'habitude d'acheter les marchandises aux producteurs marginaux vont maintenant devenir les clients de l'un des producteurs restants. En dehors de ses répercussions sur le rendement de l'ensemble d'une industrie, le blocage des prix affecte également les sociétés considérées individuellement. Chaque société va s'efforcer de reprendre en mains sa propre organisation de production. Elle tâchera également de réduire ses frais de vente, pour deux raisons principales. En premier lieu, l'expérience montre que, dans le passé, les sociétés ont toujours essayé de réduire d'abord leurs prix de vente, lorsque les affaires ralentissent (1). En second lieu le plein emploi, en garantissant un marché régulier réduit la nécessité de lutter contre la concurrence par une publicité excessive (2). Cette diminution se produira dans tous les cas, mais elle pourra être accélérée par la pression exercée en faveur d'une augmentation des salaires. Le blocage des prix, dans la mesure où il affectera les coûts de production, provoquera ainsi une augmentation générale de la productivité de la main-d'œuvre : il peut, en outre, accélérer le *rylhme* du progrès technique, en obligeant les sociétés à adopter plus rapidement les améliorations, de manière à ne pas devenir « producteurs marginaux ». Ce n'est pas tout. Tandis que les salaires augmentent, la demande effective s'accroît; mais la diminution des coûts de production libère la main-d'œuvre capable de fournir la production nécessaire pour satisfaire l'accroissement de la demande effective. Ainsi, dans la mesure où le blocage des prix se répercute sur les coûts de production, le problème des salaires ne se trouve pas aggravé par les augmentations de salaires.

b) Dans la mesure où les entrepreneurs ne réussissent pas à compenser la hausse des salaires par une réduction des coûts de production le blocage des prix provoque une redistribution des revenus bruts (c'est-à-dire des revenus avant impôts); il se produit un transfert aux dépens des bénéfices proprement dits et en faveur des salaires. Ce phénomène aura pour résultat un accroissement de la demande effective, étant donné que la propension à consommer des salariés est supérieure à celle des capitalistes. Il y aura donc lieu d'augmenter la fiscalité progressive (ou de diminuer le montant des investissements

(1) Il importe peu que cette pratique n'ait pas toujours été étayée sur un raisonnement économique juste : dans la mesure où les sociétés considèrent la publicité comme un élément de « demi-luxe » dans le prix de revient, il faut s'attendre à cette réaction. Voir à ce sujet l'ouvrage de F. W. Rothschild : *A Note on Advertising* dans l'*Economic Journal* d'avril 1942, p. 119-121.

(2) Ceci peut être l'une des raisons d'un ralentissement de la concurrence. La difficulté de se procurer de la main-d'œuvre pour développer la production, lorsqu'il y a peu ou pas de chômage, en est une autre.

publics financés par le déficit systématique), afin de ramener la demande effective au niveau correspondant au plein emploi.

Le fonctionnement du blocage des prix est donc assez compliqué et difficile à prévoir. Il est susceptible de provoquer : *a)* une augmentation de la productivité due à la pression qui s'exerce sur les coûts de production, ainsi qu'une amélioration éventuelle du rythme du progrès technique, qui facilite la solution du problème des salaires et *b)* une redistribution des revenus bruts, dont l'effet devra être compensé par une augmentation des impôts.

La méthode des subventions, comme celle du contrôle des prix ne saurait manquer de soulever certaines difficultés pratiques. Au point de vue administratif, il est évidemment commode de limiter les subventions à quelques biens importants tels que : le pain, la viande, l'habillement ou le logement, mais, en agissant de cette manière, on apporte une transformation fondamentale à la structure des prix relatifs. D'autre part, il est tout à fait arbitraire de bloquer tous les prix au niveau existant un jour donné. Examinons, par exemple, le cas de deux industries A et B. Nous admettrons que la première bénéficie d'un rendement élevé et que ses salaires et ses bénéfices sont bas; dans le second, au contraire, le rendement est faible, et les salaires et les bénéfices sont élevés (1). La première industrie a peu de possibilités de « comprimer » ses bénéfices, de sorte que, si elle procède à une augmentation de ses salaires, il faudra compenser cette augmentation par une subvention, pour que le coût de la vie demeure stable. D'autre part, la situation de la seconde industrie permet d'augmenter sensiblement les salaires, bien qu'ils soient déjà relativement élevés : dans ce cas, il serait plus avantageux de diminuer les prix que d'augmenter les salaires. Ces exemples montrent que le problème des salaires est susceptible de nécessiter un système de contrôle des prix et de subventions assez compliqué, appliqués conjointement industrie par industrie, de manière à réaliser la stabilité générale du niveau des prix.

Nous avons examiné quatre moyens de résoudre le problème de la hausse des salaires dans une économie de plein emploi. Le premier moyen — réduction de la demande effective — a été éliminé parce qu'il implique l'abandon du plein emploi. Le deuxième — laisser simplement les salaires et les prix suivre leur cours et tenter de se dépasser les uns les autres — doit également être abandonné en raison de ses répercussions sociales et extérieures défavorables. Les deux autres méthodes : subventionner les prix en augmentant les impôts, ou instituer un contrôle légal des prix, offrent toutes deux des difficultés techniques, mais permettent, en théorie tout au moins, de maintenir la stabilité de l'économie par une redistribution continuelle des revenus. Une solution intermédiaire, correspondant à la combinaison de ces deux méthodes, ne peut cependant être mise en application que sous certaines conditions.

(1) Ce peut être le cas, par exemple, en raison de l'existence d'un monopole.

A l'heure actuelle, les politiques des salaires appliquées par les syndicats ont des domaines respectivement limités, chaque groupement poursuivant les négociations séparément pour le compte de ses propres membres; la liaison, quand elle existe, est très relâchée. Dans le cas envisagé, pour que le plein emploi puisse être stable, il faut que les décisions concernant les salaires aient pour résultat la détermination d'un taux moyen d'augmentation des salaires ne dépassant pas le montant susceptible d'être compensé, dans les conditions existantes, par des augmentations des impôts pesant sur les non-salariés. Il est peu probable que l'aboutissement de multiples négociations effectuées indépendamment les unes des autres corresponde à une augmentation des salaires présentant exactement l'importance nécessaire. En cas de plein emploi, les syndicats peuvent, en effet, jouer deux rôles. Les négociations limitées à une catégorie de travailleurs continueront de procurer aux membres d'un syndicat particulier des avantages relatifs. Mais, comme nous l'avons vu, de telles négociations au sujet des salaires nominaux ne provoqueront pas *par elles-mêmes* une augmentation générale des salaires réels, si les prix peuvent librement s'élever. En conséquence, si les syndicats veulent transformer l'accroissement des salaires nominaux en accroissement des salaires réels, il leur faudra jouer un second rôle. Ils devront réclamer une augmentation des impôts frappant les non-salariés (pour financer les subventions et contrôler la demande effective), afin de permettre à la consommation réelle des travailleurs de s'accroître. Ce second rôle ne peut évidemment être rempli dans les limites professionnelles qui déterminent la politique des syndicats.

Imaginons, pour éclairer ce point, que l'augmentation moyenne des salaires nominaux au cours d'une période déterminée (augmentation résultant d'un certain nombre de négociations indépendantes poursuivies dans les limites d'influence respectives des syndicats) soit supérieure à l'accroissement de la productivité enregistré au cours de cette même période. Si les syndicats, par une action commune, peuvent obtenir que les impôts frappant les non-salariés soient augmentés de manière à réduire suffisamment la consommation de ceux-ci, l'augmentation des salaires nominaux se transformera intégralement en augmentation des salaires réels. Qu'adviendra-t-il s'ils ne réussissent pas à obtenir l'augmentation nécessaire des impôts frappant les non-salariés? Dans ce cas, ou bien la politique de stabilisation sera abandonnée et on laissera les prix s'élever; ou bien la fiscalité sera développée et s'étendra également aux salariés. Dans ces deux cas, une partie de l'augmentation des salaires nominaux sera annulée. Si l'on accroît réellement la fiscalité, d'une manière progressive, afin de l'étendre aux salariés, le danger d'inflation sera écarté : mais, dans ce cas, il est probable que l'on créera des disparités entre les salaires. Ainsi, ce second rôle des syndicats, dans une économie de plein emploi, qui consiste à réclamer un accroissement de la consommation de l'ensemble des salariés, doit avoir dans une certaine mesure des répercussions sur les négocia-

tions effectuées dans le cadre des groupes séparés. Il est désirable que les politiques particulières des syndicats soient suffisamment coordonnées pour garantir que le taux *moyen* des augmentations de salaires nominaux ne soit pas supérieur (ou inférieur) au montant susceptible d'être compensé par l'augmentation des impôts prélevés sur les non-salariés. La solution idéale serait de confier à un organisme central — probablement le T. U. C. (1) — le soin d'établir un plan déterminant l'ordre des priorités à accorder en ce qui concerne les augmentations de salaires. Un organisme de ce genre pourrait, par exemple, exercer une pression plus forte pour obtenir le relèvement des salaires des catégories de travailleurs les moins bien rémunérées que pour demander une amélioration de la situation des travailleurs qualifiés, qui sont relativement favorisés. C'est aux syndicats eux-mêmes qu'il appartiendrait de déterminer le degré de liberté qui devrait être laissé aux syndicats particuliers pour obtenir des modifications de salaires dans le cadre de la politique générale. Pour élaborer sa politique des salaires, l'organisme central devrait posséder des renseignements plus détaillés sur la situation financière des industries qu'il n'en a eu dans le passé, et ceci peut impliquer certaines modifications structurelles dans la direction des affaires industrielles.

Le second point concerne l'effet d'une hausse continue des salaires nominaux (et par conséquent en cas de contrôle des prix, d'une réduction des marges bénéficiaires) sur les prévisions des entrepreneurs. D'une part, l'élimination des variations de la production due au maintien du plein emploi, réduira les risques des affaires (2); d'autre part, si un entrepreneur prévoit de nouvelles hausses de salaires dans l'avenir, ce facteur prendra dans son esprit de plus vastes proportions (précisément parce que le risque est moindre). Les deux facteurs constitués par la diminution du risque et l'anticipation d'une réduction des bénéfices peuvent naturellement se compenser. En tout cas, on peut avoir recours à « l'aménagement » de l'impôt sur le revenu pour maintenir l'investissement privé au niveau nécessaire. En pratique, cependant, si le rythme d'accroissement des salaires est très rapide, on peut se trouver en présence de difficultés techniques, qui fixent une limite (3) aux augmentations de salaires pouvant être réalisées par cette méthode (4).

(1) Trade Union Congress (confédération générale des syndicats). *Note du Traducteur.*

(2) Elle élèvera également le taux de profit, car la disparition des fluctuations permettra un accroissement du degré d'utilisation moyen de l'équipement.

(3) Ceci s'entend, bien entendu, en considérant l'économie dans son ensemble. Si les bénéfices ne peuvent plus être comprimés davantage dans aucun secteur *particulier*, il est toujours possible de maintenir les prix stables grâce à des subventions.

(4) Même s'il n'est pas possible de pousser plus loin la redistribution des revenus aux dépens des capitalistes et au profit des salariés, on peut encore procéder à *l'ajustement* des salaires, en répartissant le montant global de la réserve de salaires créée par l'accroissement de la productivité entre les travailleurs les moins payés. De cette manière, si l'accroissement moyen de la productivité est de 2 %, on peut ainsi procéder à une augmentation de 10 % des salaires en faveur de 20 % des travailleurs (les autres salaires demeurant inchangés), sans créer de tendances inflationnistes.

Il n'est pas possible de prévoir quelle sera l'intensité de la pression exercée en faveur d'une augmentation des salaires. Il est évident que le taux d'accroissement des salaires nominaux n'est pas comparable si l'on applique le contrôle des prix, ou si on les laisse fluctuer librement, déterminant ainsi une « quasi-inflation », des prix et des salaires lancés à la poursuite les uns des autres. Mais, quelle que soit la pression réellement exercée, il apparaît clairement que, dans les conditions exposées ci-dessus, les discussions relatives aux salaires se transforment en négociations directes pour la distribution du revenu réel. Pour être efficaces, les augmentations de salaires nominaux doivent être accompagnées du contrôle des prix et d'un accroissement de l'impôt sur le revenu. Le résultat de ces discussions est ainsi déterminé par la puissance respective des groupes économiques qui exercent des pressions.

Conclusion.

En résumé, il est possible de satisfaire les demandes d'augmentation de salaires qui sont formulées en cas de plein emploi en utilisant les subventions et le contrôle des prix pour maintenir les prix constants. En plus de l'effet favorable que le contrôle des prix exerce sur la productivité, cette solution a l'avantage de provoquer une redistribution progressive du revenu réel disponible. La facilité avec laquelle cette politique peut être appliquée et l'importance de la redistribution des revenus qui s'ensuit dépendent (1°) de la mesure dans laquelle les syndicats réussissent à obtenir une « compression » des bénéfices et des accroissements des impôts prélevés sur les non-salariés, (2°) de la transformation des politiques syndicales limitées à un groupe en une politique générale des salaires, grâce à la coordination de l'action des différents syndicats.

En fait, le problème des salaires est, en économie de plein emploi, un problème politique et doit être résolu sur le plan politique.

II. — Les « goulots d'étranglement » et la mobilité de la main-d'œuvre.

Nous avons admis jusqu'à présent que la main-d'œuvre était homogène et parfaitement mobile, et qu'il n'existait aucun manque d'équipement, dans aucun secteur. Dans la réalité, lorsque l'emploi se développe, on se trouve en présence de « goulots d'étranglement » dans certains secteurs, alors qu'il existe d'importantes réserves inutilisées dans d'autres secteurs. De plus, même lorsqu'on a réalisé le plein emploi, il se produit encore par la suite des déplacements de la main-d'œuvre d'une industrie à l'autre, provenant, par exemple, d'un changement des préférences des travailleurs, qui peuvent encore provoquer des raréfactions temporaires de la main-d'œuvre. On peut distinguer trois principaux genres de « goulots d'étranglement » : (1°) le manque

de matières premières (2°) le manque d'outillage et (3°) le manque de main-d'œuvre dans un secteur particulier.

Dans cette section, nous examinerons en premier lieu la raréfaction de certains matériaux et de certains types d'outillage et nous montrerons que, tandis qu'une expansion considérable ou un déplacement d'une industrie à l'autre peut nécessiter l'application de mesures spéciales, la résorption de ces goulots d'étranglement dépend, à la longue, de la mobilité de la main-d'œuvre, que nous allons examiner d'une manière détaillée. Nous établirons ainsi que, si le problème de la mobilité n'est pas susceptible de soulever des difficultés en période de développement de l'emploi, c'est-à-dire lorsqu'il subsiste un chômage sporadique, il peut en être autrement lorsqu'on est déjà parvenu au stade du plein emploi et qu'une société ou une industrie particulière désire accroître sa production par rapport à ses concurrents. Enfin, nous analyserons brièvement le rapport entre les « réserves » et la « planification ». Le cas particulier de la situation géographique des industries sera traité dans la section suivante.

1. *Le manque de matières premières.* — Si, en période d'expansion de l'emploi, une matière première déterminée devient rare, on peut, en premier lieu, remédier à cette situation en prélevant sur les stocks. Si la demande continue de s'accroître, il faut augmenter la production, ou les importations. Le développement des importations est traité séparément dans l'une des études suivantes (v. p. 141) : nous n'envisageons ici que le cas de matériaux produits dans le pays même. En second lieu, on peut augmenter la production en faisant travailler la main-d'œuvre et l'outillage au-delà des heures normales de travail (1). L'épuisement progressif des stocks et les heures supplémentaires donnent déjà, en se combinant, une élasticité considérable à l'offre de matières premières. Si l'on veut augmenter encore la production, il sera évidemment nécessaire d'accroître le volume de la main-d'œuvre et l'équipement. Nous admettons ici que l'équilibre entre l'offre et la demande soit rétabli par un accroissement de la production. Cependant, dans le cas de nombreuses matières premières, le déséquilibre peut provoquer une sensible hausse des prix et celle-ci sera accentuée s'il y a spéculation. En principe, les prix ne devraient s'élever que pour couvrir une augmentation des coûts marginaux s'étendant sur une longue période. Mais, s'il n'existe pas de contrôle, la hausse initiale peut être accentuée par une exagération des commandes des consommateurs, et ce fait peut à son tour provoquer un surinvestissement dans le domaine de l'équipement, de sorte que la chute des prix qui suivra sera violente. Dans les cas où ce phénomène est susceptible de se produire (il ne s'est réellement manifesté dans le passé qu'à propos des matériaux importés et des produits agricoles), il sera dési-

(1) S'il n'existe aucune capacité de production excédentaire dans l'industrie produisant la matière première, on verra se produire un « goulot d'étranglement dérivé » dans l'outillage (voir le paragraphe suivant).

rable de fixer des prix réglementaires maxima, susceptibles d'être réajustés au bout d'une longue période, ou même de créer (ou de maintenir en existence) un organisme commercial officiel très complet, qui sera chargé d'acheter et de revendre la matière première, et de détenir des stocks suffisants pour faire face aux fluctuations normales de la demande.

2. *Le manque d'outillage.* — Dans des conditions normales, il est possible, sans accroître l'importance des usines et de l'outillage, d'augmenter la production en utilisant une main-d'œuvre supplémentaire ou en prolongeant la durée du travail. Cependant, lorsque l'expansion est rapide, l'outillage peut donner lieu à un « goulot d'étranglement ». L'élasticité de l'offre de cet outillage, pour une période de courte durée, dépend à son tour de la possibilité d'accroître la main-d'œuvre employée dans les usines existantes de l'industrie produisant l'outillage en question. Si cet accroissement de main-d'œuvre peut avoir lieu, « le goulot d'étranglement » qui est apparu à l'origine, ne subsistera pas : il sera résorbé aussi rapidement que la main-d'œuvre pourra se diriger vers l'industrie produisant l'équipement recherché. Dans le cas contraire, on se trouvera en présence d'un « goulot d'étranglement dérivé », qui fera faire un pas en arrière au processus de production. Il y a lieu de remarquer qu'à chaque stade de ce processus, la possibilité de prolonger la durée du travail et, dans une économie « ouverte », celle de recourir aux importations, apportent une certaine élasticité à l'offre. Si l'on excepte les cas de brusque transition, la persistance de tous les « goulots d'étranglement » peut être considérée comme fonction de la mobilité de catégories spécifiques de main-d'œuvre (1).

3. *La mobilité de la main-d'œuvre.* — Commençons par examiner une situation dans laquelle on est déjà parvenu au plein emploi normal, c'est-à-dire où chaque travailleur est pourvu d'un emploi et effectue chaque semaine le nombre d'heures de travail normal. Supposons alors que la demande varie, de telle sorte qu'une industrie se mette à se développer par rapport aux autres (2). Où trouvera-t-elle sa main-d'œuvre?

(1) On peut même ramener le goulot d'étranglement des importations à une question de mobilité de la main-d'œuvre, soit dans les industries d'exportation, dans le cas où il est possible de développer les exportations, soit dans une industrie fournissant des produits de remplacement, lorsque des questions de politique des changes le rendent nécessaire.

(2) Il existe peu de preuves à l'appui de l'argument suivant lequel les variations de la demande seront fréquentes et violentes. Par exemple, un correspondant écrivait dans le *Times* du 2 mars 1943 : « Le manque de mobilité de la main-d'œuvre d'une profession à l'autre est considérable et s'accentue encore. A l'étranger, comme chez nous, où nous dépensons une fraction croissante de notre revenu en produits de demi-luxe, la demande se déplacera d'un article à l'autre avec une rapidité croissante. » Les variations rapides de la mode, comme celles qui affectent l'habillement féminin, n'impliquent pas en général un mouvement de main-d'œuvre, même d'une société à l'autre, mais plutôt une adaptation du produit lui-même.

Une première source de main-d'œuvre supplémentaire est constituée par la possibilité d'accroître la durée du travail au moyen des heures supplémentaires et, comme nous l'avons déjà vu, si la semaine de travail normale est assez courte, cette réserve peut fournir un accroissement de 10 à 15 % du nombre d'hommes-heures. Il est donc facile de faire face de cette manière à des fluctuations de courte durée. Si l'expansion présente un caractère permanent, l'augmentation des gains et peut-être aussi des taux de salaires (qui dépend de la politique générale des salaires) peut servir à attirer les travailleurs des autres industries. Les jeunes débutants constituent une autre source de main-d'œuvre. D'après les statistiques des années 1927-1931 « les jeunes débutants représentent, dans l'ajustement de la répartition de la main-d'œuvre entre les différentes industries, un élément plus important que les nouveaux embauchés de 16 à 64 ans » (1). Au cours de cette période, le niveau moyen du chômage était élevé et il n'est pas surprenant que les jeunes débutants aient constitué un élément important dans la plupart des réajustements observés; il était peu nécessaire de rééduquer professionnellement des travailleurs provenant d'autres industries ou professions. « Mais, au point de vue de l'offre, la situation démographique indique qu'au cours d'un certain nombre de décades, la proportion des nouvelles recrues par rapport à la main-d'œuvre existant dans l'industrie sera faible, et ceci nous prive d'un des moyens les plus commodes d'adapter le nombre des travailleurs utilisés dans chaque profession aux variations de la demande des produits qu'elle fournit (2). » Cette prévision nous semble injustement pessimiste. Il est évidemment risqué de s'appuyer sur l'expérience d'avant-guerre, dans ce domaine, en raison de l'existence du chômage général. Il est probable cependant que les employeurs des industries en voie de développement étaient plus désireux d'attirer dans leurs industries la nouvelle main-d'œuvre jeune, qui est plus adaptable, que d'avoir recours aux réserves constituées par les chômeurs d'âge mûr. Et rien ne prouve qu'aucune profession ait absorbé tous les jeunes travailleurs qu'elle pouvait prendre, et en ait réclamé d'autres. Néanmoins, la diminution du nombre des jeunes débutants indique que le flux de la main-d'œuvre devrait être dirigé plus soigneusement que par le passé, en donnant aux jeunes eux-mêmes une connaissance plus étendue des possibilités de travail existant dans l'industrie, en développant une instruction technique assouplie et, ce qui est peut-être aussi important, en éliminant les professions sans avenir.

Dans le cas de l'expansion rapide et continue d'une industrie particulière (accompagnée, par hypothèse, d'une contraction dans une autre

(1) *Studies in the Mobility of Labour*, par H. MAKOWER, J. MARSCHAK et H.W. ROBINSON, Oxford Economic Papers, n° 2.

(2) *The Times*, 2 mars 1943. Le correspondant propose l'organisation d'une sorte de commando ouvrier volontaire, dans lequel le travailleur recevrait un salaire complet s'il était en chômage, mais, en compensation de la sécurité dont il bénéficierait, devrait s'engager, si nécessaire, à changer de profession et même de domicile.

industrie), il sera nécessaire de faire appel à la main-d'œuvre employée jusque là dans d'autres branches ou d'autres professions (1).

Il existe deux aspects du problème, qu'il est facile d'analyser séparément : 1° les obstacles techniques au mouvement de la main-d'œuvre et 2° les mesures destinées à encourager la main-d'œuvre à se déplacer.

1. — Il semblait exister, même en temps de paix, une assez grande *mobilité de la main-d'œuvre entre les diverses professions* (2) et l'on peut s'attendre à ce qu'elle demeure considérable en période de plein emploi. Les travailleurs de tous genres semblent aimer le changement. Il est probable que l'évolution récente des industries a nécessité une main-d'œuvre moins spécialisée techniquement, mais possédant plus d'habileté générale. Dans certains cas l'installation et l'entretien des machines a constitué un travail exigeant une rare habileté professionnelle, alors que l'utilisation de machines nécessitait relativement peu d'entraînement (3). Des règlements syndicaux rigides peuvent, naturellement, exercer une forte influence restrictive sur la mobilité de la main-d'œuvre entre les professions en instituant le principe de la « fermeture » des industries (closed-shop), en exigeant de leurs adhérents un long apprentissage et en refusant l'entrée du syndicat à certaines catégories de travailleurs (par exemple, les femmes). Ces barrières ont été abattues à la déclaration de guerre et les syndicats ont consenti pour la durée de ces circonstances exceptionnelles, à permettre une certaine « pénétration » des industries fermées dans la mesure où la situation l'exigeait. Sans examiner en détail la politique syndicale à cet égard, on peut raisonnablement supposer que le désir des syndicats (et spécialement des associations basées sur l'habilité professionnelle) (craft unions) de rétablir les règlements qui gênent la mobilité de la main-d'œuvre entre les professions sera inversement proportionnel au succès que le gouvernement aura obtenu dans ses efforts pour maintenir le plein emploi (4). D'autre part, il ne faut pas oublier qu'en

(1) Les seules statistiques relatives à la mobilité de la main-d'œuvre qui aient pu être établies dans ce pays sur une base assez étendue sont les *Studies in the Mobility of labour* (Oxford Economic Papers, nos 1, 2 et 4). Il n'est malheureusement pas possible d'utiliser les résultats numériques obtenus dans ces ouvrages, étant donné qu'ils sont basés sur des renseignements réunis pendant des années au cours desquelles le chômage moyen était de plus de 10 %, la proportion étant beaucoup plus élevée dans les régions atteintes par la dépression.

Le fait qu'il existe, dans l'ordre de grandeur des pourcentages de chômage étudiés, une corrélation positive entre la mobilité et le niveau de l'emploi, ne peut même pas être appliqué sans quelques réserves aux conditions de plein emploi. En essayant de prévoir les difficultés qui peuvent se présenter dans une situation de plein emploi, nous nous trouvons donc obligés de procéder à des raisonnements plutôt spéculatifs.

(2) Voir Dennison : *Location of Industry and the Depressed Areas*, p. 154-156.

(3) Ceci expliquerait la productivité remarquable dont ont fait preuve les femmes dans les « occupations qualifiées » des industries de guerre, après quelques mois seulement de travail en usine.

(4) Discutant ce point dans *The T. U. C. in war-time* (février 1944), sir Walter Citrine écrit : « Il peut être nécessaire d'apporter certains relâchements aux restrictions apportées par les syndicats à l'entrée dans les différentes professions. Ces

général, les restrictions basées sur l'habilité professionnelle sont précisément plus fortes dans les professions où les conditions technologiques permettent leur application. En conséquence, un développement de l'emploi, ou un ajustement résultant d'un changement de la demande relative (la demande effective totale restant constante) pourrait se heurter à des obstacles, si ce développement ou ce changement exigeait l'utilisation d'un supplément de main-d'œuvre par une profession particulière où les règlements syndicaux sont rigides. Dans ces conditions, il ne devrait pas être difficile d'obtenir un relâchement des pratiques restrictives en accordant aux syndicats certaines garanties de sécurité économique en faveur de ceux de leurs membres qui étaient inscrits antérieurement au syndicat.

Ce que nous avons dit jusqu'à présent de la mobilité de la main-d'œuvre entre les professions s'applique également au mouvement des travailleurs entre les industries où la technique de production ne présente pas de différences considérables. Cependant, certaines industries, telles que les mines de charbon offrent un caractère très spécialisé (1) qui ne permet pas de reclasser facilement la fraction de leur main-d'œuvre devenue excédentaire à la suite des variations de la demande. En laissant de côté la possibilité d'encourager directement le déplacement de la main-d'œuvre, le problème peut être résolu par une organisation très largement comprise de l'éducation professionnelle dans les industries ou, si nécessaire, de centres d'apprentissages officiels où les travailleurs peuvent recevoir une formation tout en bénéficiant d'un salaire normal (2).

La gêne apportée par des obstacles d'ordre purement technique au déplacement des travailleurs entre les industries et les professions ne paraît pas susceptible de créer de grandes difficultés dans l'hypothèse du plein emploi, si l'on prend les dispositions nécessaires à la rééducation professionnelle de la main-d'œuvre (3). *La mobilité géographique* de la main-d'œuvre constitue un autre problème. Au cours des années qui ont précédé la guerre, on a assisté à une importante migration de la population des régions atteintes par la crise, où se trouvaient concentrées les industries en déclin, vers les districts du Sud et des Midlands (4). En dépit de ce déplacement, la concentration du chô-

lignes de démarcation ont été imposées par les syndicats en raison de l'insécurité économique. C'était la crainte du chômage qui les poussait à insister pour l'application de nombreuses mesures, qu'il serait bien souvent difficile de défendre par des arguments logiques. »

(1) Il faut encore faire une réserve. Le caractère de spécialisation des mines provient en partie de la concentration géographique de cette sorte d'entreprises, qui a permis le développement de communautés minières complètes, où la tradition exerce une puissante influence. Quand on leur a offert d'autres emplois, pendant la guerre, les mineurs n'ont pas été longs à s'acclimater.

(2) Les expériences faites avant la guerre au sujet des centres d'apprentissage n'apportent que peu d'éclaircissement à la solution de ce problème, en raison de l'existence à cette époque d'un chômage général. Nous avons davantage à apprendre de l'expérience du temps de guerre.

(3) Voir MANDELBAUM, p. 221.

(4) « Entre 1923 et 1936, Londres et les « Home Counties », ainsi que les districts administratifs du Sud-Est et du Sud-Ouest du ministère du Travail, ont

mage dans les régions atteintes par la crise demeurait très marquée. En octobre 1937 (1), par exemple, le chômage moyen observé parmi les travailleurs assurés de 16 à 64 ans était de 9,9 %. A Londres, dans le Sud et dans les Midlands, la proportion des chômeurs variait entre 6 % et 7,3 % mais dans le Nord et dans l'Écosse, elle était respectivement de 16,2 et de 14,5 %, et elle atteignait encore 21,3 % dans le pays de Galles. L'année 1937 correspond cependant au point culminant de la reprise, avant le réarmement. L'installation stratégique des usines de munitions dans les régions défavorisées, et la renaissance qu'elle provoqua dans les industries secondaires, ont fait prendre une direction contraire au mouvement de « fuite vers le Sud » observé avant la guerre. A l'heure actuelle, les anciennes régions défavorisées sont devenues prospères (2). Mais cette prospérité repose sur la production de guerre, qu'il s'agisse directement de la création des usines de munitions, ou indirectement de la renaissance des industries lourdes, particulièrement des constructions navales. Les perspectives des régions défavorisées, en ce qui concerne l'après-guerre, dépendent de facteurs politiques et stratégiques complexes, de l'importance des forces armées en temps de paix, de celle des constructions navales américaines après-guerre, des exportations de biens de production, etc. Quelle que soit la solution apportée à ces questions, il n'est pas impossible de se trouver encore en présence d'un chômage sporadique relativement important dans certaines régions. Il se pourrait ainsi que le Sud et les Midlands, par exemple, parviennent au plein emploi, tandis que le chômage demeurerait important dans les régions défavorisées de l'Écosse, du Sud du pays de Galles, de Tyneside, etc. Mais, s'il existe une politique gouvernementale d'expansion de la demande effective, cette situation ne pourrait se prolonger longtemps : l'une des raisons pour lesquelles le problème des régions défavorisées paraissait aussi difficile à résoudre était précisément l'absence d'une politique de ce genre. Bien qu'un certain nombre de chômeurs fussent, en raison de leurs liens familiaux, ou parce qu'ils étaient propriétaires de leur maison, relativement difficiles à déplacer, il existait un grand nombre de travailleurs plus jeunes qui, au cours des années précédant la guerre étaient prêts à partir immédiatement pour n'importe quelle région du pays où il existait un emploi vacant susceptible de durer plus de quelques semaines. Il est évident que le plein emploi, en donnant aux emplois éloignés

acquis un supplément de population de 2.600.000 habitants, alors que le Nord-Est, le Nord-Ouest, l'Écosse et le Pays de Galles perdaient 2.200.000 habitants et que la population des Midlands demeurait à peu près stable » (d'après *Britain's Town and Country Pattern*, publié dans le *Nuffield College Social Reconstruction Survey*, p. 22 et 23).

(1) Ce mois est le premier pour lequel on connaisse le nombre des travailleurs inscrits aux assurances sociales d'après le recensement de juillet 1937.

(2) Voir les articles intitulés *Turnover and Population Movements* dans le *Bulletin of the Institute of Statistics*, vol. 3 nº 10, p. 213 et *A Survey of Industrial Development in Great Britain Planned since the commencement of the War*, par P. W. S. Andrews. Oxford Economic Papers, nº 5, juin 1941.

de la résidence familiale, une plus grande sécurité, encouragerait les jeunes travailleurs à se déplacer encore plus rapidement. Certains obstacles pourraient cependant encore gêner la mobilité d'autres travailleurs. Leur résistance pourrait être réduite par *a)* le paiement par l'État des frais de déplacement des familles; *b)* l'augmentation du nombre des maisons qui peuvent être louées à bon marché dans toutes les régions du pays (1); *c)* le développement des services d'information des Bourses du travail. Nous expliquerons plus loin que, bien que l'on puisse s'attendre à ce que l'expansion de la demande effective permette une absorption relativement rapide (2) de l'excédent de main-d'œuvre existant dans les régions défavorisées, cette solution ne constitue pas nécessairement le meilleur moyen de résoudre le problème posé par cette situation. Lorsqu'on parvient au point où presque tous les travailleurs de toutes les régions ont un emploi, le problème de la mobilité géographique de la main-d'œuvre se présente sous un aspect très différent; en effet la crainte de la misère ne peut plus alors influencer les décisions des travailleurs.

2. *Les facteurs favorables à la mobilité de la main-d'œuvre.* — Dans le passé, le chômage prolongé constituait l'un des motifs les plus puissants qui poussaient le travailleur à changer de métier ou à quitter son foyer. Lorsqu'on parvient à une situation proche du plein emploi, ce motif cesse d'exister. Cependant, les variations de la demande créeront immédiatement des disparités entre les gains. Dans les secteurs où la demande se développe, les travailleurs seront appelés à effectuer des heures de travail supplémentaires, tandis qu'au contraire, on verra apparaître dans les industries produisant des biens dont la demande a décru, soit un certain chômage temporaire soit une réduction de la durée du travail. Il est évident que les travailleurs seront plus enclins à se déplacer en cas de chômage qu'en cas de réduction des heures de travail. Il est difficile de prévoir si la réduction des heures de travail sera réellement appliquée, car deux tendances opposées entreront en jeu. D'une part, s'il existe une allocation de chômage suffisante, la pression normale exercée sur les employeurs pour les inciter à conserver leur personnel au complet, en réduisant la durée du travail, sera moins forte. D'autre part, les employeurs pourront désirer conserver la main-d'œuvre, en prévision d'une reprise des affaires (3), ou l'utiliser dans d'autres branches de leur production. Même si l'on a recours à la réduction des heures de travail, les disparités existant entre les gains peuvent, dans certains cas, être suffisantes pour attirer les travailleurs des industries travaillant au ralenti vers celles qui sont très actives. On peut, et l'on doit même, procéder

(1) Voir G. D. H. Cole : *The Building Industry after the War, Fabian Quarterly*, janvier 1944.

(2) Voir p. 92 et suiv.

(3) On a relevé des exemples de ce fait pendant la guerre, lorsqu'on a procédé, pour la première fois, à une sévère restriction de la production destinée à l'usage civil.

à un ajustement des taux de salaires relatifs existant dans les différentes industries pour encourager les travailleurs à se déplacer en leur offrant un avantage matériel supplémentaire. C'est un argument de plus en faveur de l'établissement d'une politique des salaires par l'autorité centrale que nous recommandions précédemment : on peut naturellement prévoir que cet ajustement des salaires s'opérera en temps voulu grâce aux revendications présentées par les travailleurs des différentes branches industrielles, mais il s'effectuerait alors assez lentement. Si nous admettons que l'on procède à une sensible amélioration des services destinés à renseigner les travailleurs au sujet des possibilités d'emploi offertes par les autres industries et professions, on devrait, avec l'aide de l'encouragement matériel représenté par les disparités entre les gains, parvenir à donner à la main-d'œuvre la mobilité désirable. Il est évidemment possible que certaines personnes, effectuant une journée de travail réduite et sachant qu'il existe un emploi mieux rétribué dans une autre société, où l'on travaille à plein temps, préfèrent néanmoins ne pas quitter leur situation actuelle. Il ne semble pas qu'on ait intérêt dans ce cas, à prendre des mesures spéciales.

Mais on se trouve en présence d'une réelle difficulté, lorsqu'on examine l'attitude des *employeurs* dans une économie de plein emploi. Que devient la concurrence? Supposons qu'on soit déjà parvenu à l'état de plein emploi, entendu au sens strict, c'est-à-dire que tout travailleur a un emploi et effectue les heures de travail normales. Une fabrique de savons (que nous appellerons A) vient à découvrir un procédé qui améliore la fabrication du savon et désire l'exploiter, en concurrence avec d'autres savonneries. Si A diminue ses prix, elle attirera une certaine partie de la clientèle des autres fabricants. Où prendra-t-elle la main-d'œuvre nécessaire à l'accroissement de sa production? En théorie, on peut admettre qu'elle la tirera des autres fabriques de savon, dont la production diminuera. Mais, à moins que ces affaires ne soient situées dans le voisinage, ce transfert sera difficile. On constate donc que la disparition de la réserve de main-d'œuvre constituée par les chômeurs gênera l'activité de la concurrence. En termes plus formels, la disparition du chômage, en diminuant la mobilité de la main-d'œuvre, accroîtra le degré de monopsonie du marché du travail; la main-d'œuvre réagira moins rapidement aux variations des taux de salaires qui se produiront dans des industries ou des firmes particulières. En conséquence, l'écart existant entre le prix de vente et le coût primaire tendra à s'accroître et à provoquer une redistribution des revenus s'exerçant dans le sens opposé à celui qui est nécessaire à la réalisation du plein emploi (1). On peut prévenir cette

(1) A moins que l'accroissement du degré de monopsonie de l'employeur ne coïncide avec un accroissement correspondant de la puissance des syndicats, qui pourrait empêcher un employeur particulier de profiter du manque de mobilité relatif de ses travailleurs pour diminuer leurs salaires (ou ne pas les augmenter dans la mesure où il aurait dû le faire si cette main-d'œuvre était plus mobile).

conséquence en instituant le contrôle des prix, que nous avons déjà recommandé pour faciliter la solution des problèmes des salaires en cas de plein emploi. Mais cette mesure ne donne pas de main-d'œuvre à l'employeur. Pour se la procurer, il lui faudra utiliser davantage les services des Bourses du Travail et, comme cela s'est produit pendant la guerre dans de nombreuses usines, étudier plus soigneusement l'utilisation de ses ressources actuelles de main-d'œuvre (1).

Cette difficulté particulière au sujet de la concurrence constitue, en réalité, un exemple à l'appui de la règle générale de complémentarité qui doit exister entre les programmes de planification et l'état des réserves. Moins ces dernières sont importantes, plus il est nécessaire d'établir des plans d'action, non seulement pour le Gouvernement, mais aussi pour les employeurs particuliers. D'après notre thèse, le Gouvernement doit contrôler la demande globale et il lui faut en conséquence exercer un contrôle plus ou moins étendu sur les parties composantes de cette demande. En réalité, la demande globale est constituée par : *a)* la demande de marchandises et de services déterminés, qui est directement financée par le Gouvernement comme les investissements publics, les écoles, les services sanitaires, etc.; *b)* la demande émanant des individus et se rapportant à la consommation, dont le caractère général sera déterminé par la politique générale appliquée en matière de répartition du revenu et de subventions gouvernementales, ainsi que par les préférences des individus; *c)* l'investissement privé, qui dépendra à son tour de la demande privée de biens de consommation. C'est au Gouvernement qu'il appartient de permettre à l'offre et à la demande de s'ajuster au cours d'une période de longue durée. Mais, en ce qui concerne la situation à court terme, étant donné que l'ajustement de l'offre ne peut être immédiat, le Gouvernement peut volontairement stimuler la demande dans un secteur particulier, en accordant, par exemple, des subventions de caractère strictement temporaire. Supposons que la demande de charbon fasse apparaître une sensible diminution (en raison de l'utilisation d'autres combustibles). Il peut s'écouler un certain délai avant que les mineurs en chômage puissent être reclassés dans d'autres professions; dans ce cas, il serait plus avantageux, plutôt que de les laisser inutilisés, de soutenir temporairement le prix du charbon par des subventions, en même temps qu'on prendrait des mesures pour transférer un certain volume de main-d'œuvre et de capital de manière à adapter la structure de l'industrie à la nouvelle structure de la demande. De même, le gouvernement pourrait s'efforcer de restreindre ses dépenses relatives à un certain service (l'instruction publique, par exemple), lorsqu'il est difficile de développer rapidement la demande relative à ce service. A son tour, l'employeur privé devra, dans une mesure beaucoup plus étendue, prévoir l'importance qu'il doit donner à sa production et adapter ses projets personnels au plan économique

(1) Le recours à la rationalisation, afin de parer au manque de main-d'œuvre, a été très poussé en Allemagne (voir p. 222).

général. L'aménagement de la situation géographique des industries constitue probablement l'exemple le plus typique d'un cas dans lequel la planification doit remplacer le système des réserves, et nous examinons cette question en détail dans la dernière section. Il nous semble utile, cependant de résumer au préalable le raisonnement que nous venons d'exposer.

Conclusion.

Toute expansion de la production, qu'il s'agisse de l'ensemble de l'économie ou d'un secteur déterminé, donne lieu à une raréfaction particulière des matières premières, de l'outillage et de la main-d'œuvre. On peut retarder les effets de ces raréfactions en épuisant les stocks, en faisant des heures supplémentaires et en « étalant » les commandes. Dans certains cas, où l'offre à court terme manque d'élasticité — lorsqu'il s'agit par exemple de matières premières — il peut être nécessaire d'instituer un contrôle des prix, ou de créer un organisme commercial d'État qui achète le produit pour le revendre et détient les stocks. Il est possible néanmoins, de résoudre globalement le problème, en le ramenant en définitive à une question de mobilité de la main-d'œuvre.

En ce qui concerne la mobilité de la main-d'œuvre en cas de plein emploi, il faut s'attendre à certaines difficultés, particulièrement au sujet de la concurrence qui s'exerce entre les affaires. On peut les surmonter de différentes manières et spécialement en développant les services de renseignements des Bourses de Travail chargés de signaler les emplois vacants, et en organisant d'une manière adéquate la rééducation professionnelle de la main-d'œuvre. Il est néanmoins évident qu'il faut substituer à l'existence de réserves de main-d'œuvre inutilisées résultant du chômage, une action planifiée. Ce dernier point soulève le problème d'une *définition* du plein emploi qui soit compatible avec l'application de mesures pratiques. L'importance du nombre de personnes qui se trouveront réellement sans emploi dans une date future quelconque dépendra de la mesure dans laquelle les services de renseignements et de rééducation professionnelle auront été développés et de la possibilité de prévoir les variations de la demande et d'établir des programmes adéquats pour y faire face.

III. — Le contrôle de la situation géographique des industries et de la population.

Quelques années avant la guerre, les industriels étaient encore « libres de choisir l'emplacement qui leur semblait le mieux convenir à leur industrie et l'on peut probablement admettre que, dans la mesure où ce choix a été conscient et où le développement des affaires dans

une localité particulière n'a pas été plus ou moins le fait du hasard, les industries ont été influencées presque exclusivement par des raisons d'affaires et ont choisi l'emplacement qui leur paraissait offrir les plus grands avantages eu égard au caractère de leur entreprise particulière » (1). Dans le cas où l'entrepreneur a *délibérément* choisi entre divers emplacements avant de créer une nouvelle entreprise — et il y a lieu de tenir compte du fait que beaucoup de sociétés et d'industries n'occupent leur situation actuelle que par le fait d'une série de hasards — il a toujours dans le passé réduit son coût de production *privé*, ou plus exactement (puisque le choix de l'emplacement peut affecter l'importance de la production) accru ses recettes. On a souvent fait remarquer, et le Board of Trade a particulièrement insisté sur ce point en 1937, que la conséquence du « laissez-faire » appliqué au choix de l'emplacement des industries, est « qu'en général la manière dont les industries sont actuellement réparties dans le pays est très proche de la répartition qui permet à chacune des industries de produire au maximum avec un minimum de frais et *l'on a donc quelque raison de supposer* (c'est nous qui mettons cette expression en italique) que cette répartition est bien adaptée aux intérêts économiques des pays considérés dans leur ensemble » (2). Cette observation est fallacieuse. En premier lieu il faut tenir compte de l'existence d' « imperfections » relatives à la répartition géographique des industries (3) présentant un caractère complexe et analogue aux imperfections du marché, ce qui signifie que des industries entières auraient une situation géographique différente, si les industriels avaient été mieux renseignés au sujet des autres emplacements disponibles (4).

En second lieu, et ceci est beaucoup plus important, chaque nouvelle installation industrielle apporte elle-même des modifications à l'équilibre antérieur de la répartition des industries, en retirant aux anciennes affaires une partie de leur main-d'œuvre, en créant un nouveau marché dans une nouvelle localité, etc. Cette tendance est renforcée par le fait qu'une grande partie de l'expansion industrielle se

(1) Mémorandum remis par le Board of Trade à la « Commission Royale chargée d'étudier la répartition géographique de la population industrielle », en 1937.

(2) *Ibid.*

(3) Dans l'exposé qu'il a remis à la Commission Barlow, Mr. Mobbs, président de « Slough Trading Estates », qui possède une vaste expérience des problèmes d'emplacements industriels, écrit : « Le propriétaire ou le directeur d'une usine fabriquant du matériel léger, qu'elle soit petite ou grande, a maintenant une formation et une situation sociale entièrement différentes de celles qu'il avait il y a cinquante ans; il en est de même pour sa femme. Ils n'ont pas envie d'aller vivre sous le climat du Nord de l'Angleterre, et il n'est pas humainement possible de transformer ce climat. Ils n'ont pas envie de renoncer aux avantages sociaux offerts par le Sud de l'Angleterre au point de vue éducation, culture et sports. On pourrait y remédier en transportant les championnats de Wimbledon dans le Yorkshire, l'Académie Royale dans le Lancashire et en accordant aux chefs des services gouvernementaux et aux directeurs de banque du Northumberland les traitements correspondants à ceux qu'ils auraient touchés à Londres. Il est peu probable qu'on y parvienne. »

(4) Il aurait certainement été impossible à qui que ce soit, en procédant à une planification *ab initio* des industries légères de la Grande-Bretagne, de parvenir à créer l'agglomération désordonnée qu'on appelle Londres!

manifeste sous la forme d'un agrandissement des installations existantes. Il n'y a donc aucune raison de supposer que le résultat d'un certain nombre de décisions d'accroître les recettes privées prises individuellement et sans liaison par les industriels, à des moments différents, correspond à la meilleure utilisation des ressources au point de vue de l'intérêt général de la communauté.

Il se peut qu'en un certain sens ce fait ne soit pas important. Etant donné qu'il est impossible de prévoir avec quelque exactitude les progrès techniques futurs, il s'ensuit que, même si l'on pouvait procéder à une nouvelle répartition des industries d'aujourd'hui afin de tirer le meilleur parti des ressources actuelles au point de vue de l'intérêt économique national, le fait même qu'il existe actuellement une répartition optimum des industries ne permet pas d'être certain qu'à la suite du progrès technique inégal enregistré par les différentes industries, la situation géographique des industries de demain soit aussi satisfaisante que si l'on avait procédé à une réorganisation générale en tenant compte des nouvelles connaissances techniques. Aussi ne peut-on agir qu'au jour le jour, alors que plus on peut prévoir de loin les progrès futurs, mieux cela vaut. Cependant même lorsqu'on agit au jour le jour l'emplacement optimum d'une nouvelle entreprise au point de vue de l'ensemble de la communauté peut ne pas être celui que l'entrepreneur choisirait en cherchant seulement son profit individuel. « On risque de s'égarer, lorsqu'on parle d'une opposition entre les considérations économiques et « sociales ». Il ne s'agit pas de choisir entre l'emplacement correspondant à la situation économique « naturelle » et celui qui est imposé arbitrairement et n'est pas économique. Il ne s'agit pas non plus de donner la préférence aux considérations économiques ou aux considérations sociales : il faut choisir entre les emplacements qui peuvent être économiques pour des individus ou de petits groupes pendant un court laps de temps et ceux qui sont économiques pour l'ensemble de la communauté et à long terme » (1). Qu'est-ce qui différencie le coût social du coût privé? Parmi les facteurs mesurables déterminant le coût social, les principaux sont le coût des services publics, les services sociaux de la région, les égoûts, les routes, la distribution d'eau etc... En conséquence, si l'on établit des industries dans une nouvelle région, le coût de production social comprendra l'organisation de ces services qui sont principalement fournis par les autorités publiques. L'aménagement des impôts locaux et nationaux détermine la répartition réelle de la charge, mais elle incombe toujours au public. Prenons comme exemple une région défavorisée comme le Pays de Galles et une région en voie de développement comme celle de Londres. Supposons que l'emploi ait atteint à Londres un niveau élevé et que l'on doive procéder à l'installation de nouvelles entreprises impliquant un développement des logements et des ser-

(1) P. E. P. *Report on the Location of Industry*, p. 17. Bien entendu, ceci n'est exact que si le terme « économique pour l'ensemble de la communauté » est interprété dans son sens le plus large, c'est-à-dire en fonction du bien-être général.

vices publics. Il est possible que le coût privé soit moindre à Londres que dans le pays de Galles, mais le coût social net, dans le pays de Galles ne serait pas beaucoup plus élevé que le coût privé, car il est probable que le chômage déterminera une capacité de production excédentaire dans les immobilisations des services publics (étant donné que celles-ci ont été aménagées pour desservir des industries qui n'ont plus aucune activité); il se peut d'autre part, qu'il n'y ait aucun problème de logement (bien que cette supposition exclue la question de l'*état* des logements dans les régions défavorisées). Cependant le coût social pourrait être très supérieur au coût privé à Londres, étant donné que les services publics existants etc... sont sans doute déjà complètement utilisés. En outre, le développement des services publics peut être effectué à meilleur compte dans le pays de Galles qu'à Londres; pour ne prendre qu'un seul exemple, l'installation de nouvelles industries dans cette dernière région pourrait nécessiter de coûteuses extensions du chemin de fer souterrain. En conséquence, il serait profitable, pour l'ensemble de la communauté, d'installer les nouvelles entreprises dans le pays de Galles (1).

Une seconde considération importante mais dont il est moins facile de mesurer la portée est le caractère indésirable d'une dispersion des communautés. La migration ne s'effectue pas uniformément dans tous les groupes d'individus classés d'après le sexe ou l'âge. Les jeunes travailleurs se déplacent plus facilement que les personnes déjà établies dans une région, ayant des responsabilités familiales et peut être aussi propriétaires de leur maison. Bien que personne ne puisse songer à recommander de maintenir intégralement le « *statu quo* » en ce qui concerne la répartition actuelle de la population, il ne serait pas plus raisonnable de ne pas tenir compte du facteur « communauté ». De plus, il faut distinguer entre le fait d'attirer les travailleurs d'une région vers une autre, en leur faisant abandonner un emploi mal rétribué pour une meilleure situation, et celui de les obliger à quitter leur région par simple nécessité économique.

On a généralement pu observer que les régions ayant le moins souffert de la crise étaient celles où il existait toute une *variété* d'industries. Cette situation constitue également une garantie contre le risque de voir une région particulière anormalement affectée par les variations de la demande qui ne sont pas dues aux mouvements cycliques (nous ne tenons pas compte des variations cycliques, puisque nous supposons que la politique gouvernementale parviendra à maintenir la demande effective globale). De plus, le déclin de l'activité dans une région déterminée (comme l'expansion de l'activité dans une nouvelle région), sont des processus cumulatifs. Dans la plupart des cas, la main-d'œuvre elle-même constitue une partie de la clientèle des industries : c'est plus souvent le cas pour les industries « légères » en voie d'extension que pour les industries lourdes en déclin. A mesure que l'activité se ralentit

(1) Il est probable qu'à la longue ce serait également conforme à l'intérêt des entrepreneurs.

dans la région, certaines économies extérieures voient leur rendement baisser. Il semble donc qu'on puisse déduire de ce qui précède que le contrôle gouvernemental de la situation géographique des industries est nécessaire, si l'on veut parvenir à l'utilisation optimum de toutes les ressources économiques (1).

Il sera probablement plus facile, en pratique, d'exercer une action sur la situation des entreprises dont le coût *privé* est le moins susceptible de varier suivant les différentes régions du pays. Des enquêtes récentes ont montré que, pour un grand nombre d'industries légères, les facteurs qui déterminent la situation géographique ont une influence moins importante que par le passé, en raison principalement de la diminution des frais de transport, en valeur absolue, et par rapport au coût de fabrication. Le coût de production (pour l'entreprise) ne serait pas sensiblement différent en ce qui concerne de nombreuses affaires, quelle que soit leur situation géographique, si le transport et l'énergie étaient facilement accessibles. En revanche, la question des « débouchés » (2) préoccupe de plus en plus les entrepreneurs. Et c'est précisément cette question des débouchés qui dépend le plus de la situation géographique même de l'industrie. L'installation d'un grand nombre de nouvelles entreprises dans une région défavorisée aurait en elle-même l'effet de créer un emploi primaire et un emploi secondaire, qui assureraient en grande partie les débouchés nécessaires aux produits, tout au moins en ce qui concerne les industries produisant des biens de consommation (3).

Le contrôle de la situation géographique des industries ne soulève de difficultés pratiques que lorsque celles-ci sont principalement dirigées par des entrepreneurs privés. Dans une économie socialiste, les autorités chargées de la planification se préoccuperaient directement du coût social de production, aussi bien que du coût « privé » de chaque entreprise. Cependant, le contrôle de la situation géographique des industries est possible dans une économie capitaliste, si les coûts privés ne sont pas très différents dans les diverses régions du pays. Comme

(1) Les objections soulevées, par exemple, dans le rapport que le Board of Trade a soumis à la Commission Royale, au sujet du contrôle, perdent leur valeur dès qu'on admet le principe du maintien de la demande effective à un niveau élevé. « On pense qu'on ne jugerait presque jamais souhaitable d'empêcher l'expansion d'une industrie existante, et que tous les efforts effectués pour contrôler le développement de l'industrie ne s'appliqueraient probablement qu'aux industries sur le point d'être organisées... Lorsqu'il devient nécessaire pour un industriel de prendre une détermination finale au sujet de l'installation d'un nouvel établissement, il est possible que les conséquences d'une décision l'empêchant d'installer un établissement dans la localité qui lui paraît la mieux appropriée prennent dans son esprit une importance exagérée » (Rapport lu devant la Commission Royale). En tout cas, cette objection rappelle la dernière goutte qui fait déborder le vase. Elle pourrait également s'appliquer aux augmentations de salaires, à la hausse des taux d'intérêt, à l'augmentation du coût des matières premières, etc. Autant de gouttes...

(2) Voir DENNISON : *Location of Industry and the Depressed Areas.*

(3) Nous n'avons pas tenu compte dans cet exposé des considérations *stratégiques*. Elles font ressortir nettement la nécessité d'un contrôle. Le mouvement observé avant la guerre dans les industries les dirigeait, en effet, vers les endroits *les plus vulnérables* en cas de bombardement.

nous l'avons vu, le choix de l'emplacement d'un grand nombre d'industries légères a été l'effet du hasard ou déterminé par la proximité des débouchés. Il en résulte que, si l'État contrôlait la situation géographique des nouvelles entreprises (et même le développement de nouvelles branches d'activité par des sociétés existantes) ceci ne placerait pas ces entreprises dans une situation particulièrement désavantageuse vis-à-vis de leurs concurrents. On pourrait demander que l'État prenne à sa charge la différence de coût (en accordant des subventions, par exemple), lorsqu'il impose à une industrie de construire une usine dans un endroit qui n'est pas celui qu'elle aurait choisi elle-même : si le contrôle des prix était largement étendu, ce qui, nous l'avons montré, est souhaitable pour d'autres raisons, cette méthode serait d'une application relativement facile en prévoyant des marges bénéficiaires différentes suivant les régions. Cependant, il ne faut pas trop insister sur ce point lorsqu'on est en présence d'un système économique où les imperfections du marché sont telles qu'il existe déjà d'importantes différences dans la productivité des sociétés en concurrence. Il serait absurde de rejeter le contrôle de la situation géographique des entreprises sous prétexte qu'il serait impossible de se montrer parfaitement équitable entre les sociétés au point de vue de la concurrence (1). Il est évident néanmoins que le moment le plus opportun pour instituer un contrôle géographique des industries correspond à celui où les entrepreneurs exercent une pression pour développer leurs industries le plus rapidement possible, parce que la demande est supérieure à l'offre. On se trouvera en présence d'une situation de ce genre après la guerre. Les entrepreneurs se préoccuperont davantage de mettre ou de remettre en marche leur production de bien de consommation que la pression de la demande (même si celle-ci est contrôlée par des mesures de rationnement) leur permettra de vendre sans difficulté, que de la question délicate de l'ajustement des coûts de production correspondant à diverses situations géographiques. De plus au cours des années qui suivront immédiatement la guerre, l'État sera obligé de maintenir certains autres contrôles, comme celui des matières premières, dont il peut se servir efficacement pour contrôler la situation géographique des nouvelles entreprises.

Conclusion.

En terminant notre exposé relatif à la mobilité de la main-d'œuvre, nous avons fait observer que le plein emploi, en réduisant l'importance des réserves, soulèverait certaines difficultés qui ne peuvent être résolues qu'en accentuant sensiblement la « planification ». Même en l'absence d'une telle planification, la mobilité de la main-d'œuvre est probable-

(1) Le contrôle sera moins strict dans la mesure où l'on parviendra à établir des plans d'action pratiques faisant supporter à l'entrepreneur tout ou partie de la charge correspondant au coût social relatif à une entreprise particulière.

ment suffisante pour empêcher que, dans l'avenir, certaines régions demeurent atteintes par la crise pendant de longues périodes, à condition qu'on applique une politique susceptible de créer et de maintenir une demande effective suffisante. Notre dernière section a montré qu'il en est de même en ce qui concerne le capital. Dans notre système industriel moderne, le capital privé présente une grande mobilité, en ce sens que son pouvoir de gain n'est pas sensiblement influencé par l'endroit où l'industrie se trouve située, tout au moins en ce qui concerne un grand nombre d'industries légères. Mais, bien que la main-d'œuvre et le capital soient mobiles, si ni l'un ni l'autre ne sont dirigés, on peut se trouver en présence de temps à autre d'un chômage sporadique d'une certaine importance, sinon durable. Pour éviter cette déperdition de ressources, il est nécessaire d'avoir recours à une planification positive. Elle peut être réalisée de deux manières. Le gouvernement pourrait demander aux entrepreneurs : « qu'allez-vous produire et où allez-vous construire votre usine? » et prendre des mesures pour faciliter le déplacement de la main-d'œuvre vers l'emplacement choisi et lui donner la formation professionnelle nécessaire. D'autre part, le gouvernement peut établir des programmes déterminant d'une manière plus ou moins étendue, la situation géographique des nouvelles entreprises eu égard à la répartition existante, ou à la répartition souhaitable pour l'avenir, de la population active. Cette dernière méthode offre deux avantages importants. En premier lieu, elle implique peu d'intervention directe dans la vie privée des individus, alors que les transferts de population entraînent généralement des difficultés personnelles considérables pour les intéressés. En second lieu, le gouvernement, en « planifiant » la situation géographique des industries, peut tenir compte des coûts sociaux, ce qui n'intéresse pas l'entrepreneur privé. Cette planification est évidemment plus facile lorsqu'il s'agit d'une industrie ou d'une entreprise nationalisée : cependant, le fait que le coût privé de nombreuses industries ne varie pas beaucoup suivant la localité où elles sont installées rend la planification possible même dans le cas où l'industrie appartient à des personnes privées.

Quatrième Partie

LES FINANCES PUBLIQUES LEURS RAPPORTS AVEC LE PLEIN EMPLOI

par E. F. Schumacher.

« Les caractéristiques de la situation spéciale, qui sert de base à la théorie classique, ne sont pas celles du système économique dans lequel nous vivons réellement, et il en résulte que les enseignements de cette théorie sont trompeurs et désastreux lorsqu'on tente de les appliquer aux données de l'expérience. » Ces mots ont été écrits par M. J. M. Keynes (maintenant lord Keynes) en 1935. Son livre : *la Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* a produit ou plutôt fait aboutir une révolution de la pensée économique. Le but de cette étude est d'appliquer les résultats de cette « révolution » à un autre domaine, celui des finances publiques.

Toute théorie économique générale a son corollaire naturel dans une théorie financière, qui traduit en termes monétaires ainsi qu'en principes financiers pratiques les principes de cette théorie générale. Cette interprétation est nécessaire car, même si l'on est parfaitement convaincu que seules les réalités comptent, il faut néanmoins faire la somme de ces réalités et les comparer les unes aux autres, et ce n'est possible qu'avec l'aide d'un commun dénominateur qui, dans une économie basée sur l'échange, est constitué par l'invention sociale de la monnaie. La théorie financière ne peut jamais être plus que « l'image reflétée » de la théorie économique générale, à moins, évidemment, qu'elle ne soit inexacte et fallacieuse. La traduction des principes de la pensée économique moderne en principes financiers ne constitue donc pas une adaptation fantaisiste ou intentionnelle : si les résultats peuvent, à l'occasion, sembler paradoxaux ou provocateurs la raison en est dans le fait même que l'analyse keynesienne a dégagé des conclusions qui, rapprochées de la doctrine classique, font apparaître des divergences d'un caractère révolutionnaire.

I. — Les principes des finances publiques.

La théorie classique. — La doctrine classique admettait, on s'en souvient, que l'offre crée sa propre demande; il s'ensuit qu'il ne peut exister d'autre chômage que le chômage de frottement, et que la surproduction ne peut survenir que dans un secteur déterminé de l'économie. Elle admettait également que l'entreprise privée tendait toujours à utiliser tous les facteurs de production disponibles, à condition que les salaires et les prix fussent suffisamment flexibles. Il ne lui échappait nullement que le revenu d'un individu dépendait des dépenses d'un autre et que, si quelques personnes refusaient de dépenser une partie de leur revenu, ceci réduisait automatiquement le revenu d'autres personnes. Mais on croyait que ceci ne pourrait pas se produire en réalité, que les ressources réelles inutilisées du premier individu seraient toujours et inévitablement employées par quelque homme d'affaires, en vue de créer de l'équipement supplémentaire.

Nous savons aujourd'hui que cette compensation est loin d'être inévitable. Il est possible que certains désirent épargner, et que personne ne veuille utiliser les ressources demeurées oisives du fait de cette épargne. Aucun mécanisme automatique ne relie les décisions d'épargner et les décisions d'investir; elles sont déterminées par des séries de motifs différents et le taux d'intérêt n'agit pas comme un élément de coordination.

Les finances orthodoxes constituent le corollaire logique d'une économie orthodoxe. Si l'on croit que l'utilisation de tous les facteurs de production par les entreprises privées est normale et inévitable, il faut en déduire que l'État ne peut s'approprier l'utilisation de ces facteurs qu'en empêchant le secteur privé de s'en servir. Cette opinion devrait avoir, au point de vue financier, les deux significations suivantes : l'État pourrait d'une part faire usage de la prérogative dont il dispose de « créer » de la monnaie pour concurrencer les entreprises privées en ce qui concerne l'utilisation des facteurs de production disponibles : il en résulterait que les prix de tous les facteurs s'élèveraient sous la pression de cette demande supplémentaire, en d'autres termes, ce serait l'inflation. D'autre part, l'État pourrait faire usage des prérogatives dont il dispose pour agir sur une partie des revenus privés au moyen des impôts et, dans ce cas, ses propres dépenses, financées par les recettes fiscales, ne viendraient plus *s'ajouter* à la demande totale de facteurs de production, mais se substitueraient simplement aux dépenses des particuliers. Il ressort de cet exposé que le premier principe d'une gestion saine des finances publiques est d'assurer l'équilibre budgétaire.

Mais il en découle également d'autres principes :

En premier lieu l'État n'est pas en mesure d'accroître l'activité

économique — ce qui devient évident lorsqu'on admet que les entreprises privées maintiennent automatiquement cette activité au niveau du « plein emploi ».

En deuxième lieu, plus le budget est réduit, mieux cela vaut, puisque les impôts empiètent toujours dans une certaine mesure sur l'épargne privée; si l'on admet que la diminution de l'épargne privée entraîne celle des investissements privés, il faut considérer les impôts comme un facteur empêchant le développement de l'équipement productif.

En troisième lieu, et ceci résulte du paragraphe précédent, les impôts les plus désavantageux et les plus nocifs sont ceux qui entament le plus fortement l'épargne privée, c'est-à-dire les droits de succession, les surtaxes, les taxes sur le chiffre d'affaires, en fait, tous les impôts qui atteignent les classes les plus fortunées. D'autre part, les impôts indirects peuvent être considérés comme frappant principalement la consommation et, en conséquence, sans danger pour l'économie, quoique peut être peu recommandables au point de vue social.

En quatrième lieu, un déficit budgétaire, obligeant l'État à emprunter, peut mener à l'inflation et diminue certainement l'accumulation du capital privé. Il conduit à l'inflation s'il est financé par des émissions de « papier monnaie » ou d'obligations gouvernementales à court terme, car, dans ce cas, le taux de l'intérêt ne s'élève pas suffisamment pour provoquer une diminution des investissements privés qui puisse compenser l'accroissement des dépenses gouvernementales. Et, si le déficit est financé par l'émission d'obligations d'État à long terme, celles-ci se substituent simplement aux obligations et aux actions qui auraient pu être émises par les sociétés privées.

En cinquième lieu, et ceci est la conséquence de ce qui précède, un déficit budgétaire, même s'il est financé de manière à éviter l'inflation, ralentit le rythme du progrès économique (parce qu'il prélève sur l'épargne de la communauté, qui aurait, sans cela, servi à créer du capital réel nouveau), à moins que le gouvernement n'affecte uniquement le produit de ses emprunts à la création d'un outillage aussi important que celui constitué par le capital privé.

Ces principes découlent logiquement du postulat de base de la théorie classique suivant lequel l'activité des entreprises privées maintient automatiquement le plein emploi. On peut les résumer dans les préceptes suivants :

1. Donner au budget le moins d'importance possible;
2. Le maintenir en équilibre.
3. Taxer la consommation, c'est-à-dire surtout les pauvres, plutôt que l'épargne, c'est-à-dire les riches.
4. Si l'on ne peut pas éviter le déficit, émettre des obligations à long terme.
5. Ne recourir à l'emprunt que pour effectuer des investissements « productifs ».

A l'exclusion du premier et du troisième, ces préceptes sont les mêmes que ceux qui guident l'homme d'affaires. Il est facile et tout à fait plausible d'en conclure que les principes des finances publiques sont identiques à ceux des finances privées. Tout au moins les ressemblances sont-elles plus frappantes que les différences. Ces dernières ne doivent cependant pas être négligées et ne l'ont pas été. Les finances privées n'ont que faire du précepte nº 3 parce qu'elles n'ont pas le pouvoir de lever des impôts. Elles ne s'inquiètent pas non plus du premier précepte; au contraire, elles sont surtout préoccupées de développer le chiffre d'affaires. De plus, un homme d'affaires ne pourrait créer l'inflation, même s'il le désirait, alors que le gouvernement peut le faire. Et de plus l'homme d'affaires ne peut échapper à des difficultés momentanées en « créant » de la monnaie pour son propre usage, ce que le gouvernement peut faire, au risque de provoquer éventuellement l'inflation. Il existe donc des différences théoriques importantes, même si l'on ne considère que la théorie financière orthodoxe. Il n'a jamais été exact que les finances publiques soient exactement les finances tout court avec un F majuscule.

S'il en était ainsi, les gouvernements n'auraient pu, comme ils l'ont fait, contracter des dettes d'une telle importance. Ils n'auraient pas non plus été capables de s'endetter pour des buts improductifs. Il y a toujours eu, entre les finances publiques et les finances privées, une différence « *qualitative* » qui représente autre chose qu'une différence quantitative.

Pour l'homme d'affaires, une dette constitue une charge, et rien de plus. Pour le gouvernement, qui représente l'ensemble de la communauté, une dette n'est pas, dans ce sens, une véritable charge. Étant donné que le gouvernement représente la communauté, il se trouve qu'il doit de l'argent à l'organisme qu'il représente. La communauté, considérée dans son ensemble, se doit de l'argent à elle-même. En conséquence, une dette nationale, lorsqu'on la considère au point de vue de l'ensemble de la communauté, ne constitue pas une charge dans le sens où une dette privée constitue une charge pour le débiteur. On l'a déjà dit mille fois. Si nous le répétons ici, c'est afin de faire ressortir que cette observation est aussi vraie dans l'hypothèse de la théorie « classique » que dans celle des théories économiques modernes. Il a toujours été faux de considérer la dette nationale comme une charge pesant sur l'ensemble de la communauté ou une hypothèque sur l'avenir. Cependant, suivant les hypothèses admises par la théorie classique, la dette nationale représentait bien « un poids mort », non parce qu'elle hypothéquait l'avenir, mais parce qu'elle correspondait à une occasion manquée. Son importance montrait dans quelle mesure l'État avait, jusqu'au moment considéré, empêché l'épargne laborieusement amassée par la communauté de venir accroître la capital réel de la nation. Il s'ensuivait qu'une réduction de la dette nationale équivalait logiquement à une réparation des erreurs passées : une augmentation artificielle de l'épargne courante et, en conséquence, de l'investissement privé courant.

Nous pouvons donc ajouter un sixième précepte de finance orthodoxe aux cinq cités ci-dessus :

6. Rembourser la dette nationale le plus rapidement possible en augmentant tous les impôts qui frappent la consommation courante.

Les répercussions de la théorie générale. — Que devient notre théorie des finances publiques lorsqu'on substitue la théorie moderne (keynesienne) à la thèse classique? Le refus de consommer ne se traduit plus par une augmentation du capital. Les tentatives d'épargne, au contraire, peuvent provoquer le chômage, la baisse du revenu national, l'inutilisation de la capacité de production et, en conséquence, un retard dans le développement du capital. On ne peut plus dire : « L'homme d'affaires investit ce que nous ne consommons pas. » Il faut dire : « Si nous ne consommons pas, l'homme d'affaires refuse d'investir. » Suivant la théorie classique, il semblait que la communauté eut le choix entre consommer davantage ou investir davantage; consommer moins signifiait développer plus rapidement l'outillage, et consommer davantage correspondait à ralentir l'allure du progrès. Nous nous apercevons maintenant, au contraire, que l'investissement privé ne peut s'élever normalement, si la consommation ne s'accroît pas également (ou si l'on ne prévoit pas qu'elle va s'accroître dans quelque temps), et qu'une réduction de la consommation, loin de permettre un accroissement plus rapide de l'investissement, le détruit au contraire. Pour les partisans de la théorie classique, qui considéraient revenu et dépenses totaux comme des données fixes, il semblait évident que la consommation et l'investissement ne pouvaient se développer qu'aux dépens l'un de l'autre. Pour les économistes modernes, qui n'ont plus le droit d'admettre que revenu et dépenses totaux sont interchangeables, il est devenu apparent que, si l'on enregistre un mouvement quelconque, la consommation et l'investissement ne peuvent que croître ou diminuer ensemble. (Le lecteur comprendra que ce raisonnement ne s'applique qu'à l'investissement privé, c'est-à-dire à la création de moyens de production. Il ne saurait évidemment concerner la production privée ou publique de biens durables non offerts sur le marché, tels que : routes, hôpitaux, armements, etc.)

Comment cette modification profonde de la théorie économique générale affecte-t-elle les principes des finances publiques?

Dès que l'on admet qu'une partie des ressources productives de la communauté peut ne pas être utilisée par les entreprises privées, il faut également admettre que l'État peut s'approprier l'usage de ces ressources par des moyens autres que la fiscalité. En d'autres termes : dès que l'on admet que les dépenses de la communauté peuvent être insuffisantes pour absorber toutes les ressources productives et par conséquent pour produire un revenu national maximum, il faut également admettre qu'un accroissement des dépenses de l'État les rendant supérieures aux recettes peut accroître le revenu national. On ne peut plus soutenir que l'équilibre budgétaire est désirable en toutes

circonstances, dès qu'on abandonne l'hypothèse classique d'un plein emploi automatique.

Mais ceci n'est que le commencement de la révolution que l'abandon de la théorie classique a produit dans la théorie des finances publiques. Il est de nombreux autres changements, de nature plus subtile, que nous allons essayer d'analyser.

Examinons d'abord les principes des finances publiques, en admettant qu'il incombe à l'État de réaliser le plein emploi sans accroître la dette nationale, c'est-à-dire en équilibrant le budget. Nous choisissons cette première hypothèse, parce qu'elle conduit à une analyse des principes de la fiscalité dans l'économie moderne. Le cas d'une politique de plein emploi comportant un déficit systématique (et en conséquence une augmentation de la dette nationale), qui nécessite l'approfondissement de problèmes de technique financière plus compliqués, sera examiné plus loin.

L'équilibre budgétaire. — L'existence du chômage signifie qu'une certaine fraction des ressources productives de la communauté n'est utilisée par aucun particulier ni par aucune entreprise. Elle demeure sans emploi et vouée à disparaître si l'on ne prend pas de mesures permettant soit aux particuliers, soit à l'État lui-même de l'employer. Quelles mesures pourrait-on prendre pour permettre aux particuliers d'utiliser cette fraction des ressources de la communauté, en d'autres termes, pour réaliser les conditions dont la théorie classique admettait l'existence *ipso facto?* Si à une époque quelconque de l'histoire, il existe un montant de revenu national, celui-ci continuera d'exister aussi longtemps que le revenu sera transformé en dépenses courantes et donnera ainsi naissance à un nouveau revenu. Cependant, cette création continue et successive de revenu national peut ne pas se produire si l'on essaie d'épargner un montant supérieur à celui que les occasions de placement permettent d'investir.

Le volume de l'épargne ne dépend pas seulement de l'importance du revenu national; il dépend également de la répartition des revenus. Toutes les preuves dont on dispose montrent qu'une répartition plus égale des revenus accroîtrait la propension moyenne à consommer et réduirait ainsi le danger de voir les possibilités d'investissement devenir insuffisantes pour absorber l'ensemble des montants que les gens ont l'intention d'épargner en cas de plein emploi. En conséquence, un gouvernement qui tient à réaliser le plein emploi sans recourir au déficit budgétaire doit procéder à la redistribution du revenu national, de manière que la communauté ne puisse jamais essayer d'épargner un montant supérieur à celui des possibilités d'investissement courant. Étant donné cependant que les possibilités d'investissement privé ne présentent pas elles-mêmes un volume constant — pour des raisons que nous ne pouvons examiner ici (1) — la redistribution des revenus

(1) Voir p. 63.

nécessaire pour donner au plein emploi un caractère permanent devrait probablement être poussée assez loin, et il serait indispensable, pour maintenir l'économie en état de stabilité, de pratiquer une politique d'ajustement cohérente, en faisant varier l'incidence et la structure des impôts, en versant des subventions et en contrôlant les prix.

La thèse que nous exposons ici ne nécessite pas une analyse plus approfondie. Toute redistribution des revenus tendant à diminuer l'inégalité doit nécessairement réduire l'épargne privée et peut ainsi contribuer à résoudre le problème du chômage.

Une fois admis que, dans notre société moderne, la cause définitive du chômage réside dans la répartition des ressources existantes, la solution la plus logique s'offrant à l'esprit serait de s'attaquer à la source même du mal et de modifier les conditions qui déterminent la répartition des revenus bruts, c'est-à-dire des revenus avant impôts. Mais ces conditions présentent un tel caractère fondamental et sont déterminées par la structure globale de la répartition de la propriété telle qu'elle résulte du droit successoral, des conditions de concurrence imparfaite et de l'organisation même de la société capitaliste moderne, en sorte que leur analyse sort du cadre de cette étude.

On pourrait maintenir la répartition brute des revenus sous sa forme actuelle ou la modifier dans la mesure où les conditions générales le permettent — et utiliser la fiscalité pour parvenir aux fins étudiées dans cet exposé. En conséquence, le rôle de l'impôt, tel qu'il est envisagé ici est quelque peu différent de sa fonction normale : il a pour objet de « redistribuer les revenus » plutôt que de procurer simplement de l'argent à l'État.

II. — **La fiscalité redistributive.**

Les buts de la fiscalité. — Il peut être utile de rappeler, dans cette partie de notre exposé, que la conception faisant de la fiscalité une méthode de redistribution des revenus n'existe pas dans la théorie des finances publiques construite suivant la thèse des économistes classiques. Elle lui est en effet étrangère, en ce sens qu'elle n'a aucune valeur économique, bien qu'elle puisse présenter des avantages en ce qui concerne la justice sociale. Aux yeux de l'économiste classique, utiliser la fiscalité pour opérer un transfert de revenus aux dépens des classes riches et en faveur des classes pauvres, équivalait à sacrifier le progrès à la satisfaction présente. Les partisans d'une réforme sociale se trouvaient placés devant un dilemme : il ne semblait possible d'améliorer la justice sociale qu'en retardant l'accumulation du capital et l'on pouvait, en réponse à leurs réclamations, leur demander s'il n'était pas préférable de cesser de s'occuper de la distribution du gâteau et de s'efforcer d'en accroître la taille.

La situation est maintenant différente. Dans la mesure où la dépression, le chômage et la stagnation prolongée de l'économie peuvent

être attribués à l'inégalité de la répartition des revenus, les mesures de redistribution ne sont plus strictement recommandées en raison des avantages qu'elles offrent au point de vue de la justice sociale, mais surtout pour des motifs économiques. L'économiste classique, lorsqu'il recommandait de prélever l'impôt sur les pauvres plutôt que sur les riches était logique avec lui-même. Mais l'économiste moderne est également logique lorsqu'il recommande d'imposer plutôt ceux qui sont capables d'épargner que ceux qui sont désireux de consommer.

La thèse reposant sur la justice sociale et la thèse économique se trouvent donc amalgamées dans la théorie moderne. Le dilemme qui s'offrait aux partisans d'une réforme sociale a été tranché. Mais on peut néanmoins faire une distinction entre les deux fonctions de la fiscalité redistributive. L'une est de réduire l'épargne privée; l'autre d'égaliser les niveaux de vie. La première se rapporte au problème de la réalisation et du maintien du plein emploi, la seconde au « contenu » qui doit être donné au plein emploi. En d'autres termes, la redistribution des revenus envisagée pour des raisons purement économiques peut être poursuivie jusqu'au point correspondant à la disparition du chômage; si l'on se place au point de vue de l'équité sociale on peut cependant aller au-delà de cette limite. Lorsqu'on dit que les impôts à caractère redistributif ne constituent plus des obstacles au progrès technique et au développement de l'outillage, ceci ne signifie pas que certaines espèces d'impôts ne puissent pas avoir des effets économiques destructifs. On entend simplement par là qu'il existe maintenant une présomption *prima facie* en faveur d'une utilisation intensive de la fiscalité redistributive, au point de vue économique comme au point de vue social, ce qui n'était pas le cas lorsque les postulats de la théorie classique constituaient la thèse admise.

Une question se pose : Quelles sont les limites de la fiscalité redistributive? ou en d'autres termes : quelle est l'importance des marges que la fiscalité peut créer entre les revenus bruts et les revenus nets (« disponibles »), sans exercer une influence défavorable sur le progrès économique? Qu'arrive-t-il lorsque le revenu disponible des riches est sensiblement inférieur à leur revenu monétaire brut? Et qu'arrive-t-il lorsque le revenu des pauvres bénéficie d'une augmentation substantielle du fait des dépenses de l'État?

La théorie ne permet pas de donner une réponse définitive à ces questions. Le résultat dépend dans une trop large mesure des réactions du public, et l'on manque encore des preuves d'une expérience passée. Il n'est pas inutile cependant d'introduire ici quelques considérations d'ordre général.

Les limites de la fiscalité redistributive. — La fiscalité, lorsqu'on l'étend au-delà d'une certaine limite, crée une nouvelle série de mobiles économiques qui peuvent avoir des répercussions de grande portée. Chaque impôt engendre naturellement des mobiles différents, et nous ne pourrons ici que donner quelques exemples typiques.

Les impôts à caractère de surtaxe ont pour effet d'inciter les propriétaires d'entreprises à conserver leurs bénéfices dans leur affaire, sous forme de réserves ou de « bénéfices non distribués ». De cette manière, ils échappent à l'impôt supplémentaire et ne sont soumis qu'au taux normal de l'impôt sur le revenu. Cette pratique peut avoir une importance considérable dans les entreprises où la politique de répartition des dividendes est fixée par quelques administrateurs fortunés. Plutôt que de distribuer à eux-mêmes et aux autres actionnaires des dividendes importants, ils préfèreront accumuler les bénéfices dans l'entreprise et les utiliser pour acheter d'autres sociétés ou fortifier une position de monopole. Cette politique est susceptible d'accroître l'épargne nette de la communauté, tant que les possibilités d'investir sont nombreuses, mais elle provoque une augmentation du chômage dès que les investissements décroissent. Les bénéfices non distribués des sociétés constituent la principale source d'épargne (potentielle) de ce pays, en temps de paix; ils présentent donc une importance primordiale en ce qui concerne le niveau général de l'emploi. Si l'on adopte une structure fiscale qui incite les entrepreneurs à ne pas distribuer leurs bénéfices, il sera nécessaire, pour parvenir au plein emploi, de recourir à des déficits budgétaires plus importants que ceux que l'on aurait dû pratiquer si l'on n'avait pas ainsi favorisé la mise en réserve des bénéfices.

En accroissant les impôts directs, on favorise l'évasion fiscale, qu'elle soit légale ou illégale. La répression de l'évasion fiscale illégale appartient à la justice et ne nous concerne pas directement. Mais il est nécessaire de comprendre qu'on ne saurait considérer comme satisfaisant un système qui favorise trop largement l'illégalité. L'évasion fiscale légale est encore plus importante. Un impôt sur le revenu élevé, établi pour des fins redistributives, est soumis à la loi des rendements décroissants sous plus d'un rapport. Il crée une situation dans laquelle, tout article de dépense qui peut être imputé au « compte de frais généraux » se trouve automatiquement subventionné par l'État, au taux normal de l'impôt. Il incite les hommes d'affaires à essayer d'incorporer la plus grande partie possible de leurs dépenses personnelles dans les comptes de frais généraux de la société qu'ils dirigent. Plutôt que de s'attribuer des salaires importants, ils essayeront d'obtenir autant d'avantages en nature qu'ils le pourront. Les sociétés elles-mêmes utiliseront les services des experts fiscaux et des hommes de lois — en imputant leurs honoraires au compte de frais généraux — afin de mettre à profit les plus petites fissures de la structure fiscale. L'intelligence du percepteur doit continuellement déjouer les combinaisons élaborées par les hommes de loi et les comptables les plus experts dont on puisse acheter les services. La publicité, le développement à outrance des services de vente, les dépenses de « prestige », tout ce qui est susceptible de réduire les bénéfices imposables et de servir les fins des propriétaires ou des personnages les plus importants des sociétés, se trouve subventionné par l'État. Plus l'impôt est pro-

gressif, plus la récompense que les hommes d'affaires peuvent obtenir au prix d'un effort supplémentaire et d'un accroissement de leurs risques est minime. Dans une société libre, les « limites de la fiscalité » méritent d'être étudiées de très près.

Il est peut-être utile d'insister sur le fait que ces limites n'ont rien de commun avec la notion de la « capacité imposable ». Ce concept n'a aucun sens intelligible, lorsqu'on l'utilise pour prouver que l'emprunt est préférable à l'impôt. Que l'État emprunte aux riches ou prélève des impôts sur eux, ce sont pratiquement les mêmes fonds qu'il amasse. Seuls les mobiles économiques et les impulsions déterminés par ces deux méthodes sont différents.

Il résulte de ce qui précède que la fiscalité, en tant qu'instrument de redistribution, doit être maniée avec soin et qu'on ne doit pas négliger la répartition *brute* des ressources, sous prétexte qu'elle peut toujours être modifiée par l'impôt. Plus l'écart entre la répartition des revenus bruts et celle des revenus nets est important, plus la distorsion de l'économie résultant du fait que les comptes de frais généraux échappent à l'impôt devient sensible et plus on décourage les entreprises. Il est peu douteux que l'on puisse à la longue réaliser le plein emploi dans ce pays en utilisant uniquement la fiscalité redistributive, c'est-à-dire en évitant le déficit systématique. Mais cette politique pourrait provoquer une sensible diminution de l'activité des entrepreneurs et n'aurait pas autant d'effet sur la consommation réellement somptuaire des propriétaires et des chefs d'entreprises qu'on pourrait le penser en se fondant sur les statistiques des revenus nets. Toutes les mesures qui n'affectent pas la répartition brute des revenus sont nettement de second ordre par rapport à celles qui frappent directement les marges bénéficiaires, les intérêts, les rentes économiques, les salaires et les honoraires.

La stimulation de l'investissement. — Les impôts sur le revenu et les surtaxes n'affectent cependant pas seulement l'épargne (qui est principalement constituée par les bénéfices non distribués) et la consommation. Ils ont également des répercussions sur le désir d'investir. Pour nous exprimer comme l'homme d'affaires : ils font de l'État un associé qui participe aux bénéfices quand l'investissement a un résultat financier favorable, mais qui ne supporte pas les pertes en cas d'échec. Ils diminuent ainsi la récompense de celui qui accepte de courir des risques, sans diminuer le risque lui-même. On a souvent contesté ce raisonnement en faisant valoir que l'impôt sur le revenu diminue également les revenus nets de tous les investissements et qu'une personne possédant une épargne de £.100 subit la même réduction en pourcentage, qu'elle investisse son épargne dans une affaire sérieuse ou se livre à une spéculation. Ce n'est pas la réduction en pourcentage, mais la diminution absolue qui importe. Supposons que le taux normal de l'impôt sur le revenu soit de 10 sh par livre. Un capitaliste projette d'investir £ 10.000 dans une affaire spéculative, dont il compte

tirer un bénéfice de 20 %, soit £ 2.000 par an. L'impôt réduit ce montant à £ 1.000. Il en conclut que si ses prévisions se réalisent, il mettra 10 ans à réaliser un bénéfice égal à son placement initial. Si l'impôt sur les bénéfices n'avait pas existé, ses profits auraient amorti son investissement en 5 ans. Le risque qu'il court est principalement fonction de la durée de son engagement, et l'impôt sur le revenu accroît cette durée.

On peut faire valoir par contre que le risque couru en investissant un certain montant d'épargne se trouve lui-même réduit du fait que tous les revenus « non gagnés » sont passibles de l'impôt de 10 sh par £. On fait observer que le risque de celui qui investit n'est pas déterminé par la possibilité de perdre un certain montant de capital, mais plutôt par le montant du revenu net qu'il aurait obtenu s'il avait placé son argent dans une affaire sérieuse. De cette manière, c'est le risque même de l'investissement qui se trouve diminué de moitié par l'impôt, dans la mesure où cet impôt réduit de moitié le rendement net de tous les autres investissements. Ce raisonnement est basé sur l'idée que la valeur d'un capital donné est entièrement déterminée par le revenu net qu'il peut procurer à son propriétaire, sans courir de risques — idée qui est évidemment erronée. Tout capital a de la valeur, même si on le conserve en espèces : il représente la possibilité immédiate de se procurer des biens et non seulement celle d'obtenir un revenu dans l'avenir. Même si l'impôt sur le revenu était porté à 20 sh par livre pour les revenus « non gagnés », un capital en argent ne serait pas pour cela sans valeur : il permettrait toujours d'acheter des biens courants mais il ne pourrait plus être utilisé pour se procurer un revenu. Un taux d'impôt de 100 % ferait disparaître tout désir d'investir pour réaliser des bénéfices, mais il ne réduirait pas la valeur de l'argent par rapport aux biens.

Il paraît donc également incontestable que l'impôt sur le revenu (et la surtaxe dans le cas des entreprises appartenant à une seule personne) diminuent l'incitation à investir, et ceci limite encore les possibilités d'accroître l'impôt sur le revenu dans une économie fondée sur l'entreprise privée, sans apporter de sérieux bouleversements à l'évolution économique. On peut cependant éviter ces inconvénients en procédant, comme l'indique Mr. Kalecki (1) à l' « aménagement » de l'impôt sur le revenu. A l'heure actuelle, les sommes affectées aux amortissements statutaires ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu, qu'elles soient ou non réinvesties. Les investissements qui dépassent le montant légal des sommes affectées aux amortissements (nouveaux amortissements) sont soumis à l'impôt. Si tous les investissements réellement effectués étaient (en totalité ou en partie) imputables au compte de frais généraux — à l'exception des prélèvements pour amortissements n'ayant pas été réellement utilisés au remplacement de l'outillage — l'impôt sur le revenu, quel que soit son taux, cesserait d'avoir aucun effet direct sur l'incitation à investir.

(1) Voir p. 53-56.

Nous n'avons jusqu'à présent considéré qu'un seul aspect de la fiscalité redistributive — l'utilisation de l'impôt en vue de la réduction des revenus excessifs. Cependant, une politique fiscale redistributive ne diminue pas seulement le revenu des riches; elle peut aussi accroître le revenu absolu des pauvres (1). Cet accroissement peut avoir une forme monétaire — lorsqu'il provient de pensions de vieillesse, d'allocations familiales et d'autres prestations de sécurité sociale, ou peut se manifester « en nature » — services et avantages gratuits — ou enfin consister en subventions accordées par l'État afin de diminuer le coût de la vie.

On fait quelquefois remarquer que l'augmentation des petits revenus au moyen de dépenses publiques financées par les impôts prélevés sur les revenus importants, doit diminuer l'incitation au travail. Si chaque citoyen a droit à une certaine fraction de la production nationale, non pas en raison de ce qu'il a contribué à cette production, mais simplement en qualité de citoyen, n'est-ce pas favoriser la paresse et la décadence? Ce raisonnement cesse d'être convaincant si l'on considère que le travail n'est, en aucun cas, l'unique ou la principale source de revenu de la section de la communauté supportant les plus hautes responsabilités et dont l'énergie et la sagesse doivent décider directement du sort de tous. Mais nous n'avons pas à poursuivre plus loin ce genre de raisonnements. S'ils contiennent quelque vérité, ils ne peuvent s'appliquer cependant qu'à certaines formes de redistribution : services gratuits et allocations en espèces. Ils ne sauraient concerner les subventions destinées à réduire le prix des biens de consommation de première nécessité. Les appliquer également à ces subventions signifierait qu'on juge par le fait même toute élévation du standard de vie des masses indésirable.

Au lieu d'accorder des subventions destinées à réduire les prix, l'État a toujours la possibilité de diminuer les prix en supprimant les impôts indirects. Tout impôt perçu sur des biens consommés par la masse provoque une réduction de la consommation générale de ces biens et toute subvention provoque au contraire un accroissement de la consommation des mêmes biens. L'effet spécifique de l'impôt ou de la subvention dépend, bien entendu, de l'élasticité de la demande correspondant à l'article en question. Mais il semble que la demande de la plupart des biens consommés par les masses, alors qu'elle est sensible aux variations des revenus, l'est relativement peu à de légères fluctuations des prix.

Dans la Grande-Bretagne d'avant-guerre, la fiscalité, bien que plus « progressive » que dans la plupart des autres pays, était seulement redistributive en ce qu'elle réduisait les revenus importants, mais elle n'accroissait pas les revenus absolus des pauvres. « Le montant des impôts payés par la catégorie de revenus inférieurs à £ 250 était

(1) Il se produit un accroissement *relatif* de leur revenu, même si l'État dépense les sommes prélevées sur les revenus les plus importants d'une manière qui n'est avantageuse ni pour les riches ni pour les pauvres.

presque aussi important que le montant des prestations qu'elle recevait du gouvernement au titre des dépenses sociales. La différence entre ces deux montants n'a pu en tout cas être très importante (ils sont respectivement estimés en 1937 à £ 460 millions et à £ 520 millions). Par conséquent, il n'est guère exact de voir dans cette dépense, comme on le fait couramment, « un transfert aux dépens des riches et en faveur des pauvres ». Il reste cependant vrai que la catégorie des revenus les plus bas a été presque complètement dispensée de contribuer aux dépenses générales du gouvernement » (Hicks : *The Social Framework*, p. 187-188).

Consommation ou investissement? — Comme nous l'avons vu, la théorie économique moderne nous oblige à considérer favorablement la fiscalité redistributive. Elle nous conduit ainsi à adopter une position directement opposée à celle des partisans de la théorie classique. La fiscalité redistributive, loin de ralentir le rythme du développement de l'équipement, est, en réalité, susceptible de l'accroître — à condition seulement qu'elle soit aménagée de manière à ne pas affaiblir exagérément l'incitation à investir.

Ceci peut sembler extrêmement paradoxal aux économistes (et aux autres personnes) formés selon la tradition classique. On se débarrasse difficilement de l'idée que l'investissement et la consommation s'opposent l'un à l'autre, tout accroissement des dépenses de consommation entraînant une diminution des dépenses d'investissement. Mais cette notion n'a plus de place dans une économie capitaliste, à moins qu'il n'existe un système de rationnement direct et de répartition de la main-d'œuvre et des matières premières. Un moyen — et c'est en fait le plus raisonnable — d'accroître l'investissement privé et de provoquer un développement plus rapide de l'équipement appartenant aux particuliers, consiste à encourager la consommation des biens pour la production desquels cet équipement est nécessaire. D'une manière générale, une augmentation de la demande des consommateurs, quelle que soit son importance, n'est probablement pas susceptible de provoquer une diminution de l'investissement privé; de même une diminution de la demande des consommateurs, bien qu'elle libère des facteurs productifs en faveur de l'investissement, n'est pas susceptible d'accélérer le rythme du développement de l'équipement, dans une économie capitaliste libre. La réaction normale de l'homme d'affaires le pousse à développer ses installations industrielles lorsque la demande s'accroît et à laisser les choses en état lorsque cette demande fléchit. Même lorsqu'on sera parvenu au plein emploi, ce n'est pas l'investissement qui souffrira, en cas d'un nouvel accroissement du pouvoir d'achat des consommateurs (1). L'investissement se maintiendra, mais les prix s'élèveront et la dépense monétaire accrue des consommateurs ne leur procurera pas un revenu réel plus élevé. L'en-

(1) A moins que cet accroissement ne soit financé au moyen d'impôts qui anéantissent l'incitation à investir.

semble du système s'orientera vers l'inflation. A tout moment donné, la nécessité de réduire volontairement la demande des consommateurs n'est pas déterminée par la crainte de voir la consommation empiéter sur la part de l'investissement, mais par le désir d'empêcher que l'inflation ne détruise la valeur de la monnaie et ne rompe l'équilibre général de l'économie. La propension à consommer n'est pas en elle-même défavorable à la propension à investir, mais une condition préliminaire de celle-ci. La fiscalité redistributive, utilisée pour accroître la propension à consommer de l'ensemble de la nation, encourage l'investissement privé dans la mesure où le système fiscal est organisé de manière à permettre à cet investissement de demeurer profitable.

Le propension à consommer elle-même peut cependant être assez forte pour créer un risque d'inflation. Si la consommation pouvait toujours se développer aux dépens de l'investissement privé, ce danger serait évité. La menace est réelle, car la consommation et l'investissement privé sont étroitement liés et une augmentation continue de la consommation entraîne une demande dérivée de biens d'investissement privé. L'objectif final de la politique fiscale devrait être de maintenir l'ensemble de l'économie en équilibre, d'éviter l'inflation autant que la déflation. En conséquence, l'instrument fiscal —accompagné d'une politique de dépenses gouvernementales — doit maintenant être étudié au point de vue des possibilités anti-inflationnistes qu'il contient.

La fiscalité anti-inflationniste. — L'économie moderne présente, l'expérience l'a prouvé, peu de risques de voir les dépenses de consommation privées et l'investissement provoquer l'inflation. Lorsque ce danger se manifeste, il peut normalement être attribué à des circonstances exceptionnelles — une propension à consommer et à investir exceptionnelle et temporaire se développant à la suite d'une guerre. Ce sont donc les dépenses gouvernementales, plutôt que les dépenses privées, qui doivent retenir notre attention. Si le programme des dépenses de l'État présente une importance exceptionnelle, il peut en résulter l'inflation. Lorsque le problème du plein emploi est envisagé isolément, on admet normalement que la raison d'être des dépenses gouvernementales est uniquement ou principalement la réalisation ou le maintien du plein emploi. Mais ce raisonnement ne constitue naturellement qu'une abstraction sans rapport avec la réalité. Dans une société moderne, les activités collectives nécessitant d'importantes dépenses de fonds publics sont affectées d'un caractère prioritaire, qui les fait passer dans les premiers rangs, voire au tout premier rang. Si la répartition des revenus bruts était telle que la demande spontanée du public en ce qui concerne la consommation et l'investissement privé soit toujours suffisante pour permettre l'emploi de toutes les ressources disponibles — c'est-à-dire si l'hypothèse fondamentale de la théorie classique était réalisée — il serait cependant encore nécessaire d'avoir recours à l'impôt afin de libérer des ressources réelles et de les mettre à la disposition de l'État.

La politique fiscale apparaît ainsi affectée d'une double fonction : sa fonction traditionnelle, qui consiste à empêcher les citoyens d'utiliser des ressources que l'État a besoin d'employer pour les besoins de la communauté et une fonction supplémentaire qui est de redistribuer les revenus. Ces deux fonctions, naturellement, empiètent assez fortement l'une sur l'autre. Le mobile économique (qu'il faut distinguer du mobile social) de la fiscalité progressive est de réduire la propension à épargner. Le mobile économique de la fiscalité anti-inflationniste est de réduire la propension à consommer. Les impôts destinés à empiéter sur l'épargne, dans la mesure où ils remplissent leur but, ne libèrent pas de ressources réelles en faveur de l'État (en supposant qu'ils n'affectent pas défavorablement l'incitation à investir). Mais les impôts destinés à réduire la consommation privée diminuent réellement l'utilisation des ressources par le public et n'ont donc leur raison d'être que si l'on peut prouver que ces mêmes ressources produisent un bien-être supérieur lorsqu'elles sont utilisées d'une manière collective. On peut faire valoir que l'obligation morale d'utiliser sagement les fonds publics, qui pèse sur l'État, est plus forte lorsqu'il s'agit des recettes provenant des impôts prélevés sur la consommation, qu'elle ne l'est en ce qui concerne les fonds provenant d'emprunts ou d'impôts affectant l'épargne privée. Dans le premier cas, l'État dispose de ressources que le public aurait sans cela utilisées pour sa propre satisfaction. Dans le second, il dispose de ressources qui auraient pu demeurer inutilisées.

Les hypothèses de la théorie classique n'engendraient pas de telles complications. On admettait que tout impôt servait à libérer des ressources pour qu'elles puissent être utilisées d'une manière collective. On faisait assurément une différence entre les impôts prélevés sur l'épargne et les impôts prélevés sur la consommation. Mais les conclusions que l'on tirait de cette distinction présentaient un caractère très différent. Étant donné que l'on admettait que toute l'épargne privée aboutissait automatiquement à la création de capital privé, on considérait que les impôts prélevés sur l'épargne privée exerçaient une répercussion défavorable sur le progrès économique. Dans la mesure où l'on jugeait inconcevable qu'une fraction importante des ressources réelles fût laissée complètement inactive, on considérait que tous les impôts avaient le même effet anti-inflationniste et il ne restait plus qu'à choisir entre la compression de la consommation courante et celle de l'accumulation courante du capital.

La théorie économique moderne donne à cette question un aspect différent. On ne peut plus admettre que les différents impôts aient le même effet anti-inflationniste. Supposons que l'État — après réalisation du plein emploi — tire exclusivement ses recettes des droits de succession et des surtaxes, c'est-à-dire des impôts qui pèsent le plus directement sur l'épargne. Supposons encore que toutes les recettes gouvernementales soient utilisées pour fournir des biens et des services gratuits aux consommateurs. L'augmentation de la consomma-

tion générale crée une augmentation de l'investissement privé (1), provoquant de cette manière un nouvel accroissement de la dépense totale. Une hausse inflationniste des prix se traduit par une augmentation des bénéfices et par conséquent un accroissement des recettes provenant de la surtaxe. Mais le gonflement continu des recettes de l'État ne peut empêcher le déroulement de la spirale inflationniste : il n'est que le résultat de l'inflation.

Cet exemple peut servir à illustrer le fait que les préceptes des finances « saines » ne peuvent plus servir à diriger même des politiques déflationnistes. Il n'est plus exact de prétendre qu'il vaut mieux financer 60 % des dépenses gouvernementales au moyen d'impôts, et 40 % au moyen d'emprunts, que d'appliquer les proportions inverses. Tout dépend du genre d'impôt utilisé. Tout dépend également de la sorte d'emprunt à laquelle on a recours. Un plan financier comme celui que lord Keynes recommandait au début de cette guerre, selon lequel une grande partie des dépenses aurait été financée par l'emprunt, n'aurait pas pour cela engendré l'inflation, étant donné que les fonds empruntés seraient provenus de revenus qui auraient été, en l'absence de cette mesure, presque entièrement affectés à la consommation. Si le chancelier de l'Échiquier nous fait savoir dans quelle mesure les dépenses gouvernementales sont respectivement financées par l'impôt et par l'emprunt, cette information peut présenter un intérêt sous certains rapports, mais elle ne nous permet pas de dégager des conclusions quant aux effets de la politique financière sur l'inflation, à moins que nous ne connaissions également de quelles sources proviennent les impôts et les emprunts (épargne).

Seuls, les impôts qui grèvent directement la consommation ou l'investissement privé, constituent un instrument efficace pour lutter contre l'inflation. Ceci ne veut pas dire que même ces impôts pourraient, en toutes circonstances, être portés à un niveau qui permette réellement d'écarter l'inflation. Lorsque, comme en temps de guerre, il existe une importante demande non satisfaite, l'impôt ne peut pas constituer un instrument efficace de lutte contre l'inflation, parce que la dépense peut être financée par l'épargne antérieure, et il faut avoir recours au contrôle direct des dépenses, au moyen du rationnement etc.

III. — **Le financement du déficit.**

La charge de la dette. — Nous avons jusqu'à présent examiné quelques conséquences économiques de différents types de budgets en équilibre. Nous allons maintenant analyser les répercussions d'un budget déficitaire, répercussions sur la dette nationale et sur certains facteurs tels que le volume de la circulation monétaire, la

(1) A condition que l'impôt sur le revenu soit aménagé de manière à ne pas affecter l'incitation à investir.

liquidité des établissements financiers et d'autres institutions, et le taux de l'intérêt.

Supposons donc qu'il ne soit pas possible de réaliser un ajustement quantitatif suffisant de la répartition des revenus bruts ou nets et qu'il faille recourir au déficit budgétaire pour parvenir au plein emploi : Quelles seraient les conséquences d'une telle politique?

Tout déficit budgétaire accroît la dette nationale. Deux questions se posent : existe-t-il une limite à l'importance de la dette nationale qu'une communauté peut supporter sans danger? question quantitative; et : quelle forme devraient prendre les accroissements nécessaires de la dette nationale — obligations à long terme, bons à court terme, espèces? — question qualitative.

A l'heure actuelle la profonde différence existant entre la « dette nationale » et « l'endettement privé » est généralement admise. Une dette nationale — détenue à l'intérieur du pays — est une dette de la communauté envers elle-même. Cette constatation ne résout cependant pas le problème. Il faut encore considérer que tous les membres de la communauté ne sont pas au même degré créanciers de l'État, qu'en réalité les valeurs, bons et dépôts qui constituent la dette nationale sont en grande partie concentrés entre les mains d'une petite fraction de la population (1).

Supposons pour l'instant que la dette nationale — qui s'élève à 24 milliards de livres par exemple — soit également répartie entre les 48 millions de citoyens de ce pays. La fraction détenue par chaque individu ne serait que de £ 500. La possession d'un capital moyen de cette importance, rapportant un intérêt annuel d'environ £ 10 à £ 15 (avant impôt) ne pourrait constituer qu'une « réserve de pouvoir d'achat » susceptible d'être utilisée en cas d'urgence. Elle ne permettrait pas aux porteurs de vivre de leurs rentes, et ne ferait pas disparaître la nécessité de travailler. Il est évident qu'à l'heure actuelle tout citoyen détient un droit éventuel à un « minimum vital » beaucoup plus important, sans tenir compte du fait qu'il exerce ou non une occupation lucrative. Il le reçoit sous forme d'allocations de chômage ou de maladie, de pension de retraite ou même de secours d'assistance. Si ce minimum vital lui était payé à titre d'intérêts sur la part de dette nationale en sa possession, certaines des prestations ci-dessus deviendraient inutiles; en tout cas, le fait de recevoir ce revenu « de plein droit » ne pourrait être considéré valablement comme une charge pesant sur la communauté. Mais d'où tirerait-on l'argent? Supposons que ce soit des cotisations d'assurances sociales, il devient immédiatement évident que les répercussions finales d'une dette nationale de ce genre seraient très proches de celles des plans de sécurité sociale actuellement en vigueur. On n'a jamais recommandé de limiter le domaine d'application de ces plans en raison de la « charge de transferts » qu'ils entraînent. On peut les critiquer (justement ou injuste

(1) Le rôle joué par le système bancaire est examiné plus loin, p. 131 à 135.

ment) sur d'autres points, notamment en faisant observer que la manière dont ils sont financés fait peser une charge exagérée sur certaines catégories de citoyens et que la façon dont les fonds sont dépensés ne tient pas pleinement compte des conceptions actuelles relatives aux priorités sociales. C'est également les seuls points sur lesquels il soit possible de critiquer les effets économiques de la dette nationale : on peut prétendre, en effet, qu'elle prélève les fonds de certaines personnes auxquelles on ne devrait pas les prendre et les distribue à des personnes qui ne devraient pas les recevoir.

En conséquence, la notion d'une « charge de transfert » empêche de voir clairement les différents problèmes en jeu : elle suggère que l'importance de la dette nationale constitue en elle-même une charge bien déterminée, et que plus cette dette est importante, plus la charge est lourde. Mais ce n'est pas exact. La dette nationale ne constitue une charge qu'en un certain sens et celle-ci ne résulte pas de son importance, mais de la manière dont cette dette est répartie entre les porteurs. La technique du prélèvement des fonds et de leur redistribution a été si bien mise au point qu'elle n'entraîne plus de difficultés appréciables. Par contre l'existence d'une dette nationale détenue par une petite minorité de citoyens, nécessitant chaque année le transfert de sommes considérables en faveur de personnes déjà fortunées, devient un obstacle extrêmement gênant lorsqu'on entreprend, pour des raisons sociales ou économiques, d'appliquer une politique tendant à réduire l'inégalité des revenus.

Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu, qui s'élevaient en 1937 à £ 257 millions, étaient à peine supérieures au montant du service de la dette nationale, qui atteignait £ 224 millions. On pouvait donc dire qu'au taux en vigueur à cette époque, l'impôt sur le revenu n'avait aucun effet redistributif sensible entre les contribuables, considérés comme une catégorie séparée, et les autres citoyens : s'il n'avait existé ni impôt sur le revenu, ni dette nationale, la situation aurait été à peu près la même. Les recettes provenant de la surtaxe n'ont été en 1936, que de £ 53,4 millions. Elles ne couvraient à elles seules que 24 % des sommes nécessaires au service de la dette nationale. Étant donné qu'une partie importante de la dette nationale est détenue — directement ou indirectement, par les personnes qui payent la surtaxe, celles-ci ont certainement versé, au titre de la surtaxe, une somme inférieure à celle qu'elles ont touchée au titre d'intérêts de leurs obligations d'État. Nous avons constaté, en étudiant l'impôt, qu'il existe certaines limites à l'utilisation des impôts comme instruments de redistribution des revenus. S'il faut donner à l'impôt un taux déjà très élevé pour faire disparaître l'accroissement d'inégalité des revenus résultant du service de la dette nationale, on réduit les possibilités d'utiliser l'impôt afin de procéder à la redistribution des revenus proprement dite. Il semble que ce soit là le problème fondamental posé par la dette nationale, problème qui ne devient pas apparent tant qu'on se borne à parler simplement de la « charge de transfert ».

Avant de poursuivre notre étude, considérons cependant l'importance quantitative du problème. La question qui nous préoccupe pour l'instant n'est pas la répercussion de la dette nationale existant déjà (où telle qu'elle se présentera à la fin de la guerre), mais nous cherchons à déterminer s'il est ou non de saine politique de chercher à réaliser le plein emploi au moyen d'un déficit budgétaire.

Le maintien du plein emploi en Grande-Bretagne après la guerre peut nécessiter un déficit budgétaire annuel de l'ordre de 300 millions de livres. Ce chiffre est basé sur l'hypothèse d'un rétablissement des taux d'impôts en vigueur avant la guerre et d'une hausse des prix n'atteignant pas, à la fin des hostilités, plus de 40 % par rapport au niveau d'avant guerre. Le taux d'intérêt moyen des dettes de guerre est d'environ 2 %. Sur la base de ce taux, l'augmentation annuelle des intérêts de la dette ne serait pas de plus de £ 6 millions. L'impôt sur le revenu et la surtaxe ramènent ce montant à moins de £ 4 millions, sur la base des taux appliqués en 1938. Une partie de la valeur en capital de la dette nationale, et, par conséquent, une partie également de l'accroissement annuel, revient à l'État sous forme de droits de succession. Le problème se trouve donc ramené à une somme de quelques millions de livres par an — montant qui, bien que cumulatif (1) ne saurait constituer une sérieuse difficulté. Si l'on rapproche cette somme du montant total des revenus « non gagnés » — bénéfices, intérêts et rentes économiques — qui s'élevaient à £ 1.853 millions en 1938 et passaient à £ 3.054 millions en 1943, on voit qu'elle a peu d'importance quantitative. Les charges résultant de l'augmentation de la dette peuvent représenter une somme considérable au bout d'une longue période, mais on cesse d'apercevoir leur importance quand

(1) Si tous les autres facteurs restent égaux, le déficit lui-même devra s'accroître chaque année d'un montant égal à celui payé l'année précédente à titre d'intérêts. C'est-à-dire que l'intérêt payable sur les accroissements annuels de la dette nationale devra être emprunté. Si la consommation des porteurs manifeste une tendance à s'accroître en raison de l'augmentation des sommes auxquelles ils peuvent prétendre à titre d'intérêts, il faudra prélever sur eux des impôts supplémentaires. Ces nouveaux impôts ne seront pas simplement motivés par le désir d'empêcher la dette nationale de s'accroître du montant des intérêts composés, mais plutôt par celui de prévenir une augmentation de la consommation de luxe aux dépens de la dépense de l'État ou des dépenses privées des classes les plus pauvres. Plus la consommation de luxe des riches épargnants est importante, moins il est nécessaire de recourir au déficit budgétaire. Cependant, l'emploi créé de cette manière aurait peu de valeur, si l'on tient compte des priorités sociales. Un déficit budgétaire important n'est pas un mal en lui-même, s'il est dépensé pour satisfaire des besoins de la consommation ayant une haute valeur sociale.

Le rapport quantitatif entre la dette nationale globale et son accroissement annuel, est cependant tel qu'une réduction du taux de l'intérêt, même très faible, diminue suffisamment la charge de la dette pour rendre possible une augmentation importante de cette dette. Cette réduction n'a évidemment d'effet que dans la mesure où la conversion des anciennes obligations devient possible. Il faut du temps pour qu'elle porte ses fruits. Mais l'effet cumulatif de l'accroissement régulier de la dette sur le montant des intérêts ne présente une réelle importance quantitative qu'au bout d'un certain temps. Si le taux d'intérêt moyen appliqué à la dette nationale était réduit de 0,1 % tous les deux ans pendant une période de vingt ans, — c'est-à-dire 1 % au total — le montant en capital de la dette nationale pourrait s'accroître de £ 400 millions par an sans que la charge totale des intérêts augmentât. (La question du taux d'intérêt est discutée plus loin.)

on considère les autres facteurs économiques ayant une influence beaucoup plus grande sur la répartition des revenus bruts, tels que les lois successorales, les taux d'intérêt, les imperfections de la concurrence, etc.. La « charge de transfert » de la dette nationale ne constitue qu'un aspect secondaire du problème plus important de la répartition des revenus dans la société moderne, bien qu'elle agisse dans un sens défavorable.

Devons-nous donc conclure que le montant de la dette nationale n'a aucune importance, si l'on excepte ses effets sur la répartition des revenus?

Le fait de posséder des fonds d'État — tout comme la propriété de toute autre forme de capital, mobilier ou immobilier — constitue un droit à la richesse, aussi bien qu'un droit à un revenu annuel. Un accroissement régulier de la dette nationale se traduit par un accroissement régulier du volume des créances mobilières détenues par une petite portion de la communauté. Même si les impôts sont aménagés de manière que l'accroissement du montant de fonds d'État détenu par l'ensemble des porteurs ne corresponde pas à un accroissement du revenu net de ceux-ci, il n'en reste pas moins que l'importance des valeurs détenues a augmenté. Cet accumulation de fonds d'État par les particuliers deviendra de plus en plus vaine. Elle peut finalement produire une augmentation indésirable du nombre des riches rentiers et un accroissement également indésirable de la « consommation apparente. » C'est-à-dire que la propension à consommer des individus fortunés peut s'élever progressivement à un niveau tel que leur épargne — et par conséquent la nécessité de créer de nouveaux déficits budgétaires — disparaisse. Ceci résoudrait évidemment le problème du chômage, mais donnerait au « plein emploi » une signification qu'il serait difficile de défendre au nom de principes moraux ou sociaux.

Rappelons-nous cependant que cette accumulation de valeurs monétaires sans grande signification, n'est pas due au fait que le plein emploi est réalisé au moyen de déficits budgétaires : elle est due au plein emploi lui-même, ainsi qu'à la répartition existante des revenus. Si l'investissement privé pouvait réaliser (ou maintenir) le plein emploi, le résultat ne serait pas meilleur, mais pire. Le volume global des actifs négociables de la communauté ne serait pas moindre ni ne s'accroîtrait pas plus lentement, la dette privée prendrait seulement la place de la dette gouvernementale. Le revenu des rentiers serait même plus important et augmenterait plus rapidement, parce que la dette privée ne peut normalement être financée à des taux d'intérêt de 2 ou 3 %. Dans une société où la majeure partie de l'épargne courante provient des gens fortunés, la richesse des rentiers a une tendance inévitable à s'accroître (1). Ceux qui ont prédit autrefois que la situation évolue-

(1) Ce n'est pas seulement la richesse des rentiers qui est susceptible de s'accroître mais aussi l'inégalité de la répartition des biens. Si toutes les catégories de revenus épargnaient la même proportion de leurs revenus, le degré d'inégalité demeurerait constant. Mais on a toute raison de croire que — dans des conditions

rait dans ce sens ne se sont pas trompés, en ce qui concerne tout au moins les déductions logiques tirées de leurs hypothèses fondamentales. Mais leur hypothèse fondamentale — le postulat de la théorie classique, suivant lequel le plein emploi se maintient automatiquement — a falsifié leurs prédictions. Le plein emploi, volontairement réalisé, rendrait leur hypothèse exacte, et par conséquent justifierait leur prédiction. Dans le passé, l'une des fonctions des crises périodiques a été de faire disparaître, à des intervalles réguliers, une partie de ces accumulations de capitaux. Les crises n'ont jamais détruit directement le « capital réel », mais elles ont détruit le « capital papier »; les faillites, les liquidations, les « réévaluations de capital » et les effondrements boursiers ont réduit la valeur des titres monétaires. Elles ont démoli cruellement et sans discrimination la structure de l'endettement privé. Si les crises — qui font payer cher le service rendu — sont évitées, la structure de l'endettement « en papier » — public ou privé — et le volume des titres monétaires de notre société s'accroîtra sans qu'on puisse voir la limite de cet accroissement.

L'organisation des dépenses gouvernementales dans la politique du déficit systématique. — Il est évident que l'importance de la dette n'est aucunement influencée par la manière dont les fonds empruntés sont dépensés. Une dette de cent livres reste une dette de cent livres, qu'elle soit contractée pour acheter des armements, des machines, de la bière, ou pour construire des routes. L'intérêt de cette dette ne change pas non plus suivant l'objet auquel on affecte la dépense. Le problème de la répartition des revenus, dont la gravité est accrue par le paiement des intérêts de la dette nationale, n'est donc pas directement influencé par l'utilisation des fonds provenant de la dette.

L'État est entièrement libre d'utiliser comme il le veut les fonds qu'il emprunte. Il peut les affecter à la construction de routes ou d'hôpitaux, à des distributions de lait gratuites, à l'octroi de subventions à la consommation. La décision n'est pas dictée par des considérations économiques, mais elle devrait l'être par les priorités sociales.

Les considérations relatives aux priorités sociales (1) peuvent faire

de stabilité générale — la proportion des revenus épargnés s'élève à mesure que le revenu s'accroît. Dans les catégories de revenus élevés, en d'autres termes, non seulement le montant absolu de l'épargne par tête est plus élevé que dans les catégories de revenus inférieurs, mais la proportion de revenus épargnée est plus importante. Cette généralisation ne s'applique pas nécessairement à une société dans laquelle la situation relative des différentes classes subit de brusques changements. L'expérience de la Grande-Bretagne, pendant la période qui s'est écoulée entre les deux guerres, ne coïncide pas avec ces données, si l'on ne tient compte que des revenus personnels. Mais ces constatations deviennent assez exactes si l'on inclut le montant des « bénéfices non distribués » dans les revenus des propriétaires de valeurs industrielles. Les chiffres relatifs aux dépenses des consommateurs et à l'épargne aux États-Unis, qui ont été publiés par le National Resources Planning Board en 1936, confirment tout à fait ce point de vue général.

(1) Ainsi que les considérations relatives à la détermination des ressources réelles disponibles et pouvant être mobilisées sans difficultés excessives.

ressortir la nécessité d'affecter en premier lieu les dépenses gouvernementales à la création de biens durables tels que des routes, des écoles, des hôpitaux, etc... Elles peuvent, d'autre part, montrer qu'il est encore plus urgent d'accroître les dépenses de consommation des personnes se trouvant dans le besoin. Dans cet ordre d'idées, deux sortes d'actions sont possibles : l'action directe au moyen de subventions qui diminuent le prix de certains biens de consommation sélectionnés; ou l'action indirecte par le paiement d'allocations en espèces aux consommateurs se trouvant dans le besoin. Dans les deux cas, on obtient non seulement un accroissement de la consommation en valeur absolue, mais également un accroissement en valeur absolue des réserves d'équipement productif. La demande de machines textiles, par exemple, ne saurait exister indépendamment de la demande des produits textiles : la première dérive simplement de la seconde comme la demande de fibres textiles est fonction de la demande de produits finis et non pas une entité indépendante déterminant elle-même sa propre importance. Le rapport entre la demande de biens de consommation, d'une part, et la demande de matières premières ou d'instruments de production, d'autre part, est naturellement élastique. Les perspectives bénéficiaires peuvent inciter les hommes d'affaires à accumuler des stocks ou à accroître leur capacité de production, avant qu'il se soit réellement produit un développement de la demande des consommateurs. L'analyse du rapport précis unissant ces facteurs dans des circonstances variées sort du cadre de notre étude. Le seul point important, en ce qui nous concerne, est que l'investissement privé net est un phénomène *dérivé,* il a besoin d'être stimulé par les perspectives de bénéfices, qui à leur tour ne peuvent naître que d'un accroissement réel ou anticipé de la demande du produit définitif. Le produit définitif de l'industrie privée est constitué par les services et les biens destinés aux consommateurs, que ceux-ci sont en mesure de payer et désireux d'acquérir. Ceci ne s'applique évidemment pas aux investissements collectifs c'est-à-dire à la création de biens durables qui ne sont pas destinés au marché tels que les routes, les écoles, etc. En ce qui concerne ces biens, le choix est libre, et le gouvernement peut décider de stimuler la consommation aux dépens des investissements collectifs ou vice-versa. Mais il n'existe plus une telle liberté de choix entre la consommation et l'investissement privé, dès que l'on supprime le rationnement direct et la répartition.

Les économistes qui proposent de maintenir le plein emploi en stimulant l'investissement privé ne tiennent pas compte de ce caractère « dérivé » de l'investissement privé. Il n'est pas douteux que l'allégement fiscal et les subventions peuvent, en principe, atteindre une importance suffisante pour inciter les capitalistes à maintenir d'une manière permanente leurs dépenses d'investissements nettes au niveau de la prospérité. Mais l'accumulation de biens d'investissement, qui constituent simplement un instrument destiné à accroître la production des biens de consommation, n'a d'utilité économique que s'il

existe un accroissement de la consommation, c'est-à-dire du pouvoir d'achat des consommateurs. On ne peut donc résoudre le problème à long terme en subventionnant simplement l'investissement privé. Cette méthode peut être utile lorsqu'il s'agit d'élever l'emploi à un volume supérieur à celui du temps de crise; mais elle ne peut servir à maintenir le plein emploi sans provoquer une crise ou — si les subventions s'accroissent cumulativement — sans déterminer une accumulation de capacité de production inutilisée.

On fait observer, cependant, que cette difficulté particulière ne se présenterait pas si l'allègement fiscal ou les subventions avaient pour effet l'accroissement de l'utilisation de l'équipement, plutôt que l'accroissement de cet équipement lui même, s'ils tendaient à favoriser la rationalisation, plutôt que le développement de l'équipement industriel. Cependant, la rationalisation permet d'obtenir une production équivalente, en utilisant moins de main d'œuvre, phénomène qui, s'il n'est pas accompagné d'un mouvement d'expansion, provoque le chômage. Si l'on veut maintenir le plein emploi, il faut qu'il y ait développement de l'équipement, c'est-à-dire création de nouvel outillage permettant d'utiliser les travailleurs mis à pied, en même temps qu'accroissement de l'utilisation de l'outillage, et par conséquent développement de la production des biens destinés au marché. On se retrouve donc en face du même problème. De plus, il serait nécessaire d'envisager comment une « rationalisation » de ce genre peut être réalisée par l'action de l'État, dans une économie où l'industrie est la propriété privée des particuliers. Un certain accroissement de l'utilisation de l'équipement se produira sans doute automatiquement, dans toute période de reprise, car la raréfaction relative de la main-d'œuvre résultant du développement de la demande effective incite les entrepreneurs à remédier au manque de travailleurs par la rationalisation. Mais, lorsqu'on atteint le stade du plein emploi, toute accentuation de la pression de la demande, toute nouvelle raréfaction de la main-d'œuvre conduit bientôt à l'inflation. En d'autres termes, lorsqu'on a réalisé le plein emploi, on ne peut procéder à la rationalisation par un simple accroissement du pouvoir d'achat des consommateurs, que cet accroissement soit provoqué par des augmentations de salaires ou par des subventions à la consommation. Dans un régime où l'industrie est la propriété des particuliers, on peut favoriser l'accroissement de l'utilisation du capital en instituant un système de contrôle des prix destiné à exercer un effet limitatif sur les marges bénéficiaires et à forcer les entrepreneurs à recourir à la rationalisation pour maintenir leurs bénéfices. A défaut de cette mesure il ne reste plus que la méthode préconisant l'ingérence de l'État dans la gestion de l'industrie privée : réorganisation obligatoire des sociétés exagérément sous-capitalisées, assistance gouvernementale, dans certains cas, au moyen de garanties de crédits à bon marché, etc. Cependant, il faut constater, dans tous les cas, que l'investissement privé net ne peut subsister longtemps sans devenir inutile, s'il n'est pas accompagné d'un développement

de la demande des consommateurs et que cette expansion, dans une situation de plein emploi, ne se produit pas automatiquement.

La nouvelle théorie ne démontre pas qu'il serait possible, au moyen d'allègements fiscaux et de subventions, de maintenir le plein emploi en conservant l'investissement privé d'une manière permanente au niveau du suremploi. Au contraire, elle démontre que le maintien de l'investissement privé net à long terme dépend du développement de la demande des consommateurs. Elle fait, d'autre part, apparaître que l'État peut réaliser et maintenir le plein emploi, quel que soit le volume de l'investissement privé, grâce à une politique fiscale appropriée ou au déficit systématique. Elle démontre, enfin, que les considérations économiques ne limitent pas le choix des objectifs auxquels l'État peut affecter ses dépenses. En suggérant que cette limitation existe, en ce qui concerne les dépenses financées par l'emprunt, on ne peut qu'inciter le gouvernement à s'éloigner des considérations qui importent réellement : celles qui résultent de l'utilité sociale et du besoin.

Nous avons suggéré que l'importance de la dette nationale (dans la mesure où elle provient de l'application d'une politique de plein emploi) est un facteur qui n'est inquiétant qu'en raison de son influence sur la répartition des revenus bruts et sur le volume des titres monétaires qu'il permet d'accumuler entre les mains d'une petite minorité. Il nous faut maintenant examiner la question qui se présente immédiatement à l'esprit à ce point de notre exposé; une dette nationale importante — aussi bien qu'une accumulation considérable de dettes privées — ne doivent-elles pas conduire à l'inflation?

La delle nationale et l'inflation. — L'inflation ne résulte pas de la seule existence de monnaie, ou de créances monétaires, elle résulte de la dépense. Le fait que le public détient de la monnaie ou des créances monétaires a-t-il une répercussion sur la dépense?

Le facteur jouant le rôle principal dans la détermination de la dépense, au cours d'une période donnée, est le montant de revenu gagné pendant la période précédente. Mais il n'est pas le seul. Une proportion du revenu est constamment épargnée; il est toujours possible que les dépenses des consommateurs s'accroissent, s'ils essayent de dépenser la totalité de leur revenu précédent. Une nouvelle augmentation de leurs dépenses est possible, s'ils essayent de « désépargner », c'est-à-dire de financer leurs dépenses courantes au moyen des sommes accumulées dans le passé.

Un développement de l'inflation est donc toujours possible. Il ne dépend pas de l'existence des sommes d'argent ou des titres monétaires accumulés dans le passé. Il existe dans toute économie qui ne dépense pas la totalité de son revenu en biens de consommation. Tout accroissement soudain de la propension à consommer détermine l'inflation dans une économie de plein emploi, à moins qu'il ne soit compensé par une réduction équivalente du volume des ressources réelles utilisées

par l'État. L'effet inflationniste d'un accroissement brusque de la propension moyenne à consommer est accentué par le rapport qui unit, comme nous l'expliquions plus haut, l'accroissement de la demande des consommateurs, et la demande privée des biens de production.

Étant donné qu'un développement de l'inflation peut toujours provenir d'un accroissement de la propension à consommer, et que ce développement peut se produire même s'il n'existe aucune « désépargne », il est évident que l'existence d'une dette nationale importante ne peut, en elle-même, être considérée comme un facteur « inflationniste ».

Il est probable que la propension moyenne à consommer sera anormalement élevée après la guerre. Elle serait anormalement élevée, même si la guerre avait été complètement financée au moyen des impôts, sans qu'il y ait eu augmentation du volume de la circulation monétaire, de celui des dépôts, de la dette flottante, ou de la dette nationale globale. Même si les gens n'ont pas recouru aux ressources qu'ils ont accumulées pendant la guerre et veulent seulement dépenser la totalité de leurs revenus courants en biens de consommation, l'activité de l'investissement privé provoquera l'inflation. La nécessité de maintenir pendant un certain temps après la fin des hostilités les contrôles institués pendant la guerre ne résulte pas de l'existence d'une épargne passée, sous une forme plus ou moins liquide, mais de l'importance anormale de la propension à consommer. Les contrôles devront rester en vigueur jusqu'à ce que la propension à consommer et l'offre courante de biens consommables aient retrouvé un niveau plus normal.

Dans une économie de paix normale, on n'exerce aucune pression sur les individus pour les inciter à épargner, et l'épargne qui se constitue couramment a un caractère volontaire, dans le sens complet de cette expression. L'acte d'épargne ne laisse pas subsister, comme il le fait en temps de guerre, un certain volume de demandes non satisfaites. En effet, certains individus épargnent avec l'intention nette d'effectuer plus tard une certaine dépense : ils économisent pour acheter une maison, pour s'offrir des vacances, pour l'éducation de leurs enfants, ou pour leurs vieux jours. Mais nous ne pouvons nous attendre à ce qu'ils agissent *avec ensemble.* Il se trouvera toujours des gens qui épargnent, alors que d'autres utilisent leur épargne. Les millions d'individus en question prennent chacun leur décision individuelle, et il en résulte un courant régulier de dépenses qui provient de l'ensemble du groupe. La catégorie des petits revenus, qui englobe 80 % environ de la population de ce pays en temps de paix, n'accumule jamais un montant important de titres financiers. Bien qu'elle contribue à une partie de l'épargne nette de la communauté, c'est elle-même qui investit cette épargne nette, et elle le fait principalement en biens de consommations durables et surtout en immeubles.

Que devient l'épargne des autres groupes, soit des 20 % restants de la population? Ils disposent de revenus courants beaucoup plus importants et leurs habitudes d'épargne sont en conséquence moins stables.

Le caractère principal de leur épargne est d'être un résidu : elle représente les sommes restant en leur possession après qu'ils ont satisfait tous leurs besoins courants. Si la réalisation du plein emploi — obtenue par des déficits budgétaires plutôt que par la redistribution des revenus — stabilise leurs revenus à un niveau élevé, leur propension moyenne à consommer s'élèvera peut-être, mais rien ne porte à croire qu'elle sera sujette à de brusques fluctuations. Et même s'il se produisait certaines fluctuations affectant l'ensemble du groupe, elles ne seraient probablement pas assez importantes pour provoquer une réelle « désépargne ». Il serait arbitraire de supposer que ce groupe d'individus épargnerait, au cours d'une certaine période, une proportion importante de son revenu et, pendant la période suivante, non seulement n'épargnerait aucune fraction de ce même revenu, mais, en outre, accroîtrait sa consommation courante en dépensant les ressources accumulées précédemment. L'expérience passée ne fait tout au moins prévoir aucun phénomène de ce genre, bien que ce groupe ait toujours été en possession de ressources financières considérables (épargne antérieure).

Nous pouvons donc conclure que les dépenses des consommateurs, dans les conditions normales du temps de paix, peuvent être considérées comme offrant une certaine stabilité dans la mesure où les revenus demeurent stables. Le seul fait qu'il existe un montant important d'actifs financiers négociables ne saurait en lui-même affecter cette stabilité. Il pourrait, en effet, se produire certaines fluctuations de la dépense globale des consommateurs, mais elles seraient financées par la fraction du revenu courant qui est normalement épargnée. Ces fluctuations peuvent d'ailleurs se manifester également dans une communauté dont le volume d'actifs négociables est extrêmement faible. Il y a lieu, cependant, de faire certaines restrictions dans deux cas : le premier se rapporte aux dépenses d'investissement et le second aux dépenses provoquées par de brusques variations de la valeur des immobilisations.

L'expérience passée montre que les dépenses d'investissement ont certainement un caractère très irrégulier. On a généralement reconnu que cette irrégularité était la cause directe des cycles économiques. On peut donc se demander si l'investissement privé demeurera sujet à des fluctuations violentes, lorsqu'on aura commencé à appliquer la politique de plein emploi et stabilisé les revenus. M. Kalecki, dans la deuxième étude de cet ouvrage, a déjà exposé les raisons qui font répondre négativement. Mais même s'il subsiste une certaine irrégularité — en raison, par exemple, de l'apparition soudaine de nouvelles inventions — celle-ci sera-t-elle accentuée par l'existence d'un volume important d'avoirs financiers? Sera-t-elle plus forte si la dette nationale est importante que si elle est minime? Rien ne porte à croire que ce sera le cas. Il faut cependant faire une exception en ce qui concerne les investissements à l'étranger. L'apparition soudaine d'un « boom » sur un marché financier étranger peut provoquer de brusques mouve-

ments des capitaux affectés à la spéculation, et l'on peut au moins arguer que ces mouvements seront probablement plus violents si les capitalistes détiennent un montant important de valeurs facilement liquidables que s'ils en ont peu. Il est probable, en conséquence, qu'un contrôle international des mouvements de capitaux sera nécessaire pour cette raison; mais il est en tout cas nécessaire pour un grand nombre d'autres raisons (1).

Un second cas mérite d'être spécialement considéré dans cette étude, c'est celui de l'attitude des capitalistes, lorsque la valeur monétaire de leurs avoirs enregistre une brusque plus-value. Cette plus-value du capital peut provenir d'une baisse soudaine du taux d'intérêt à long terme et sera examinée plus loin. Pour l'instant, il suffit d'observer qu'elle peut déséquilibrer la dépense des consommateurs, étant donné qu'elle procure des bénéfices inattendus, non pas seulement à des individus isolés, mais à l'ensemble du groupe. Ces bénéfices, bien qu'ils existent simplement « sur le papier », et ne se traduisent pas par un revenu, peuvent certainement favoriser un accroissement de la propension à consommer qui peut aller jusqu'à la « désépargne ». Et, bien que cette possibilité ait toujours existé dans une société capitaliste, son importance sera plus grande si la dette nationale est importante que si elle est modérée. Nous expliquerons plus loin pour quelles autres raisons il faut éviter de réduire brusquement le taux d'intérêt.

Compte tenu de ces deux cas spéciaux, nous ne voyons aucune raison d'admettre que l'importance de la dette nationale (2) constitue en elle-même un facteur d'inflation potentielle, tant que l'épargne représentée par cette dette nationale a un caractère « volontaire », dans le sens où nous l'entendons plus haut. Il n'est donc pas possible de fixer une limite tangible à l'importance de la dette nationale d'une communauté, en se basant sur les menaces d'inflation éventuelle. D'une manière générale, il est exact de dire que le montant de la dette nationale « est sans importance ».

Les méthodes de financement. — La dette publique peut cependant prendre diverses formes. Son aspect quantitatif, que nous avons considéré jusqu'à présent, est intimement lié à son aspect qualitatif. Même si l'on admet que le volume de la dette nationale (ou celui de l'endettement privé) n'est pas en lui-même un facteur d'inflation, est-il possible par contre de démontrer que l'inflation peut provenir de la méthode de financement particulière utilisée par le gouvernement? Est-il exact, par exemple que le recours aux avances de trésorerie (Ways and Means Advances) ait un effet inflationniste plus accentué que la création de la « dette flottante »; que cette dernière méthode soit moins favorable que l'émission d'emprunts à long terme et que la plus mauvaise solution consiste à faire fonctionner la presse à billets?

(1) Voir plus loin p. 192 et suivantes.
(2) Indépendamment de l'importance du déficit budgétaire qui, naturellement, doit être régulièrement ajusté au montant des ressources réelles inutilisées.

Ceci soulève le problème de la politique monétaire, qui est normalement considérée comme tout à fait étrangère à la politique économique générale. Il devrait cependant ressortir de ce qui précède que ce domaine comme celui des finances publiques, est gouverné par des principes qui ne sont pas indépendants, mais constituent simplement une branche de l'étude économique générale.

C'est la dépense — publique et privée — qui est responsable de l'inflation. Il ne s'agit pas, bien entendu, de la dépense en elle-même, mais de la dépense considérée par rapport à la production potentielle. Dans la mesure où la dépense est déterminée par le revenu, le problème de l'inflation est le problème de la gestion du revenu global. Dans la mesure où la dépense échappe aux limites du revenu — « désépargne » ou dépenses financées par l'emprunt — le problème de l'inflation est lié à celui de la gestion de la monnaie, du crédit et des actifs négociables.

Nous avons vu plus haut que, dans une économie demeurant stable par ailleurs, le public ne pourrait produire l'inflation qu'en se livrant à de soudains accès de dépenses de consommation ou d'investissement. Mais il nous a paru improbable que ces brusques accès de dépenses se produisent réellement, tout au moins tant que l'épargne antérieure sera détenue principalement sous la forme de titres à long terme portant intérêt (valeurs mobilières). Les particuliers ont toujours eu en main assez d'actifs négociables pour pouvoir se livrer à de tels accès de dépenses; de même il a toujours existé une réserve d'épargne qui aurait pu servir à les financer, et cependant on n'a jamais enregistré ces brusques accès de dépenses. Passons maintenant à une autre question : si une proportion croissante de la dette du gouvernement devait être financée par des bons à court terme (ou même par la création de monnaie), ou s'il survenait d'autres modifications rendant les actifs à long terme plus facilement convertibles en espèces à vue, ne verrait-on pas se développer dans les habitudes de dépense de la communauté une instabilité nouvelle?

Examinons d'abord le cas d'une modification des pratiques financières ayant pour effet de rendre les actifs à long terme facilement convertibles en espèces. Pour convertir une obligation en espèces, il faut la vendre. Si une obligation d'État, c'est-à-dire une obligation qui ne comporte aucun risque particulier, pouvait toujours être vendue très rapidement à son prix d'achat, les épargnants auraient intérêt à réduire au minimum nécessaire leurs avoirs en espèces ou en valeurs à court terme, étant donné qu'en plaçant leurs fonds en obligations d'État à long terme, ils pourraient recevoir un intérêt à long terme sans courir aucun risque. En réalité, les prix des obligations d'État ne sont pas absolument stables et l'on ne peut compter les revendre toujours sans perte. La possession d'obligations à long terme comporte donc un risque, le risque de dépréciation : le taux d'intérêt à long terme constitue principalement la récompense accordée à ceux qui veulent bien courir ce risque.

La dépréciation des obligations d'État, cependant, correspond à

une hausse du taux de l'intérêt et la plus-value de ces obligations à une baisse de ce taux. Étant donné que le seul risque du porteur d'obligations d'État est celui de les voir se déprécier — c'est-à-dire le risque d'une hausse future du taux d'intérêt — il s'ensuit que le taux d'intérêt à long terme constitue la récompense accordée à ceux qui veulent bien courir le risque d'une hausse future du taux d'intérêt à long terme. Par conséquent, en stabilisant complètement le taux de l'intérêt, on ferait disparaître le risque même que le taux d'intérêt est destiné à compenser.

Aucun gouvernement ne pourrait entreprendre avec confiance une politique destinée à maintenir le plein emploi par le déficit systématique, s'il n'était certain que le taux d'intérêt soit placé sous son propre contrôle, et ne puisse être élevé malgré lui. Le gouvernement, comme le capitaliste, a par conséquent intérêt à utiliser une technique financière, empêchant le taux d'intérêt de s'élever, puisque cette hausse accroît le coût des nouveaux emprunts pour le gouvernement et correspond pour le capitaliste à une moins-value en capital de ses anciennes obligations. Mais, si le gouvernement parvient à organiser cette technique financière, la raison d'être même du taux d'intérêt à long terme disparaît, il ne sert plus qu'à compenser les frais et la gêne que peuvent occasionner l'achat et la vente de valeurs d'État. Et non seulement le taux d'intérêt à long terme n'aurait plus aucune raison d'être en tant que récompense accordée en contre-partie du risque couru, mais la différence même dans la qualité de liquidité offerte par les espèces, les valeurs à court terme et les obligations à long terme tendrait à disparaître étant donné qu'un titre monétaire pouvant à tout moment être échangé contre des espèces, à un prix fixe, est à peu près équivalent à ces espèces.

Nous parvenons ainsi aux propositions suivantes :

1° Pour être en mesure de financer sans danger sa politique de plein emploi, le gouvernement doit stabiliser (1) le taux d'intérêt à long terme.

2° La stabilisation du taux d'intérêt à long terme accroît la liquidité des porteurs d'obligations d'État, qui devient pratiquement égale à celle des possesseurs d'espèces ou de dépôts.

3° La stabilisation du taux d'intérêt à long terme prive le taux d'intérêt de sa principale raison d'être.

4° Si les trois premières propositions sont exactes, il n'y a plus aucune raison d'émettre des obligations à long terme plutôt que de la monnaie (2).

(1) Afin d'empêcher la hausse, et non pas nécessairement la baisse.

(2) Dans une économie où la répartition des revenus a un caractère hautement égalitaire, le taux d'intérêt à long terme peut acquérir une nouvelle raison d'être, celle de déterminer le niveau que peut atteindre l'épargne spontanée sans provoquer l'inflation ou la déflation. La notion classique de « récompense de l'attente », qui ne correspond plus aux conditions existantes, peut retrouver une valeur. Mais, même dans ce cas, les rapports de cause à effet existant entre l'épargne et le taux d'intérêt demeurent douteux et l'on ne peut établir clairement si un taux d'intérêt élevé favorise ou décourage en réalité l'épargne.

Cette discussion semble nous porter à conclure que les déficits budgétaires pourraient aussi bien être financés par des émissions de monnaie (ou des emprunts auprès de la Banque Centrale), qui ne portent pas intérêt, plutôt que par des émissions d'obligations à long terme portant intérêt. Mais, avant de passer aux conclusions, examinons quelles seraient les conséquences d'une suppression ou d'une brusque réduction du taux d'intérêt à long terme.

Cette mesure soulève au moins deux difficultés d'ordre pratique :

1° Les compagnies d'assurances, les sociétés de gestion, et autres institutions ont passé avec une multitude de clients des contrats qui supposent que les fonds liquides peuvent à tout moment être irvestis, sans risques appréciables, et rapporter un intérêt de tant pour cent par an. Si cette supposition n'est plus exacte il peut devenir nécessaire de réviser les contrats. Dans le cas où la revision est impossible, les sociétés doivent subir des pertes et devront peut-être suspendre leurs paiements. L'organisation du système bancaire prévoit également l'investissement d'une proportion importante des sommes déposées par les clients en valeurs portant intérêt et le revenu doit servir en partie à couvrir les frais et en partie à constituer des bénéfices. La suppression du taux d'intérêt — ou même une brusque réduction de ce taux au dessous de son niveau actuel d'environ 3 % (long terme) — entraînerait pour un grand nombre d'établissements financiers, des réorganisations lourdes de conséquences et souvent difficiles à effectuer. Il n'est pas douteux que ces réorganisations soient possibles. On peut se demander cependant si elles valent la peine d'être faites et, dans l'affirmative, quels délais elles exigeraient.

2° La seconde difficulté est plus sérieuse. Nous avons vu antérieurement que la politique de plein emploi aura pour effet de stabiliser les bénéfices à un niveau proche de celui du suremploi. Elle diminuera très sensiblement les risques commerciaux et, par conséquent, l'élément de risque contenu dans les investissements privés à long terme. Il s'ensuit que le taux de rendement normal des obligations et actions commerciales décroîtra, en d'autres termes, que les valeurs en capital atteindront des niveaux encore plus élevés que ne le justifieraient les bénéfices des périodes de prospérité, sur la base du rendement actuel. Si, par ailleurs, le taux de rendement subit une diminution supplémentaire du fait de la suppression de l'intérêt afférent aux obligations d'État, la plus-value du capital sera encore plus considérable. Ceci ne s'applique pas seulement aux capitaux « financiers » c'est-à-dire aux valeurs mobilières, mais également aux biens immobiliers tels que les maisons et la terre. Il est difficile de prévoir les répercussions à court terme qu'une brusque réduction ou une suppression de l'intérêt afférent aux obligations pourraient avoir sur le marché immobilier.

Ce raisonnement nous amène à conclure que toute réduction soudaine du taux d'intérêt des obligations d'État créerait probablement plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait. Ceux qui prétendent qu'il est

injustifiable que le gouvernement paie un intérêt pour avoir le privilège d'emprunter les sommes qui ont été épargnées grâce à ses propres dépenses devraient tenir compte du fait que le taux à long terme est déjà extrêmement bas, que le montant des intérêts dus sur les nouveaux emprunts n'a qu'une importance quantitative minime, et qu'une brusque réduction du taux d'intérêt aurait, sur la structure des valeurs en capital, des répercussions complètement disproportionnées à l'importance des économies ainsi réalisées.

Mais n'avons-nous pas nous-mêmes fait valoir qu'une stabilisation du taux d'intérêt ferait disparaître la raison d'être de ce taux? En effet, dès que la communauté financière aura la certitude que le taux d'intérêt, s'il peut éventuellement décroître, ne s'élèvera certainement jamais (même après une baisse), elle ne désirera plus détenir un volume important de bons à court terme ou de certificats de dépôts du Trésor, mais placer tous les fonds qui ne sont pas nécessaires aux opérations courantes en obligations d'État à long terme. Il est peu probable cependant qu'on se trouve d'ici longtemps en présence d'une telle situation. Le fait que le taux d'intérêt à long terme aurait perdu sa raison d'être se manifesterait par un vaste mouvement d'échange des valeurs à court terme contre des obligations à long terme. Si cette tendance se révélait, le gouvernement aurait le choix entre laisser la baisse du taux d'intérêt à long terme s'accentuer ou bien décourager l'échange des valeurs à court terme contre des valeurs à long terme en prélevant des droits sur les achats et les ventes d'obligations à long terme. Pour l'avenir immédiat, cette dernière solution pourrait être préférable à la première; elle affecterait la liquidité des obligations et en ferait ainsi un placement à court terme moins attrayant.

Mais il nous reste à traiter une question pouvant avoir une importance prépondérante dans l'esprit de ceux qui font remarquer que le taux d'intérêt est certainement déterminé par le prêteur plutôt que par l'emprunteur : Comment le gouvernement, qui est le principal emprunteur peut il exercer un contrôle souverain sur les conditions de ses futurs emprunts?

En fait, ce n'est pas en qualité d'emprunteur que le gouvernement exerce ce contrôle. C'est en qualité de directeur de la Banque Centrale. Dans une situation déterminée, le gouvernement, comme tout autre emprunteur, doit accepter les conditions du « marché ». Mais le gouvernement, contrairement aux autres emprunteurs, peut toujours modifier la situation du marché. Il peut à tout moment créer une pléthore ou une pénurie d'espèces monétaires. Durant cette guerre, le Trésor a organisé à cet effet une sorte de mécanisme automatique. Le montant des obligations à long terme à échéances diverses, au taux d'intérêt stable de 2 1/2 à 3 %, n'est plus fixé à l'avance : il demeure indéterminé (1). Supposons que le gouvernement veuille dépenser un milliard de livres de plus que ses recettes. Si l'émission « on tap » n'a

(1) C'est la pratique de l'émission « on tap » (émission-robinet) (voir note explicative p. 50).

donné lieu, par exemple, qu'à £ 500 millions de souscriptions, il finance la différence en partie au moyen de bons du trésor et de certificats de dépôt et en partie par des avances budgétaires (Ways and Means Advances). Il s'ensuit que c'est la préférence exprimée par le marché lui-même qui détermine la forme que prend l'épargne résultant des dépenses que le gouvernement effectue grâce au déficit budgétaire. Cette méthode permet de maintenir le taux d'intérêt à long terme absolument stable (1).

Supposons que cette méthode soit maintenue en application dans une économie de plein emploi. Rappelons que le déficit budgétaire n'est rien d'autre qu'une compensation de l'épargne privée, qui ne se produirait pas sans ce déficit, ce qui provoquerait une dépression. En conséquence, les fonds dont le gouvernement a besoin pour combler son déficit sont, en quelque sorte, des sommes potentiellement inutilisées par le public. Or, le public désire les détenir sous quatre formes différentes : en espèces, en dépôt bancaires, en valeurs à court terme ou en obligations. Son choix est déterminé par un certain nombre de facteurs. En premier lieu, sa préférence pour les espèces et les dépôts est fonction du volume des affaires, compte tenu du niveau des prix, c'est-à-dire du « chiffre d'affaires ». Dès que l'on est parvenu au plein emploi et que les prix sont maintenus stables, le « chiffre d'affaires » atteint son maximum (au moment considéré). La préférence du public pour les espèces et les dépôts atteint également son maximum temporaire et rien ne porte à croire que la communauté puisse désirer convertir en nouveaux dépôts à vue une fraction importante de son épargne supplémentaire. En d'autres termes, la demande d'espèces et de dépôts est alors satisfaite; la majeure partie des accroissements d'épargne ultérieurs doit prendre la forme de valeurs à court terme ou à long terme. En second lieu, comment se détermine la répartition entre les valeurs à court terme et les valeurs à long terme? Étant donné que ces dernières jouissent d'un taux d'intérêt supérieur à celui des premières, elles devraient constituer un placement attrayant pour la nouvelle épargne, n'était le risque déjà mentionné d'une moins-value du capital. Nous avons vu que ce risque résulte de la possibilité d'une hausse future du taux d'intérêt à long terme. Si l'on pratique d'une manière permanente les émissions d'obligations « on tap » ce risque disparaît et le public aura tendance à placer tous ses fonds disponibles en valeurs à long terme (2). Mais, tant que la baisse future du taux d'intérêt demeurera incertaine, les établissements financiers

(1) L'utilisation de cette méthode n'est pas liée à l'existence d'un déficit budgétaire. Le fait que les souscriptions aux emprunts « on tap » sont supérieures au montant que le gouvernement désire se procurer prouve qu'on peut permettre au taux d'intérêt à long terme de baisser. Si le prix des obligations à long terme tend à décroître, le gouvernement peut toujours les acheter et financer ses propres besoins par des avances budgétaires (Ways and Means Advances).

(2) Cette tendance peut prendre la forme d'une ruée vers les valeurs à long terme, si l'on s'attend fermement à la baisse du taux d'intérêt, étant donné que chaque diminution de ce taux constitue un profit inespéré pour les porteurs d'anciennes obligations.

et les sociétés commerciales auront tendance à maintenir une certaine proportion entre leurs placements à long terme et à court terme et celle-ci déterminera l'importance de leurs souscriptions aux émissions « on tap ». En conséquence, la dette flottante s'élèvera dans une certaine mesure, en même temps que la dette à long terme.

Le rôle des banques. — Nous avons jusqu'à présent développé notre raisonnement sans mentionner le fait que les obligations et les valeurs à court terme émises par le gouvernement peuvent être détenues par les banques. Cette considération ne modifie-t-elle pas complètement la situation? Les banques ne « créent-elles pas du crédit », qu'elles mettent à la disposition du gouvernement, et n'est-il pas inadmissible qu'elles reçoivent un intérêt sur des sommes dont la création ne leur coûte rien? On soulève si fréquemment ces questions et beaucoup d'autres, à l'heure actuelle, qu'il nous semble nécessaire d'examiner le rôle des banques dans notre économie.

Quelle est la fonction des banques?

En premier lieu, il faut observer que nous avons, dans cette étude, traité la Banque Centrale comme une branche de l'organisation administrative. Nous ne pouvons discuter ici sur le point de savoir si cette situation de *facto* de la Banque d'Angleterre doit être légalisée par une transformation de sa situation « de jure ». Nous ne considérons, dans l'analyse suivante, que les banques autres que la Banque Centrale.

Leur fonction est double : elles créent des liquidités et elles entreposent les fonds liquides. Elles remplissent ce rôle en servant d'intermédiaires entre les débiteurs et les créanciers. Il suffit de jeter un coup d'œil sur le bilan d'une banque pour s'en convaincre.

Au passif, le poste le plus important est constitué par les « dépôts ». Ces dépôts représentent l'épargne antérieure du titulaire du dépôt, ou le produit de fonds qu'il a lui-même empruntés. Pour leurs titulaires, les dépôts équivalent à des espèces, ils sont simplement une manière plus commode de conserver des espèces. A l'actif du bilan de la Banque, les postes les plus importants sont les « Placements » et les « Avances ». Les espèces en caisse ne constituent qu'un poste de peu d'importance correspondant normalement à 10 % du total des dépôts. Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que chaque banque reçoit l'argent que le public désire déposer à ses guichets, en conserve 10 % à titre de « réserve » correspondant aux dépôts ainsi constitués, et utilise 90 % des fonds pour faire des avances aux industriels ou acheter des valeurs mobilières à long ou à court terme. De cette manière, chaque fois qu'une banque accepte de recevoir de l'argent en dépôt, elle remplit en quelque sorte le rôle de « vestiaire » pour 10 % de la somme remise, mais accepte de courir un risque professionnel en ce qui concerne les 90 % restants. Elle promet à son créancier (le déposant) qu'il pourra retirer son dépôt à son gré, mais n'exige pas de son débiteur (l'homme d'affaires auquel elle consent une avance ban-

caire, ou bien la société ou le gouvernement dont elle a acheté les titres) la promesse de rembourser sa dette à la demande de la banque. En conséquence, la banque court le risque de manquer de liquidités, au cas où son créancier exigerait des espèces, tandis qu'elle ne peut sommer son débiteur de lui en donner. A titre de dédommagement, elle touche les intérêts de ses placements, comme tout possesseur d'espèces — qu'elles soient sa propriété ou celle de quelqu'un d'autre — reçoit un intérêt lorsqu'il renonce à la liquidité et à la sécurité et place ses fonds sous une forme moins liquide. Si les banques n'existaient pas, les épargnants de la communauté devraient traiter directement avec ceux qui ont l'intention d'emprunter; comme la plupart de ces derniers voudraient avoir l'argent pour une période déterminée (ou indéterminée), la plupart des premiers devraient abandonner la gestion de leur argent pour une période déterminée (ou indéterminée). Il existe naturellement des transaction de ce genre. Cependant, ce sont normalement les banques qui permettent aux épargnants (c'est-à-dire à leurs déposants) de conserver leurs fonds sous une forme liquide et sûre, en permettant en même temps aux emprunteurs de se procurer des fonds pour une période déterminée (ou indéterminée). Cette opération constitue le rôle traditionnel des banques, la création de liquidités supplémentaires.

Cependant, cette fonction, bien qu'elle soit très simple et bien délimitée, n'est que trop souvent mal comprise. Le malentendu provient du fait que, tandis que chaque banque particulière ne prête jamais plus de 90 % de ce qu'elle a reçu de ses déposants, l'ensemble du système bancaire peut prêter neuf fois plus que les nouvelles espèces qu'il reçoit. L'explication de ce paradoxe est simple. Lorsqu'on dépose 100 nouvelles livres à la banque, celle-ci, comme nous l'expliquions plus haut, conserve 10 livres en réserve et prête 90 livres. Mais ces 90 livres restent dans le circuit du système et réapparaissent sous la forme de « nouveaux » dépôts, effectués auprès d'une deuxième banque. De nouveau, £ 9 sont mises en réserve et £ 81 prêtées, etc. (1). Le résultat final de ce processus est que les réserves d'espèces augmentent de £ 100, les investissements et les avances de £ 900 et les dépôts de £ 1.000. Les banques accroissent leur actif et leur passif de £ 1.000. Cette opération s'appelle normalement une « expansion de crédit ».

Trois questions relatives à cette « expansion de crédit » méritent d'être signalées. En premier lieu, étant donné que les banques ne peuvent créer elle-mêmes de nouvelles espèces, leurs possibilités d'expansion de crédit sont déterminées par l'organisme qui contrôle la

(1) La formule de cette progression géométrique est la suivante :

$$a \times \frac{9}{10}\left(1 + \frac{9}{10} + \left(\frac{9}{10}\right)^{2} + \ldots\ldots\right) = \frac{a \times \frac{9}{10}}{1 - \frac{9}{10}} = 9\,a$$

création de nouvelles espèces, c'est-à-dire par la Banque Centrale. En deuxième lieu, pour que les banques puisse procéder à l'expansion de crédit, il est nécessaire que le public consente à mettre ses espèces en dépôt. Si, pour une raison quelconque, le public préfère thésauriser les billets de banque, plutôt que de les déposer en banque, les possibilités d'expansion de crédit des banques se trouvent annihilées. En troisième lieu, lorsque les circonstances sont favorables, ce ne sont pas seulement les banques, qui peuvent accroître leur passif et leur actif mais toutes les affaires commerciales.

Il est à peine nécessaire de faire observer que la « création de crédit » effectuée par les banques est complètement et fondamentalement différente de la « création de revenus » entreprise par le gouvernement.

Étant donné que la Banque Centrale contrôle l'approvisionnement en espèces du système bancaire, elle contrôle en même temps ses possibilités de « créer » du crédit. Il est stupide de dire — comme on le fait souvent aujourd'hui — que les banques ont « usurpé » la prérogative de créer de l'argent et que celle-ci devrait revenir à l'État.

Il est tout à fait exact que les bénéfices des banques peuvent s'élever lorsque l'État, en augmentant la circulation monétaire, permet au système bancaire d'accroître son passif et son actif. Cependant, si l'État ne fait *rien d'autre* que d'augmenter le montant des espèces en circulation, il est probable que l'accroissement des bénéfices bancaires qui en résultera sera de courte durée, parce que l'accroissement de la liquidité du système bancaire fait baisser le taux d'intérêt et, de cette manière, tout en permettant au portefeuille des banques de s'accroître, diminue le rendement moyen de leurs investissements. Cependant, si l'État fait *-plus* qu'accroître seulement le montant des espèces existantes, s'il augmente le revenu national par un déficit budgétaire, on assiste alors à une augmentation des bénéfices de toutes les entreprises privées, et non seulement de ceux des banques. Ceux qui soutiennent qu'il est injustifiable d'accroître les bénéfices des banques par une action gouvernementale devraient être logiques et étendre leur critique aux bénéfices des autres entreprises. Si l'augmentation du revenu national provient des dépenses gouvernementales, on peut prétendre que les bénéfices en résultant devraient appartenir à l'État. Mais il n'est pas possible de dire que seuls les profits des banques doivent lui revenir.

Le rôle des banques dans notre système économique a une portée strictement limitée. Les banques ne peuvent créer du crédit que si la Banque Centrale le leur permet. Elles ne sauraient créer elle-même un supplément d'épargne ou une élévation du revenu national. Elles ne peuvent qu'y contribuer. L'épargne et le revenu national ne s'accroissent que si un organisme ou un individu étranger au système bancaire — un particulier ou l'État — est prêt à dépenser. Si personne n'est prêt à dépenser des sommes supplémentaires, les banques — quel que soit le volume d'espèces dont elles disposent — ne peuvent

que réduire le taux d'intérêt, opération, qui si elle n'est pas accompagnée d'un accroissement proportionnel de leur actif portant intérêt, provoque une diminution de leur revenu.

Pourquoi le gouvernement doit-il payer des intérêts sur les sommes qu'il emprunte aux banques? Cette question agite bien des gens. La réponse devient simple, si nous envisageons la question de la manière suivante : l'existence d'un déficit budgétaire signifie que le gouvernement a dépensé plus qu'il n'a encaissé. Il a acheté des marchandises ou des services (ou permis, par exemple, aux retraités d'acheter des marchandises et des services) contre une reconnaissance de dette. Ces instruments d'endettement doivent prendre la forme particulière que choississent ceux qui ont fourni les marchandises ou les services contre une reconnaissance de dette(en dernier lieu, les épargnants). Si ceux-ci préfèrent détenir des billets de la Banque d'Angleterre, il faudra en imprimer ; s'ils désirent détenir des valeurs à court terme ou des obligations à long terme, il faudra en émettre. Mais il est possible qu'ils ne veuillent détenir leur épargne sous aucune de ces formes. Ils peuvent — et c'est probablement ce qu'ils feront — désirer détenir une partie de leur épargne sous une forme aussi sûre et aussi liquide que les billets de la Banque d'Angleterre, mais en même temps plus commode : les dépôts bancaires. Dans ce cas, les banques interviennent et satisfont cette demande. Elles prennent une partie des reconnaissances de dettes du gouvernement et ouvrent en échange des comptes de dépôt aux créanciers *réels* du gouvernement. Elles le font, bien qu'elles courent ainsi un risque, en vue du bénéfice que l'opération leur permet de réaliser. Cette transaction est parfaitement légitime.

On pourrait évidemment objecter qu'il ne devrait pas être permis aux banques de se servir des fonds que leurs clients leur ont remis en dépôt pour acheter des obligations d'État. On pourrait les obliger à détenir des valeurs d'État ne portant pas intérêt, telles que des billets de banque, ou des dépôts auprès de la Banque d'Angleterre. Ceci correspondrait à leur infliger un traitement discriminatoire en les privant d'un droit dont jouissent tous les membres de la société : à savoir, le droit universel de choisir sous quelle forme on veut détenir les fonds dont on est responsable. Il faudrait montrer pourquoi il est équitable, souhaitable, ou nécessaire de prendre des mesures aussi discriminatoires.

Nous avons vu que les bénéfices des banques ne peuvent s'accroître que si le gouvernement permet la hausse du taux de l'intérêt, ce qui ne saurait se justifier, ou si le revenu national s'élève. Si le taux d'intérêt demeure stable, le volume des dépôts — et par conséquent l'importance des actifs bancaires portant intérêt — est déterminé par le chiffre d'affaires global, soit par le niveau de la production et celui des prix. Dès que ces deux éléments sont stabilisés, les dépôts cessent de s'accroître, à l'exception cependant de l'augmentation résultant de la tendance générale à long terme (« secular trend »). Dans ce cas, le volume des titres d'État détenus par les banques ne s'accroîtra

également qu'en fonction de la tendance à long terme. Les épargnants *réels*, c'est-à-dire le public, dont la demande d'espèces et de dépôts se trouvera satisfaite, investiront directement leur épargne courante en valeurs d'État à court terme ou à long terme, sans avoir besoin de l'intermédiaire des banques. Les banques en tant que créatrices de liquidités, n'accroîtront pas leur activité et ne pourront plus augmenter leur passif et leur actif, lorsque les besoins de dépôts du public auront été satisfaits. Comme l'ensemble des affaires privées, elles devront alors compter sur la tendance à long terme pour accroître leur passif et leur actif.

Conclusion relative aux méthodes de financement. — Après cette digression, nous pouvons revenir à notre principal problème. S'il est nécessaire au maintien du plein emploi que le gouvernement procède à des dépenses excédant son revenu (déficit systématique), est-ce que les différentes méthodes proposées pour financer ce déficit ont un caractère plus « inflationniste » les unes que les autres? C'est là mal poser le problème. La méthode particulière utilisée doit être aménagée suivant les préférences des créanciers du gouvernement. Le déficit crée lui-même l'épargne qui lui est nécessaire. Tant que cette épargne a un caractère purement volontaire — c'est-à-dire qu'elle correspond au résidu existant après que tous les désirs des consommateurs individuels ont été satisfaits — elle ne représente pas une demande non satisfaite et, à part quelques cas spéciaux, elle n'est pas susceptible de donner lieu à de brusques afflux de dépenses de consommation ou d'investissement. Si le gouvernement refusait d'accorder aux épargnants ce qu'ils demandent — s'il insistait pour financer exclusivement le déficit au moyen d'émissions d'obligations à long terme — il provoquerait une hausse injustifiée du taux de l'intérêt. S'il persistait (afin que les charges correspondant aux intérêts demeurent peu élevées), à financer principalement le déficit au moyen d'avances budgétaires (Ways and Means Advances), il accroîtrait le volume d'espèces monétaires mis à la disposition du système bancaire de telle façon qu'il s'en suivrait une rupture de la structure des taux d'intérêts, entraînant les répercussions que nous avons déjà signalées sur les valeurs en capital. Aucune de ces deux solutions n'est souhaitable. Elles ne possèdent, ni l'une ni l'autre, aucun avantage. Le taux actuel de l'intérêt à long terme est satisfaisant pour le moment. Rendre l'argent plus cher ne pourrait que nuire à l'activité de l'investissement privé; si, au contraire, on rendait brusquement l'argent très bon marché, on affecterait défavorablement la structure des valeurs en capital et l'on risquerait de provoquer un accroissement inflationniste (et socialement indésirable) des dépenses de luxe. La technique financière, telle qu'elle a été organisée pendant la guerre, convient idéalement bien à une économie de plein emploi. On devrait continuer à émettre « on tap » les titres d'État à long et à court terme, et à compléter les souscriptions du public aux émissions

« on tap » par des avances budgétaires (Ways and Means Advances). Il n'est pas nécessaire d'user de la force ou de la persuasion vis-à-vis des banques ou du public pour obtenir un montant de souscriptions « on tap » supérieur à celui qui se produit spontanément. Ce n'est que dans le cas où l'on verrait se développer une tendance à convertir une partie importante de la dette flottante en obligations à long terme qu'il pourrait être indiqué de laisser le taux d'intérêt baisser, ou de créer une marge artificielle entre le prix d'achat et le prix de vente des obligations à long terme — marge analogue aux « points d'entrée et de sortie d'or » qui existaient sous le régime de l'étalon-or.

Il n'est plus possible désormais de contrôler l'activité de l'investissement privé au moyen de variations du taux d'intérêt. Si l'on assistait à un « boom » soudain de l'investissement ou à un brusque afflux de dépenses de consommation résultant de l'apparition de conditions complètement anormales, la menace d'inflation qui résulterait de ces phénomènes ne devrait pas être combattue par des mesures monétaires. Une hausse du taux de l'intérêt ou une politique de déflation monétaire (réduisant le volume de la circulation monétaire mis à la disposition du système bancaire) auraient peu d'effet si elles étaient appliquées timidement et pourraient avoir des répercussions nocives si on les appliquait trop vigoureusement. L'inflation doit être combattue par une fiscalité fortement progressive, ou même par des méthodes plus directes, le rationnement et le contrôle des matières premières. Ces mesures seront justifiées par les circonstances exceptionnelles qui les ont rendues nécessaires. Elles n'ont pas à être envisagées dans la politique économique d'un plein emploi stable.

IV. — **Construction du budget de plein emploi.**

Les nouvelles théories économiques montrent que tout gouvernement d'une société moderne bien organisée a le pouvoir d'assurer l'utilisation complète de toutes les ressources. Ce pouvoir repose sur deux prérogatives traditionnelles du gouvernement : en premier lieu, celle de diriger une partie du revenu des citoyens et de dépenser le produit des impôts, et en second lieu, celle d'émettre tous les genres de reconnaissances de dette que les citoyens choisissent pour représenter leur épargne. Cette seconde prérogative est particulièrement importante, en raison du fait qu'une sorte de reconnaissance de dettes gouvernementales, à savoir les billets de banque, ont force libératoire en droit et sont généralement acceptés comme « monnaie » suivant l'usage.

Chacune de ces prérogatives peut être utilisée pour réaliser une politique de plein emploi. En d'autres termes, cette politique peut être basée exclusivement ou principalement sur la « fiscalité redistributive » ou elle peut (pour un niveau et une structure donnés de la fiscalité) être basée exclusivement ou principalement sur les déficits budgétaires financés comme nous l'expliquions ci-dessus.

Chacune de ces politiques, bien qu'en elle-même praticable, offre certains désavantages. La fiscalité redistributive organisée de manière à peser lourdement sur l'épargne privée, tend à créer des réactions économiques qui provoquent un gâchis considérable et à affaiblir les stimulants économiques qui jouent un rôle primordial dans une économie basée sur la propriété privée des entreprises. Les déficits budgétaires, destinés à « éponger » l'épargne privée (qui, si elle n'était pas absorbée, resterait inexistante et provoquerait le chômage), tendent à aggraver la mauvaise répartition des revenus et de la richesse privée et à rendre la fiscalité redistributive plus urgente dans l'avenir.

Il est possible d'appliquer chacune de ces politiques séparément ou de les combiner pour réaliser le plein emploi, mais aucune de ces solutions ne saurait être satisfaisante si le problème fondamental n'est pas résolu : nous voulons parler du problème qui est à la source de la plupart des autres difficultés, la répartition des revenus *bruts* (1).

La nouvelle théorie économique ne démontre pas seulement que le gouvernement a le pouvoir de contrôler le niveau de l'emploi, mais également qu'il peut contrôler le taux de l'intérêt et que l' « euthanasie du rentier », dont parle Lord Keynes — tout au moins l'euthanasie du rentier qui ne supporte aucun risque — peut être résolue avant même que l'outillage ait cessé d'être insuffisant.

En conséquence, une application de la nouvelle théorie économique aurait des répercussions d'une longue portée, aussi bien du point de vue social que du point de vue économique. Il n'est pas nécessaire qu'elle empiète sur la liberté de l'individu. Avant l'avènement de l'économie nouvelle, les gouvernements usaient de leur pouvoir de prélever des impôts, ainsi que de leur faculté d'emprunter. La nouvelle méthode s'écarte de la tradition en ce qu'elle leur suggère d'utiliser désormais ces deux pouvoirs en se guidant au moyen de règles nouvelles. En réalité, ces nouvelles règles leur donnent plus de liberté pour exercer leur choix qu'ils n'imaginaient en avoir auparavant. Ils doivent cependant se conformer à quelques règles strictes.

La première règle est que le gouvernement doit réviser le système fiscal en vigueur et distinguer entre les différents impôts en tenant compte de leurs effets sur la consommation privée, l'investissement privé et l'épargne privée. Ceci mettra en lumière les effets de l'impôt sur l'importance des « ressources inutilisées » (qui est indiquée par le volume du chômage).

La deuxième règle est que le gouvernement doit utiliser la fiscalité afin de modifier l'importance des « ressources inutilisées », l'accroissant s'il existe des besoins sociaux supérieurs aux ressources disponibles et présentant un caractère de priorité sociale plus urgent que les besoins satisfaits par la dépense privée; la diminuant si les ressources nécessaires à la satisfaction des besoins sociaux les plus urgents sont inférieures aux ressources inutilisées.

(1) Voir ci-dessus p. 106 et suiv.

La troisième règle est que, quelle que soit l'importance de la marge restante après que les décisions relatives à la deuxième règle ont été prises, le gouvernement devrait mobiliser ces ressources oisives et en disposer pour des buts utiles à la communauté en recourant au déficit budgétaire.

Cette politique entraîne une nouvelle conception du budget. Le budget traditionnel est basé sur une notion des recettes et des dépenses qui est en grande partie due au hasard, et avant tout légale. Le nouveau budget doit être basé sur une conception économique des recettes et des dépenses. En d'autres termes les recettes doivent comprendre tous les paiements effectués au gouvernement central, aux gouvernements locaux, ou à toutes les caisses gouvernementales. Elles tiennent compte des bénéfices réalisés par les entreprises appartenant à l'État, de même que des impôts ordinaires, des revenus des caisses de chômage et de retraite et des taxes locales. Seuls les paiements ayant purement un caractère de « transfert » doivent être mis à part, tels par exemple les paiements représentant le prix d'achat d'un actif appartenant à l'État ou d'une reconnaissance de dette émise par le gouvernement ou l'une de ses agences. En même temps, les dépenses ne doivent être considérées comme dépenses économiques que dans la mesure où elles se rapportent au paiement de biens et de services courants. Les paiements de transferts réguliers effectués aux retraités, créanciers, etc., ne doivent pas être compris, car ils ne constituent pas (en premier lieu) une créance sur les ressources réelles. Les paiements de transfert irréguliers, tels que ceux correspondant à l'achat d'actifs privés ou de reconnaissances de dette (publiques ou privées) ne constituent pas une dépense de caractère économique.

Nous voyons maintenant comment les finances publiques peuvent s'adapter au cadre économique général. En premier lieu, il est nécessaire d'estimer le volume probable des décaissements privés relatifs à la consommation et à l'investissement qui se produiront en cas de plein emploi et lorsque le revenu national aura atteint son maximum sur la base d'un taux et d'une structure des impôts déterminés. Ensuite, il faut procéder à l'estimation des dépenses gouvernementales essentielles ou souhaitables. Le total des dépenses publiques et des dépenses privées doit être tel qu'il détermine le plein emploi. S'il est supérieur — écart inflationniste — il y a lieu d'accroître les impôts frappant principalement la consommation, ou de réduire les dépenses gouvernementales. S'il est inférieur — écart déflationniste — il faut diminuer les impôts frappant principalement la consommation ou accroître les dépenses de l'État. La comparaison des recettes et des dépenses gouvernementales fait alors apparaître un excédent ou un déficit budgétaire. Cet excédent, ou ce déficit, peuvent être accrus ou diminués par une modification des impôts grevant principalement l'épargne (1)

(1) Ou des impôts sur le capital imposés aux possesseurs de richesses sans tenir compte de leur revenu courant.

L'augmentation de ces impôts accroît l'excédent budgétaire ou réduit le déficit. Leur réduction diminue l'excédent ou accroît le déficit.

Il s'ensuit que deux séries de décisions importantes doivent être prises : des décisions d'ordre économique se rapportant au contrôle de l'importance du revenu national et à la répartition des ressources réelles entre les citoyens, des décisions d'ordre financier concernant l'accroissement ou la réduction de la dette nationale et le taux d'intérêt. En ce qui concerne les décisions économiques, le facteur variable et contrôlable est constitué par les impôts qui diminuent la consommation et l'investissement privé; en ce qui concerne les décisions financières, le facteur variable et contrôlable est constitué par les impôts diminuant l'épargne privée. En admettant qu'on soit d'accord sur les décisions économiques, il reste à choisir entre la politique budgétaire « orthodoxe », qui implique le prélèvement d'impôts élevés sur tous les revenus (1) susceptibles d'engendrer l'épargne, et la méthode financière « non orthodoxe » qui implique un accroissement de la dette nationale. Étant donné que tous les impôts frappent à la fois — bien qu'avec une intensité variable — l'épargne et l'investissement, les décisions économiques et financières réagissent les unes sur les autres. Les impôts prélevés pour des motifs financiers, c'est-à-dire pour éviter d'appliquer une politique financière non-orthodoxe, doivent produire un revenu supérieur au montant du déficit qu'ils ont pour objet de faire disparaître, la différence servant à accroître les dépenses gouvernementales. D'autre part, une diminution des impôts appliquée pour des raisons économiques doit être accompagnée d'une réduction des dépenses d'État inférieure au montant du dégrèvement fiscal.

En conclusion, nous pouvons dresser une liste des divers éléments des finances publiques, en tenant compte de leur influence sur le volume de l'emploi :

Facteurs d'accroissement :

1° Dépenses effectuées à l'aide de revenus provenant de fonds qui, auraient été épargnés, si les impôts n'avaient pas existé.

2° Dépenses financées par des emprunts.

Facteurs de réduction :

3° Utilisation des recettes fiscales (prélevées sur la consommation) pour rembourser la Dette.

Facteurs neutres :

4° Dépenses effectuées à l'aide de revenus provenant de fonds qui, si les impôts n'avaient pas existé, auraient été affectés à la consommation ou à l'investissement privé.

5° Utilisation des recettes fiscales prélevées sur l'épargne pour rem-

(1) En ayant soin d' « aménager » l'impôt sur le revenu afin de continuer à stimuler l'investissement.

bourser la Dette, à condition que l'investissement privé ne soit pas affecté.

En admettant le maintien du plein emploi, nous pouvons établir une liste analogue des facteurs, suivant les effets qu'ils exercent sur la dette nationale :

Facteurs d'accroissement :

1° Réduction des impôts prélevés sur l'épargne.

Facteurs de diminution :

2° Accroissement des impôts prélevés sur l'épargne.

Facteurs neutres :

3° Accroissement ou diminution des impôts affectant *uniquement* la consommation.

En admettant toujours le maintien du plein emploi, nous pouvons dire que, pour une répartition brute des revenus et une propension à consommer données, tout impôt réduisant la dépense privée nécessite un accroissement correspondant des dépenses gouvernementales; tout impôt réduisant l'épargne privée diminue dans la même mesure le déficit budgétaire, ou accroît l'excédent. Ceux qui sont partisans d'un budget aussi réduit que possible, doivent réclamer la suppression des impôts pesant plus lourdement sur les classes défavorisées, dont la propension à consommer est importante. Ceux qui désirent que le déficit budgétaire tout en restant compatible avec le plein emploi, soit aussi minime que possible doivent réclamer une augmentation des impôts pesant plus lourdement sur les classes riches, dont la propension à épargner est considérable. Ceux qui souhaitent voir l'État accroître largement l'étendue de ses propres dépenses peuvent insister pour qu'on élève le taux de ces deux sortes d'impôts.

Cinquième Partie

LES ASPECTS INTERNATIONAUX DU PROBLÈME DU PLEIN EMPLOI

par T. Balogh.

I. — La nature du problème.

Nous avons examiné, dans les études précédentes, le problème de la création et du maintien des conditions permettant l'utilisation à la fois complète et efficace des ressources d'un système économique fermé. Il nous faut maintenant passer à l'analyse des conséquences impliquées par le fait que le monde économique ne constitue pas un système homogène. Il est, et il demeurera dans l'avenir prévisible, une agglomération de quelques vingtaines d'unités indépendantes nationales ou régionales, dont la constitution économique, sociale ou politique diffère très largement, et qui sont parvenues à des stades très variés de progrès économique et technique. Il ne possède pas d'organes exécutifs communs, capables d'élaborer et d'appliquer une politique économique cohérente, afin de résoudre le problème qui nous occupe : même si toutes les unités indépendantes avaient des vues identiques sur les grandes lignes de la politique commune à adopter.

La théorie classique du commerce extérieur était basée sur un type d'économie qui était supposé réagir automatiquement aux variations de l'offre et de la demande se développant sur des marchés libres sous l'impulsion du désir de réaliser des bénéfices. Conformément aux postulats de cette théorie, le commerce international ne diffère pas, dans son essence, du commerce inter-régional. Dans ce système, il n'est pas besoin *ex hypothesi* d'une politique concertée; toute « intervention » du gouvernement dans le jeu des forces économiques « invisibles » déterminant l'équilibre ne peut que créer un *malaise* économique. Ces hypothèses étant admises, on considérait que la seule conséquence économique de l'existence d'unités nationales était de rendre les divergences des variations économiques, l'immobilité relative des facteurs, particulièrement de la main-d'œuvre, et les différences de productivité résultant de la répartition géographique inégale des ressources mondiales, plus grandes entre ces diverses unités nationales qu'elles

ne l'étaient à l'intérieur de chacune d'elles. On peut objecter que la théorie « classique » reconnaissait la différence entre l'équilibre monétaire international et national et avait élaboré le système des mouvements d'or. Ceci est sans doute exact. Mais, sur la base de l'étalon-or, des mouvements d'or identiques s'effectuent entre les pays et à l'intérieur des pays. La création de banques centrales doit, suivant le point de vue « libéral » être considérée logiquement comme le premier pas vers l' « intervention de l'État ». Les partisans réellement convaincus de cette école, parmi lesquels on peut citer le professeur Mises, recommandent en réalité la liberté des transactions bancaires liées par l'automatisme de l'étalon-or.

Dès que l'on admet que la communauté organisée en État peut et doit, dans certains cas, prendre des mesures pour assurer l'utilisation optimum de ses ressources naturelles et de sa main-d'œuvre, la portée des études économiques internationales est complètement transformée. L'absence d'organisations mondiales et d'organes exécutifs appropriés soulève immédiatement de nouveaux problèmes : les problèmes internationaux opposés aux problèmes nationaux s'étendent alors à ce domaine de l'activité économique dans lequel des mesures appropriées ne peuvent être prises sans affecter les relations avec les groupes économiques sur lesquels le pouvoir exécutif qui a pris ces mesures n'a aucun pouvoir constitutionnel régulateur ou coercitif (1).

C'est de ce fait que découle la force persuasive de la théorie de l'« internationalisme libéral ». Ses slogans sont clairs et incontestablement attrayants : non-intervention des États dans les luttes commerciales, la suppression des privilèges accordés par les autorités à des particuliers, grâce aux innombrables méthodes de protectionnisme, séparation nette des bénéfices commerciaux et de la politique, tout ceci doit *a priori* attirer tous ceux qui désirent encourager les bonnes relations internationales et le progrès général. La réalisation de l'union entre les nations par une politique de collaboration commerciale mettant chacune d'elle dans l'impossibilité de se livrer seule à une agression ne peut qu'enthousiasmer une génération qui est devenue sceptique quant à l'efficacité des pactes formels dans la prévention des hostilités. Cependant, la liberté économique et la liberté commerciale peuvent signifier, comme ce fut le cas au cours de la période qui s'est écoulée entre les deux guerres, la dépendance économique et l'insécurité pour la majorité de la population et un niveau de vie sensiblement inférieur au niveau potentiel correspondant à l'accroissement de la productivité. Considérés sous ce jour, les préceptes moraux des libéraux, quel que soit à première vue leur attrait, semblent quelque peu faux et artificiels.

Nous avons essayé d'analyser dans cette étude : en premier lieu,

(1) En conséquence, ces groupes économiques pourraient ou bien se soumettre passivement aux règlements ou inciter un autre pouvoir exécutif également souverain à prendre des mesures de représailles.

les conditions nécessaires au maintien du plein emploi dans un système économique mondial composé de diverses unités nationales pratiquant des politiques économiques divergentes; en second lieu, les méthodes que peut appliquer un pays particulier pour réaliser le plein emploi, s'il n'est pas possible d'obtenir les conditions préalables d'une politique internationale de plein emploi.

II. — Le plein emploi et la balance des comptes internationaux.

La balance des comptes internationaux d'un pays peut se trouver en déséquilibre pour deux sortes de raisons. Le déséquilibre peut provenir du fait que d'autres pays n'ont pas réussi à maintenir la demande effective nécessaire au plein emploi, ou du fait que le pays considéré n'y est pas parvenu lui-même, alors que d'autres réussissaient à maintenir leur demande à ce niveau; il peut enfin résulter des efforts accomplis par ce pays lui-même pour réaliser le plein emploi, alors que les autres pays n'y parviennent pas. Nous appellerons les balances favorables ou défavorables résultant de ces causes « balances dérivées ». Les balances qui existeraient quand bien même tous les pays auraient atteint le plein emploi, balances qui étaient seules reconnues par la théorie classique, seront appelées « balances spontanées ». Il n'est pas nécessaire de faire observer qu'en pratique, les balances des comptes sont composées de ces deux éléments. De plus, toutes les mesures prises pour équilibrer ces balances auront des répercussions qui modifieront, selon toute probabilité, non seulement l'importance de la balance, mais également sa composition.

Les balances dérivées favorables ou défavorables. La balance dérivée résultant de crises extérieures

Prenons comme point de départ une situation dans laquelle tous les pays ont réalisé le plein emploi et dans laquelle la balance des comptes est équilibrée. Nous entendons par là que la situation du capital à court terme, c'est-à-dire de la réserve liquide d'un pays, ne change pas; les emprunts à long terme, d'autre part, sont compensés par une augmentation de la capacité de production du pays. (1) Si nous suppo-

(1) Un pays peut réussir à maintenir son compte courant en équilibre, et cependant perdre sa liquidité; ce peut être le cas si les taux de profit anticipés sont plus favorables dans les autres pays, ce qui provoque des exportations de capitaux à long terme, tandis qu'on procède à des emprunts à court terme. Dans ce cas, la situation de la liquidité s'étant détériorée, en dépit de l'équilibre de la balance des comptes courants, certaines forces entrent à la longue en action pour arrêter le développement de ce phénomène. On ne peut procéder à des ajustements qu'en déséquilibrant le compte courant, ou en arrêtant l'exportation des capitaux. Il y a lieu évidemment de faire une distinction entre cette situation et la capacité de paiement d'un pays, qui dépendra également de la politique des autres pays. Au cas où un pays créancier se refuserait à poursuivre une politique de plein emploi permet-

sons maintenant qu'une crise survienne dans un pays quelconque, tous les autres pays seront immédiatement affectés et ceci de deux manières. La demande nationale fléchissant, les industries du pays atteint par la crise exerceront une pression pour accroître leurs ventes à l'étranger (pression qui sera probablement favorisée, après quelque temps, par une diminution des salaires réels). La diminution de la demande effective dans le pays atteint par la crise signifiera, en second lieu, une diminution de sa demande de produits étrangers. De cette manière, les balances des comptes de tous les pays se trouveront déséquilibrées par la crise, même si elles étaient en équilibre avant qu'elle survienne. Le pays atteint le premier par la dépression verra la situation de sa balance des comptes s'améliorer. Les autres pays, qui n'ont pas été immédiatement touchés par la crise, enregistreront au contraire une aggravation de l'état de leurs balances des comptes.

Ce phénomène a deux conséquences : en premier lieu, si les pays déficitaires *n'accroissent* pas leur demande intérieure, la dépression s'étendra automatiquement. Le déficit de la balance des comptes équivaut à une diminution de la demande, parce qu'il accroît relativement les achats de marchandises étrangères dont la production ne crée pas de revenus à l'intérieur du pays et (ou) diminue les exportations de marchandises nationales, dont la production aurait au contraire créé des revenus à l'intérieur (1). Si, pour stabiliser l'emploi intérieur, l'insuffisance de la demande effective résultant de l'affaiblissement de la demande extérieure est compensée par une augmentation de la demande intérieure, alors que la dépression persiste à l'étranger, l'état de la balance des comptes deviendra encore plus défavorable.

Si les pays déficitaires possèdent suffisamment de réserves liquides, ils peuvent accepter et supporter le déficit sans prendre de mesures pour rétablir l'équilibre de la balance des comptes. Si le pays déficitaire présente une importance plus ou moins similaire à celle des autres pays, si les réserves liquides du monde sont plus ou moins également réparties, et si les facteurs d'expansion du reste du monde sont assez forts pour compenser la diminution de la demande effective mondiale résultant de la naissance d'une crise dans un pays quelconque, l'ex-

tant à son débiteur de se libérer (c'est-à-dire à maintenir une demande supérieure à celle nécessaire au plein emploi dans le pays créancier), le pays débiteur perdrait sa capacité de paiement. Notre définition est asymétrique en ce sens qu'on ne peut parler de l'existence de l'équilibre dans un pays dont le potentiel de richesse diminue, mais seulement dans un pays dont le potentiel de richesse s'accroît. Cette imperfection de forme est cependant nécessitée par le simple bon sens. L'existence de créances en capital à l'étranger déterminera, dans un système économique libre, des imperfections du marché favorables aux créanciers. Par contre, si l'on maintient le contrôle du commerce extérieur et des paiements à l'étranger, on avantagera le débiteur. Ces imperfections peuvent, à leur tour, modifier les prix relatifs des marchandises échangées pendant les périodes suivantes. Le fait que le compte courant à court terme est en équilibre ne peut évidemment être considéré comme l'indication que l'équilibre à long terme est réalisé. D'après nos définitions, l'équilibre à court terme peut coexister avec des déséquilibres à moyen et à long terme.

(1) Le fléchissement de la demande aura un effet plus que proportionnel à son importance, car il suscitera des craintes qui détermineront immédiatement une réduction des dépenses. Il créera ainsi une spirale déflationniste secondaire.

cédent d'exportations réalisé par le pays atteint par la crise peut suffire à maîtriser les facteurs primitifs de déséquilibre, cet excédent d'exportations ayant compensé la diminution primitive de l'investissement intérieur (ou de la consommation). Cependant, si le pays atteint par la crise représente une fraction importante de la demande effective nominale du monde et (ou) si les réserves liquides de l'économie mondiale ne sont pas également réparties entre tous les pays, mais sont concentrées dans un pays sujet à des crises spasmodiques profondes et incapable de réaliser les conditions intérieures et les rapports économiques internationaux qui lui permettraient d'éliminer les réserves liquides accumulées pendant ces crises, toute l'économie mondiale se trouvera orientée vers la déflation. Dans ce cas, les autres pays ne pourront plus, au bout d'un certain temps, continuer de supporter la perte de leurs réserves liquides.

Mais, si les pays déficitaires prennent des mesures pour empêcher le déficit de leur balance des comptes de s'accentuer, il doit en résulter, pour les mêmes raisons, une aggravation de la crise dans le pays où elle est apparue en premier lieu, étant donné qu'à l'origine ce pays avait pu, grâce à l'amélioration de sa balance, compenser la diminution de sa demande effective nationale (1). De plus, on court le grave danger de voir chaque pays, en raison de l'importance limitée de ses réserves liquides, essayer de remédier à la diminution de la demande extérieure, non pas en prenant des mesures pour accroître sa demande intérieure, mais en réduisant ses importations et en stimulant ses exportations. Cette politique d'enchères et de surenchères (2), aura pour effet de permettre à la tendance déflationniste de gagner du terrain dans le monde et de restreindre les possibilités de développer la division internationale du travail au niveau maximum qu'on pourrait atteindre par une politique de plein emploi. Elle ne parviendra cependant à aucun moment à déterminer un accroissement sensible de l'emploi réel dans les pays qui l'appliqueront, parce que les mesures de représailles des autres pays se succèderont de plus en plus rapidement (3).

Balance dérivée résultant de la politique de plein emploi.

Les efforts accomplis pour réaliser le plein emploi à l'intérieur d'un pays soulèvent, dans une certaine mesure, des problèmes identiques.

(1) La naissance d'une crise « autonome » dans les pays déficitaires aurait les mêmes répercussions, en raison de l'effet qu'elle exercerait sur les prévisions. Le fait que la dépression s'étendrait à d'autres pays provoquerait un chômage plus ou moins automatique dans l'économie mondiale. Les répercussions de ce choc déflationniste et le chômage « autonome » secondaire qu'il déterminerait pourraient être quantitativement plus importants que le chômage primaire résultant directement de la crise.

(2) Voir Mrs. Joan Robinson : *Essays in the Theory of Employment*, p. 210 et suiv.

(3) Au cours de la grande crise, la Grande-Bretagne s'est trouvée pendant quelque temps en présence de pays que leurs préjugés financiers empêchaient de se livrer à des représailles.

Le pays — qu'on peut supposer en état d'équilibre à court terme et à moyen terme — en accroissant sa propre demande effective, tend à réduire ses exportations et à accroître ses importations. A moins que d'autres pays ne le suivent dans sa nouvelle politique, le pays qui tente de l'appliquer se trouvera forcé d'y renoncer ou d'accroître son degré d'autarcie, ou d'emprunter à l'extérieur.

Si le pays s'efforçait d'accroître son emploi tout en accentuant son autarcie, ces mesures ne constitueraient naturellement pas une politique d'enchères, étant donné que sa demande extérieure *absolue* demeurerait inchangée (ou pourrait même augmenter), même si l'importance de sa demande extérieure décroissait par rapport à sa demande totale. Cette politique pourrait être justifiée à court terme puisqu'elle accroîtrait le revenu réel et ne donnerait pas lieu à des représailles, étant donné que le renforcement des mesures protectionnistes n'impliquerait pas dans ce cas (les autres données restant égales) un accroissement net du chômage à l'étranger (1); mais elle ne permettrait pas au revenu réel d'atteindre un maximum aussi élevé que si l'on parvenait à réaliser *un plein emploi permanent et général sans appliquer de mesures protectionnistes*.

Le déséquilibre autonome et la prévention de l'inflation.

La balance des comptes courants pourrait présenter un solde débiteur ou créditeur, même si tous les pays appliquaient des politiques de plein emploi. Dans ce cas, un déficit constituerait un facteur primaire d'expansion nette et un excédent un facteur primaire de « contraction » nette du système économique mondial. Le pays déficitaire tire des autres pays un excédent d'importations, c'est-à-dire qu'il reçoit une partie du produit de leur effort courant de production. Il y a lieu de distinguer trois possibilités :

1° Si tous les pays qui composent le système économique mondial appliquent une politique destinée à maintenir le plein emploi, les déficits doivent être annulés au moyen d'excédents obtenus par une réduction volontaire de la demande effective (une épargne) des pays créanciers.

2° Si le déficit n'est pas accompagné de cette réduction volontaire, correspondant à des programmes de prêts soigneusement élaborés, la demande effective du pays à tendance inflationniste (pays déficitaire) (basée sur ses réserves d'or ou sur des emprunts excessifs) déterminera, en se répandant au-delà des limites nationales, une inflation nette chez les pays créanciers et une diminution involontaire de leur

(1) Il pourrait cependant entraîner un déplacement de la demande d'exportations étrangères dans le pays en état de plein emploi et, par conséquent, un déplacement d'emploi d'un pays à l'autre, étant donné que le renforcement de l'autarcie a pour effet d'accroître la demande d'importations de certains produits (primaires), tandis qu'il provoque une diminution de la demande d'autres produits. Il se pourrait donc que ce déplacement de la demande suscitât des mesures de représailles.

revenu intérieur réel disponible. Le pays à tendance inflationniste (pays déficitaire), en utilisant ses réserves accumulées entrera en concurrence avec les consommateurs nationaux du pays excédentaire (en état de plein emploi) en ce qui concerne ses approvisionnements nationaux et, en offrant ses propres exportations, déterminera une diminution des produits disponibles pour le pays excédentaire.

3° Dans une situation de plein emploi, les excédents d'exportations pourraient représenter le montant du service ou du remboursement des emprunts extérieurs. Le déficit constitue alors le moyen d'effectuer ce paiement et doit être accompagné d'une diminution de la demande effective nationale dans le pays qui effectue le remboursement et d'un accroissement de la demande effective, qui se trouve portée au-dessus du niveau de plein emploi, dans le pays qui le reçoit.

Les déficits et les excédents de la balance des comptes des pays membres, qui ne résultent pas en premier lieu des programmes internationaux d'expansion à long terme, ou de dépressions, doivent donner lieu à des mesures directes de rajustement dans les pays qui ont eux-mêmes enregistré une balance défavorable, tandis que les autres pays doivent élaborer une politique commune afin d'empêcher que le rajustement ne provoque une déflation générale. Si l'on essayait de traiter les déficits autonomes par une expansion monétaire générale, on aboutirait à un suremploi général.

Les balances des comptes courants internationaux et l'équilibre a moyen terme.

Les balances autonomes et dérivées peuvent être accompagnées de prêts extérieurs à long terme. On rétablirait ainsi l'équilibre « à court terme », en ce sens que les réserves liquides des pays intéressés demeureraient inchangées. Il faut cependant que les emprunts à long terme soient accompagnés d'une augmentation au moins équivalente de la capacité de production réelle pour qu'on puisse considérer l'équilibre à moyen terme comme assuré, dans le sens indiqué plus haut, c'est-à-dire, pour qu'on ne se trouve pas en présence, au bout d'un certain temps, d'une diminution du revenu réel résultant de l'obligation d'effectuer le service et le remboursement de l'emprunt. En outre, nous devons distinguer entre « la capacité de remboursement » d'un pays et sa « capacité de produire du revenu réel ». Si le pays créancier n'accepte pas que son débiteur le rembourse au moyen d'un excédent d'importations, (ce qui implique en toute probabilité le maintien d'une demande intérieure supérieure au plein emploi) aucun critère ne peut garantir *a priori* que l'emprunt, quelles que soient les fins auxquelles il est utilisé, sera accompagné d'une augmentation au moins aussi importante de la « capacité de paiement ». Comme nous l'avons montré ci-dessus, une tentative de remboursement provoquerait un phénomène de déflation cumulative. Le second critère a plus de poids. A

moins que l'emprunt ne soit accompagné d'un accroissement de la capacité d'augmentation du revenu réel de la communauté, c'est-à-dire, à moins que celle-ci ne parvienne à accroître proportionnellement sa productivité par un développement de son équipement ou une amélioration de l'habileté professionnelle de sa main-d'œuvre, la suppression des prêts déterminera une brusque réduction du revenu national réel.

Si l'on pouvait admettre que tout le système économique mondial réussisse à créer et à maintenir le plein emploi, le problème des emprunts internationaux serait relativement simple. Dans ce cas, les prêts internationaux pourraient être encouragés jusqu'à ce que le rendement du capital soit géographiquement égalisé. En tout cas, tant que le rendement des investissements de capitaux (compte tenu des risques), demeure différent suivant les régions, les prêts extérieurs — qu'ils soient organisés par des initiatives privées ou des collectivités — activeront le rythme d'accroissement du revenu mondial réel. Cet effet pourrait naturellement retarder, dans les pays prêteurs, l'évolution de la répartition des revenus en faveur des salaires, qui aurait tendance à se réaliser, si au lieu d'accorder des prêts extérieurs, on accroissait la consommation par une intervention directe.

Les rajustements nécessités par le remboursement éventuel des emprunts devraient être effectués grâce à des accords généraux, sans provoquer de fluctuations économiques. Même s'il en était ainsi, on pourrait se demander si les réformes internes entraînant une modification de la répartition des revenus, et plus spécialement de la répartition de la propriété de l' « épargne » (d'où, pour un revenu national donné, des modifications de la structure et du volume des investissements), ne pourraient justifier à long terme ce qu'on pourrait appeler un accroissement de l' « autarcie du capital ». Il est, en tout cas, improbable, que l'on ait à résoudre des problèmes dus à l'aggravation du déséquilibre à moyen terme, ou à des emprunts excessifs.

Cependant, dès que nous abandonnons l'hypothèse d'un équilibre général et particulier, de nouvelles complications surgissent. Le fait qu'un pays deviendra déficitaire et devra recourir à l'emprunt résultera de l'action du multiplicateur du commerce extérieur, du multiplicateur d'investissement et du degré d'emploi (1). La situation passée des pays intéressés exercera également une influence. Elle déterminera la rapidité avec laquelle la capacité de production excédentaire sera absorbée par l'accroissement de l'emploi. Tant que la confiance subsistera, l'investissement étranger, dès qu'il aura commencé, tendra à justifier son existence. Au cours de la phase ascendante, l'importation de capitaux pourrait subir un déficit dans la « mauvaise direction », c'est-à-dire chez les pays évolués. Si les prêts qu'il consent permettent au pays excédentaire de maintenir son propre emploi et son propre revenu en accroissant ses exportations, toute interruption de ce pro-

(1) Voir KNAPP : International Capital Movements and Verifications. *Review of Economic Studies*, 1944.

cessus suscitera une résistance. Cependant, les prêts peuvent provoquer une aggravation du déséquilibre dont souffre le pays déficitaire, qui pourrait, à la longue, déterminer une brusque baisse de son revenu réel lorsque les prêts seraient suspendus.

Cependant, si certaines régions riches ne pouvaient pas maintenir le plein emploi sans procéder à des réformes de longue portée auxquelles elles ne sont pas préparées, les balances défavorables provoquées dans les pays en voie de développement pourraient, si ces pays évitaient soigneusement de contracter des emprunts excessifs, simultanément atténuer les disparités que présente le degré d'utilisation du capital dans différentes régions du monde et maintenir l'emploi, c'est-à-dire employer pour le développement économique du monde certaines ressources qui seraient, en d'autres circonstances, demeurées inutilisées. Il faut à ce sujet faire quelques réserves. Les plans destinés à stabiliser le plein emploi dans les pays industriels riches mais instables, grâce à des programmes périodiques et anti-cycliques de prêts à l'étranger, introduiront dans les pays plus pauvres un élément d'instabilité qui ne sera pas complètement compensé par l'accroissement de la demande des pays riches en produits provenant des pays pauvres en voie de développement, au cours des périodes de prospérité pendant lesquelles les pays riches approchent du plein emploi grâce à leur propre élan et sans avoir besoin de prêter à l'étranger. De cette manière, les pays pauvres seront périodiquement obligés de modérer leurs investissements et d'améliorer leur balance des comptes. Si ces mesures ne déterminent pas forcément une crise de chômage générale, elles provoqueront cependant dans ces pays des variations du revenu réel en sens inverse de celles enregistrées par les pays riches. On peut se demander, par ailleurs, si le chômage pourrait être évité (sans accroître l'autarcie) étant donné que l'accroissement de la demande des pays riches pourrait ne pas porter sur les biens que les pays pauvres en voie de développement commençent à produire. Dans ce cas, le rajustement devrait principalement s'effectuer au moyen d'une réduction des importations des pays les plus pauvres.

Le rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements et le plein emploi.

Pour analyser les conséquences internationales d'une politique de plein emploi, nous avons dû distinguer entre les balances des comptes autonomes et les balances des comptes dérivées des pays. La doctrine classique du commerce extérieur ne faisait pas cette distinction, parce qu'elle était fondée sur l'hypothèse que l'équilibre général, c'est-à-dire le plein emploi, serait maintenu sans interruption dans l'ensemble du système, ou tout au moins rétabli automatiquement et rapidement. Elle ne se préoccupait pas du problème soulevé par les répercussions internationales des fluctuations économiques survenant dans un pays

quelconque, c'est-à-dire, du problème des variations internationales de l'emploi dans l'ensemble du système. L'apparition d'un déficit dans la balance des comptes d'un pays (mais non pas celle d'un excédent) était considéré comme le signe de l'existence d'un déséquilibre dans ce pays, alors qu'elle pouvait provenir du fait que d'autres pays avaient perdu leur propre équilibre et ébranlé la situation économique mondiale. Tant que les cycles économiques ont été considérés comme inévitables cette attitude était parfaitement logique. Mais elle imprimait *a priori* un mouvement déflationniste au système économique mondial.

Jusqu'à 1914, l'existence de forces expansionnistes puissantes a empêché cette tendance d'exercer une influence prépondérante. Le progrès pacifique de l'économie mondiale a permis aux pays d'effectuer des ajustements progressifs. Même lorsque ces ajustements étaient aggravés par les mouvements cycliques de l'ensemble du système, il n'était pas question de procéder à une réforme complète des relations économiques des pays importants.

Dès que l'on prend pour base une situation économique dans laquelle le plein emploi est maintenu ou rétabli automatiquement, on exclut implicitement le problème de la compatibilité de certaines méthodes de rajustement avec la continuation du plein emploi. Les postulats de la théorie classique empêchent d'examiner la question qu'elle se propose de résoudre, c'est-à-dire le développement maximum de la production ou du bien être dans un système composé d'unités économiques indépendantes. Une théorie économique qui ne reconnaît pas la possibilité, ni la probabilité, de fluctuations résultant de la marche du temps ou de la dynamique même du système, ne peut servir utilement de base à la politique économique. L'analyse statique est seulement applicable lorsque tous les ajustements ont été effectués et l'équilibre à long terme atteint. En pratique, cependant, la réalisation de l'équilibre exige un certain temps et si le système, considéré dans son ensemble ou dans l'une quelconque de ses parties, n'est pas stationnaire, une politique, dont l'objectif est d'établir l'équilibre tel que le déterminent les conditions existant au moment initial, peut avoir pour effet une mauvaise répartition des ressources due aux variations qui se sont produites dans l'intervalle (1). Si la quantité ou la qualité des ressources du système pris dans son ensemble se modifient, ou si leur degré d'emploi varie, le raisonnement classique ne peut plus s'appliquer.

Nous pouvons passer maintenant à une analyse plus systématique

(1) On peut, par exemple, faire remarquer que les mesures de protection prises en faveur des industries dans les régions agricoles diminuent le revenu réel du système et de chacune de ses parties constituantes. Mais cette observation n'est valable que si nous supposons que les ressources existantes ont un montant donné, que l'habileté professionnelle de la main-d'œuvre est donnée et, ce qui est encore plus loin de la réalité, que le degré d'utilisation du capital par tête d'habitant est également donné en négligeant par ailleurs la redistribution des revenus résultant de l'intervention de l'Etat.

des méthodes correspondant à une action volontaire sur la balance des comptes courants. On peut prendre des mesures pour réduire les importations, visibles ou invisibles, accroître les exportations, ou agir sur ces deux éléments à la fois. Les deux méthodes générales permettant d'atteindre cet objectif en agissant sur le revenu total exprimé soit en monnaie nationale, soit en devises étrangères, sont la déflation et la dévaluation de la monnaie. Les méthodes particulières permettant de parvenir aux mêmes fins sont le contingentement des importations et la stimulation des exportations *a)* par la voie indirecte du mécanisme des prix c'est-à-dire par des droits et des subventions, et *b)* par la voie plus directe des contingentements ou des licenees discrétionnaires, des achats massifs et des accords commerciaux réciproques.

Chacune de ces méthodes aura des effets à la fois intérieurs et extérieurs. En premier lieu, elles influenceront l'emploi intérieur et extérieur. Nous appelerons ceci « l'effet d'emploi », cet effet lui-même est complexe. L'élimination du déficit ou de l'excédent représentera en elle-même une diminution ou une augmentation de la demande effective intérieure et extérieure. Cette modification peut avoir un effet d'impulsion sur la situation générale de l'emploi, c'est-à-dire qu'elle peut donner naissance à une seconde spirale inflationniste ou déflationniste. En second lieu, le rajustement influencera la direction de l'effort productif à l'intérieur du pays et à l'étranger, c'est-à-dire la productivité.

En conséquence, la réduction au minimum des répercussions défavorables exercées par un rajustement dans le pays qui effectue ce rajustement et dans l'ensemble du monde pose un problème dont la solution dépend de *a)* la prévention du chômage et *b)* la diminution des interventions pouvant empêcher la division internationale du travail d'atteindre le degré optimum. Dans la pratique, malheureusement, ces deux effets s'excluent mutuellement : c'est-à-dire que, ou bien on réussit à éviter le chômage, mais la division internationale du travail se trouve limitée, ou l'inverse se produit. Le degré optimum de division internationale du travail constitue cependant lui-même un concept imprécis. Il est déterminé à la fois par la situation de l'emploi et celle de la demande. Si par exemple, la demande de produits d'un certain pays baisse brusquement et irrévocablement, le rajustement consiste en partie à remplacer les produits importés par la production nationale. Il se peut cependant que la lenteur des réactions, l'existence d'éléments de monopole, les imperfections du marché, le risque et d'autres facteurs essentiels, que la théorie économique traditionnelle néglige en les considérant comme de simples éléments de friction, empêchent d'obtenir un rajustement rapide. Dans ce cas, l'intervention de l'État, bien qu'elle puisse paraître immotivée aurait, en réalité simplement l'effet d'activer le rajustement.

On atténuera le risque des spirales secondaires en limitant l'importance du rajustement. Il sera plus facile de maintenir, pour une courte période, la demande globale effective de l'ensemble du système, si

l'on atténue l'évolution défavorable des « *terms of trade* » (1) par des mesures communes destinées à soutenir la demande effective de l'ensemble du système. L'intérêt du pays effectuant le rajustement coïncide donc, pendant une courte période, avec celui des autres pays (2). D'autre part, si des arrangements internationaux adéquats ne lui permettent pas d'effectuer partiellement le rajustement au moyen d'une expansion de ses exportations, sans rendre les « terms of trade » plus désavantageux, le pays sera inévitablement amené à supprimer une partie de la totalité de ses importations.

Cependant, la diminution du revenu réel de l'ensemble du monde sera plus importante si le rajustement est réalisé par une réduction des importations, plutôt que par un accroissement des exportations. Plus le pays bénéficie de conditions favorables pour accroître ses exportations, (on lui permet, par exemple, d'utiliser des mesures discriminatoires), moins il recourt à la réduction de ses importations pour rétablir l'équilibre. Une politique discriminatoire peut ainsi, au cours d'une courte période, entraîner une modification moins sensible de la division internationale du travail et de moins violentes répercussions dans d'autres pays. L'un des arguments les plus importants qu'on puisse faire valoir en faveur de la création d'une monnaie internationale et d'un organisme chargé de contrôler les investissements est que ces mesures sont susceptibles d'atténuer, par une action concertée, les effets déflationnistes d'un rajustement donné sur la situation économique des autres pays. Le risque de représailles cumulatives serait ainsi diminué. Il faut naturellement considérer que, s'il s'agit d'une période plus longue, on a intérêt à favoriser un déplacement des facteurs aux dépens des industries vétustes, plutôt qu'à prévenir les répercussions déflationnistes de ce déplacement des facteurs.

a) La déflation. — On rétablit l'équilibre de la balance des comptes par une politique de déflation en réduisant la demande effective nominale exprimée en monnaie nationale. Cette réduction affecte *pari passu* la courbe de la demande d'importations, en même temps qu'elle res-

(1) Cette expression (qui ne pourrait être traduite en français que par une longue périphrase) désigne un indice représentant le rapport :

$$\frac{\text{indice des prix à l'exportation}}{\text{indice des prix à l'importation}}.$$

Lorsque ce rapport s'élève, on peut en conclure qu'une unité représentative d'exportation peut être échangée contre un volume d'importations accru; la situation de la Grande-Bretagne sur le marché international s'est donc améliorée. (Voir à ce sujet l'*Economist* du 30 août 1947, p. 351.) Le calcul des indices des prix à l'exportation et des prix à l'importation est exposé dans un article paru dans le *Board of Trade Journal* du 13 avril 1946, p. 417 (« Import and Export Prices : new index numbers »).

(2) Par contre, si l'on envisage une longue période, l'évolution défavorable des « terms of trade » sera avantageuse pour les autres pays. Cette contradiction explique la faveur dont jouit le contingentement des importations dans les pays importateurs comme la Grande-Bretagne, bien que cette mesure rende intentionnellement les « terms of trade » plus défavorables.

treint la demande de produits nationaux. A moins qu'on puisse modifier d'une manière appropriée le degré de monopole, ou que les revenus nominaux puissent être réduits par un accord général et des mesures législatives adaptées à chaque cas, le rajustement éventuel, c'est-à-dire la baisse du coût nominal des produits nationaux, doit s'effectuer au moyen d'une pression exercée sur les salaires, c'est-à-dire au moyen du chômage.

Cette méthode ne peut *a priori* être utilisée comme instrument d'une politique de plein emploi. Cependant, nous avons vu qu'il est impossible d'éviter au moins l'effet *primaire* d'une déflation affectant un pays étranger, si l'on ne prend pas des mesures *posilives* pour compenser la diminution de la demande effective nationale qui résulte de la balance défavorable. La baisse du taux de profit anticipé résultant de cette déflation provoquerait en toute probabilité, une spirale déflationniste secondaire qui pourrait en fin de compte ébranler davantage le système économique que ne l'aurait justifié la dépression dans le pays où elle a pris naissance.

Suivant les « règles du jeu » de l'étalon-or orthodoxe, un pays souffrant d'un excès de paiements à l'étranger devait protéger sa réserve d'or en élevant le taux d'escompte. S'il disposait de soldes à court terme à l'étranger (ou si la confiance dans sa capacité de paiement n'était pas ébranlée) ce mécanisme aboutissait, au bout d'une courte période, à un retrait des capitaux existant à l'étranger (ou à un afflux de capitaux étrangers). Si le déséquilibre présentait un caractère mineur, cet afflux de capitaux, joint à l'atténuation automatique des effets du surinvestissement relatif existant antérieurement (ou à l'accroissement de la consommation) que provoquait l'aggravation de la situation défavorable de la balance des comptes, suffisait à rétablir l'équilibre de la balance des comptes à court terme, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une diminution secondaire et volontaire de la demande effective. Si, de plus, les prévisions à long terme étaient favorables, l'élévation du taux d'intérêt à court terme ne se traduisait pas par une nouvelle baisse du niveau de la demande effective.

Dans le cas où le pays devait procéder à une nouvelle modification de la balance des comptes courants, les répercussions de cette mesure dépendaient d'une série de facteurs complexes qui déterminait si son influence sur les « terms of trade » internationaux serait favorable, ou défavorable et fixait ainsi l'importance du rajustement nécessaire. Si la pression déflationniste s'exerçant à l'intérieur du pays atteint par la crise était forte, et si l'élasticité de l'offre était faible, les « terms of trade » devenaient très défavorables. Il n'est cependant pas possible de trouver la solution du problème dans l'expérience passée, car les crises ayant atteint les pays importants n'ont presque jamais coïncidé avec un état de plein emploi. Étant donné que la demande fléchissait et, en conséquence, réagissait à peine aux changements de prix, les « terms of trade » internationaux étaient principalement

déterminés par l'élasticité de l'offre (1). Dans un système économique mondial où le plein emploi n'est pas universel, les fluctuations des « terms of trade » sont plutôt susceptibles d'atténuer, au point de vue mondial, les effets de la crise sur la balance des comptes des pays atteints par la dépression que de les aggraver. L'importance éventuelle de cette répercussion dépend de l'élasticité relative de la demande et de l'offre en relation avec les prix et du rapport existant entre la demande effective mondiale considérée dans son ensemble et la demande effective de la région atteinte par la crise. Dans cette analyse, nous admettons, bien entendu, qu'on n'a pas permis à la crise d'atteindre les autres pays, c'est-à-dire que l'on continue à poursuivre une politique de plein emploi.

En admettant que les conditions de concurrence parfaite peuvent s'appliquer aux relations entre les pays, la théorie primitive du commerce extérieur exclut ce problème du champ de ses recherches (2). On a reconnu depuis longtemps qu'un pays peut, grâce à des mesures protectionnistes, « faire payer l'étranger ». Ce n'est que récemment qu'on a entrepris d'analyser les conséquences économiques des mesures ou des politiques qui influencent le volume de la demande effective dans un pays (3). Cette étude elle-même n'a pas rendu explicite le fait qu'une variation de la demande effective exerce sur les pays étrangers un effet analogue à celui des barrières douanières. Si, dans un pays, l'élasticité de la demande de produits étrangers en relation avec les prix est inférieure à l'unité, si l'élasticité de cette demande en relation avec le revenu est considérable et si, de plus, la demande et l'offre de ce pays portant sur certaines marchandises représentent une fraction importante de la demande et de l'offre mondiales, la diminution de sa demande effective exerce sur ses « terms of trade » (4) le même effet que des barrières douanières établies dans les mêmes conditions. La répercussion exercée sur le revenu réel total du pays sera naturellement différente suivant que la perte de revenu résultant de la diminution postérieure de l'emploi sera ou non supérieure à l'augmentation du revenu provenant de l'amélioration des « terms of trade ».

(1) En conséquence, les « terms of trade » évoluaient régulièrement dans un sens favorable aux pays industriels, en période de crise, et dans un sens défavorable en période de reprise. Malheureusement, les États-Unis ne sont pas seulement le pays le plus fortement industrialisé du monde, mais également un important producteur de produits primaires, en sorte que l'effet net de la crise sur la balance des comptes de ce pays ne peut être considéré *a priori* comme un facteur susceptible de compenser une évolution défavorable de cette balance.

(2) Sans reconnaître complètement le fait que les pays participant au commerce international jouissaient de la souveraineté politique. A partir des ouvrages de Mill le caractère monopolistique du commerce extérieur devint apparent. On commença à modifier la théorie en étudiant le problème des barrières douanières. (Voir M. Kaldor, dans *Economica*, 1940 et M. Scitovszky, dans *Review of Economic Studies*, 1942.)

(3) C'est seulement dans les deux études de Mrs. Joan Robinson sur le commerce extérieur et les changes (*op. cit.*, p. 183-231) qu'on trouve une analyse satisfaisante de ce problème.

(4) L'absence d'une analyse des fluctuations a empêché les économistes classiques, comme Mill, d'appliquer à ce cas la théorie de la réciprocité de la demande. On a essayé d'expliquer les déséquilibres évidents résultant des transferts d'or d'un

Les mesures qui permettent d'accroître le revenu national d'un pays, soit par l'expansion intérieure, soit par le progrès technique, sans exercer de répercussions défavorables sur le montant absolu du revenu réel total du reste du monde ne peuvent être qualifiées d'abusives. Il en est ainsi quand bien même ces mesures rendent la situation à long terme des pays étrangers plus défavorable qu'elle ne l'aurait été, si l'accroissement du revenu national réel avait été réalisé automatiquement, c'est-à-dire sans une intervention (protectionniste ou discriminatoire). Nous pouvons donc opposer les unes aux autres les mesures de protection ayant un caractère abusif et les mesures constructives, tout au moins en ce qui concerne la situation à court terme.

Le fait que nous avons exclu la déflation des méthodes éventuelles de rajustement susceptibles d'être appliquées dans le cas d'une politique mondiale de plein emploi ne nous dispense pas d'analyser ses répercussions sur la demande et l'offre étrangère d'un pays. La déflation engendrera immédiatement une réduction de la demande du pays. Ceci accroîtra l'élasticité de l'offre d'exportation, existante et en puissance, en relation avec les prix à un niveau donné de la demande étrangère. Réciproquement, dès qu'une spirale déflationniste est amorcée, elle peut engendrer de nouvelles réductions de la demande nationale et de l'offre prévue. Nous ne nous trouvons pas en présence d'une courbe unique de la demande, mais de toute une série de courbes d'offre et de demande dont les positions sont déterminées par le niveau du revenu. Cependant, ces décalages inévitables des courbes de la demande nationale d'exportations potentielles et les décalages qu'ils produisent dans les courbes de l'offre jouent un rôle primordial du point de vue de la situation économique. Les mouvements sont particulièrement sensibles en ce qui concerne l'équipement industriel. La demande de produits alimentaires et de matières premières essentielles demeure plus stable. La demande de produits de luxe peut, jusqu'à un certain point, rester insensible aux variations du revenu et décroître brusquement au moment où les gens ne peuvent plus lutter pour conserver leur niveau de vie antérieur.

Les variations du degré d'emploi survenant simultanément dans plusieurs pays ont des conséquences analogues, sinon indentiques, à celles qu'on observe dans un système économique fermé (1). L'analyse qui a été faite à propos des conséquences probables de variations de prix et de salaires enregistrées dans une économie fermée au cours des fluctuations économiques, s'applique avec plus de réalité encore à un système international constitué par des économies reliées entre pays à l'autre en faisant entrer en jeu les différences existant entre les vitesses finales de circulation (voir VINER : *Studies in the Theory of International Trade*); mais il a fallu y renoncer, car cette explication impliquait une modification de la demande effective globale du système économique, suivant que les transferts de fonds s'effectuaient en provenance de régions où la vitesse de circulation était grande vers des pays où cette vitesse de circulation était faible. La fluctuation générale résultant de ces mouvements de capitaux ne pouvait être analysée à l'aide des concepts abstraits de la théorie orthodoxe.

(1) Voir 1re partie.

elles, étant donné que la politique future et le comportement des états souverains apportent de nouveaux éléments d'incertitude. On ne peut que se livrer à de vagues conjectures au sujet des effets éventuels d'une chute des prix sur la demande des produits d'un pays quelconque. Ils dépendront des réactions des concurrents étrangers ainsi que de l'état des anticipations dans chacun des pays qui sont encore en relations. Il est possible que tous les pays s'effondrent et se relèvent en même temps, sans que leur balance des comptes, qu'il faut distinguer du volume global des transactions commerciales, change d'une façon significative. En conséquence, il faut se garder de tout rajustement susceptible de provoquer un choc déflationniste, en raison des conséquences et des difficultés graves résultant de la diminution de la demande effective. On doit même garder cette observation présente à l'esprit lorsqu'on envisage de faire cesser des déséquilibres autonomes. Dans une économie mondiale tendant naturellement ou volontairement vers le plein emploi, le rétablissement de l'équilibre sera relativement facile et les économistes classiques n'ont envisagé que ce seul cas. Il y a lieu cependant de distinguer soigneusement suivant que le rajustement s'accompagne ou non d'une crise à l'étranger. L'existence ou l'absence de cette dépression déterminera les pays étrangers à réagir très différemment devant les efforts accomplis pour accroître les exportations.

b) La dévaluation. — La seconde méthode générale de rajustement consiste à modifier l'équivalence monétaire de la demande effective globale du pays en changeant la valeur de sa monnaie exprimée en devises, sans affecter le volume ni la répartition de la demande exprimée en monnaie nationale. Elle constitue donc une application particulière d'une politique de primes à l'exportation et de taxes sur l'importation présentant une proportion uniforme. Si nous pouvions admettre que la demande effective nationale, telle qu'elle se manifeste sur le marché, constitue, au point de vue social, un critère valable pour déterminer l'urgence des besoins et que, par conséquent, en laissant jouer librement le mécanisme des prix, on décourage la demande d'importations la moins urgente et on stimule la production la plus utile, la dévaluation semblerait non seulement la plus juste façon de rétablir l'équilibre, mais également celle qui réduit au minimum les pertes de la communauté et porte au contraire ses bénéfices au maximum. La dévaluation, en tant que méthode de rajustement, ne sera efficace que dans la mesure où l'élasticité en relation avec les prix dans le pays considéré et à l'étranger, sera assez forte pour permettre aux modifications nécessaires de la production et de la consommation de se produire sans causer un chômage frictionnel *considérable.*

Quelles sont les conditions nécessaires à la réalisation de ces hypothèses? Nous devons établir une distinction précise entre les systèmes économiques en état de plein emploi, ceux qui sont affectés par un chômage partiel et ceux qui souffrent d'un chômage généralisé.

Le premier cas à examiner, et ce n'est pas le moins important, est le rajustement des déséquilibres autonomes survenant dans des pays isolés, alors que les autres sont en état de plein emploi. On pourrait supposer que, dans les pays produisant dans ces conditions, la demande étrangère offre une grande élasticité en relation avec les prix (1). Il n'existe aucune raison *a priori*, dans ces circonstances, de craindre que les pays concurrents ne prennent immédiatement des mesures pour lutter contre l'impulsion que la dévaluation donne aux exportations du pays procédant au rajustement. De cette manière, les effets de la dévaluation résultant de la substitution des biens exportés par le pays dévaluant sa monnaie aux marchandises identiques produites dans les autres pays, ne seront même pas neutralisés. Il s'ensuit que la dévaluation pourrait être susceptible de neutraliser les effets du suremploi existant dans un pays quelconque sur la balance des comptes, même si, comme nous allons le voir plus loin, elle ne constitue pas, en toutes circonstances, une méthode adéquate pour faire disparaître les balances défavorables résultant d'une crise étrangère. C'est le seul cas qui ait été envisagé et étudié par l'école classique à propos de ses postulats concernant le plein emploi et le rétablissement automatique et rapide de l'équilibre à l'étranger.

Nous devons maintenant passer à l'analyse du cas beaucoup plus typique d'un pays qui doit rétablir l'équilibre de sa balance des comptes sans être assuré que le plein emploi sera continu dans les autres pays. Il nous faut encore distinguer entre différents types de pays, étant donné que les élasticités étrangères en relation avec les prix sont, *celeris paribus*, extrêmement différentes. Le cas le plus favorable est celui d'un pays qui produit pour l'exportation des produits primaires de caractère standard bénéficiant dans le monde de marchés particulièrement bien organisés sur lesquels ils ne représentent pas la fraction la plus grande de l'offre globale. Dans ce cas, il est possible que la demande de ces produits conserve une grande élasticité en relation avec les prix, malgré la dépression générale. Cependant, il est à craindre, même dans ce cas, que les pays concurrents réagissent immédiatement devant les efforts du pays en question pour étendre ses débouchés, en dévaluant leur monnaie. Quelles que soient les mesures prises par les pays concurrents pour maintenir leurs exportations, elles tendront à diminuer l'élasticité en relation avec les prix de la demande s'appliquant à la fraction de la production globale de la marchandise qui provient du pays ayant dévalué sa monnaie (2). Si les produits exportés par le pays qui effectue la dévaluation étaient

(1) C'est la principale raison pour laquelle il est si important que les politiques d'emploi soient poursuivies dans une étroite collaboration entre tous les pays, grâce à des organismes appropriés.

(2) Ceci signifie que le pays cesse d'être un « concurrent parfait » pour devenir un « concurrent oligopolistique ». Les préjugés d'ordre financier manifestés par les pays concurrents à propos de la dévaluation semblent avoir été un élément essentiel du succès de certaines expériences de rajustement par dévaluation faites dans le passé. Ce succès s'explique en outre par le fait que les pays ayant ainsi dévalué leur monnaie ont en même temps pris des mesures de déflation.

concurrencés par d'autres produits, l'effet de substitution pourrait être assez étendu pour que l'élasticité en relation avec les prix demeure importante. Les effets défavorables du rajustement sur les autres pays se trouveraient ainsi tellement étalés qu'aucun des concurrents évincés ne se sentirait suffisamment irrité pour prendre des mesures de représailles. Il ne faut pas que le pays dévaluant sa monnaie représente une fraction appréciable de la demande nominale globale, sinon la dévaluation de sa monnaie pourrait déclencher une spirale déflationniste générale. Sa structure sociale interne doit être telle que le coût de production ne puisse pas facilement croître *pari passu* avec la hausse des prix. Enfin il semble souhaitable que ses importations consistent principalement en biens de consommation durables ou en biens de production, dont les élasticités de la demande en relation avec les prix et les revenus sont élevées. Des pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, ou même peut-être la Suède ou le Danemark pourraient compter sur la dévaluation de leur monnaie pour rétablir l'équilibre sans créer des difficultés considérables, à condition qu'une déflation catastrophique ne sévisse pas dans les principaux pays industriels.

Il reste à étudier le cas d'un pays industriel, qui se présente d'une manière très différente. Dans ce cas, la dévaluation doit être appliquée lorsqu'il y a chômage à l'étranger et plein emploi à l'intérieur du pays (1). En raison de la politique de plein emploi, le système économique de ce pays présentera peu d'élasticité en présence des variations de la valeur de sa monnaie, étant donné que nous pouvons admettre que les salaires auront tendance à s'élever si les prix s'élèvent.

L'efficacité d'une dévaluation destinée à stimuler les *exportations* dépendra 1° d'abord et principalement de l'élasticité de la demande étrangère en relation avec les prix, 2° en second lieu, de la probabilité de deux effets internes et de leur importance. Le premier de ces effets est que la dévaluation, en accroissant le prix intérieur des exportations potentielles, décourage la demande nationale et accroisse ainsi la proportion de la production courante disponible pour l'exportation. Cet accroissement des exportations est renforcé par le second effet, qui est l'investissement de nouvelles ressources dans les industries exportatrices et les industries en concurrence avec les importations.

1° *L'élasticité des prix de la demande étrangère.* — Dans les circontances considérées, il est probable que l'élasticité en relation avec les prix de la demande étrangère portant sur les exportations du pays en état de plein emploi sera faible, par suite des efforts que feront les pays étrangers pour repousser les exportations et résister à une nouvelle pression sur leurs prix, sinon pour d'autres raisons. Si la somme de l'élasticité de la demande étrangère d'exportations et de l'élasticité de la demande nationale d'importations est inférieure à l'unité, la dévaluation aura des effets défavorables sur la balance

(1) Mrs. Robinson elle-même, en étudiant ce problème, n'a pas réussi à échapper à l'influence des hypothèses néo-classiques (*ibid.*, p. 157).

des comptes. Si l'élasticité de la demande étrangère se rapproche de l'unité, l'amélioration de la balance des comptes peut être accompagnée d'une dépréciation des « terms of trade » celle-ci peut être assez importante pour déterminer une modification des coûts comparatifs telle que la situation de la balance des comptes se trouve améliorée par une substitution des produits nationaux aux importations étrangères, sans qu'on ait besoin de recourir à d'autres mesures de protection. On pourrait cependant obtenir le même résultat, plus rapidement et avec beaucoup plus d'efficacité, en utilisant d'autres méthodes de rajustement plus discriminatoires. L'élasticité de la demande en relation avec le revenu qui (bien qu'elle décroisse à mesure que le revenu s'élève) est forte, sauf dans quelques cas exceptionnels, aura toujours sur la balance des comptes des effets qui surpasseront en importance ceux des élasticités en relation avec les prix. Si un pays en état de plein emploi se trouve en présence d'une région atteinte par une dépression, il est peu probable qu'il réussisse à accroître ses exportations en faisant des concessions sur les prix. Lorsqu'on prétend que l'élasticité de la demande portant sur le produit d'*un pays quelconque* est forte, on se base sur l'hypothèse que l'emploi n'est affecté nulle part ailleurs par la dévaluation de la monnaie des pays exportateurs. Si les salaires sont souples et ou s'il existe dans les autres pays une importante capacité de production non utilisée, enfin, s'il faut procéder à un rajustement substantiel, tout effort de concurrence effectué par un pays donné suscitera chez ses concurrents des contre-offres qui annihileront l'avantage acquis temporairement. Lorsque le plein emploi *n'est pas maintenu* sur le plan international, on n'a aucune raison de croire que les efforts accomplis par un pays en vue d'accroître ses exportations ne provoqueront aucune résistance de la part des pays concurrents, quels que soient les moyens utilisés par le pays ayant entrepris d'augmenter ses exportations (1).

2° *L'offre.* — Si le déficit de la balance des paiements résulte du fait qu'un pays en état de plein emploi doit faire face à une crise extérieure, il est probable que l'élasticité de l'offre d'exportations sera faible. La dévaluation, lorsqu'elle est utilisée pour rétablir l'équilibre par un pays en état de plein emploi, est moins efficace que lorsqu'elle est accompagnée de mesures de déflation. De plus, on sera peu enclin à adapter la production des affaires d'exportation ou des industries nationales fabriquant des produits de remplacement à un taux donné de dévaluation. Les entrepreneurs craindront de faire naître dans les pays concurrents des réactions défavorables et n'oseront donc pas se livrer à de nouveaux investissements, s'ils n'ont pas la certitude particulière de voir leurs affaires se développer en dehors des perspectives ouvertes par la dévaluation. On n'entreprendra de nouveaux investissements que si l'on s'attend à ce que les anticipations courantes demeurent favorables. Mais les risques inhérents au commerce

(1) Voir plus loin p. 193 et suiv.

étranger comparés à ceux que présente le commerce national « protégé » sont notoirement plus importants dans un système soumis aux fluctuations cycliques et dans lequel la pression exercée par certains groupes étrangers peut changer brusquement les conditions de vente des exportations. La nature imprévisible de ces risques limitera certainement l'étendue des opérations que les commerçants désireront entreprendre étant donné un taux de profit déterminé. De cette manière, une dévaluation modérée de la monnaie n'est pas susceptible de décider les entrepreneurs à courir des risques supplémentaires, si l'on n'a pas recours à des mesures plus directes. Une dévaluation importante tendrait, cependant, à rendre les « terms of trade » plus défavorables pour le pays dévaluateur qu'il n'est nécessaire pour *la moyenne* des industries exportatrices (c'est-à-dire qu'elle provoquerait une inflation de bénéfices dans les industries les plus « profitables », et à engendrer, comme nous l'avons déjà signalé, une tendance générale à l'inflation provenant d'augmentations de salaires cumulatives. Les pertes résultant de ce processus pourraient être considérables.

Pour qu'une dévaluation soit efficace, il faut que la structure de l'industrie soit adaptée aux nouvelles conditions. Cette transformation ne peut s'effectuer que lentement; on peut même se demander en outre si elle est désirable lorsque la situation est susceptible de changer brusquement, comme c'est le cas au cours des mouvements de dépression et de prospérité. Si les variations de la balance des comptes provoquées par l'évolution de la situation à l'étranger ne résultent pas d'une tendance à long terme (trend) mais de fluctuations cycliques, si par conséquent les changements ayant déterminé cet état de la balance des comptes ne sont pas permanents et si les mouvements ultérieurs ne sont pas orientés dans la même direction, on s'apercevra que le rétablissement de l'équilibre — c'est-à-dire la perte des investissements entrepris à la suite du rajustement — a été inutile et que les nouveaux investissements ont pris une mauvaise direction.

Les avantages théoriques de la dévaluation en tant que « politique à long terme », qui consistent à donner une impulsion « impartiale » (et un coup de frein également impartial) et par conséquent à stimuler les industries « les plus productives » (qu'il s'agisse des exportations ou du remplacement des importations), ne lui permettent pas de constituer une politique appropriée à la lutte contre les fluctuations cycliques, étant donné que les facteurs spécifiques « moins productifs » se trouveraient complètement inutilisés à court terme. Une politique plus souple, permettant un ajustement plus progressif des facteurs disponibles dans le secteur exportations, semblerait mieux correspondre aux besoins d'une politique générale de plein emploi. Néanmoins, si l'on considère une période de longue durée, il est nécessaire de prendre des mesures pour affecter à une utilisation plus productive les facteurs ayant perdu définitivement leur productivité antérieure par suite du changement survenu dans la situation. Mais

les indications données à ce sujet par les revenus courants nets du secteur privé ne sont pas significatives.

La même conclusion se dégage de l'analyse des effets de la dévaluation sur les *importations*. Tant que le plein emploi subsiste, l'élasticité, en relation avec les prix, de la demande nationale portant sur les produits importés (même les produits de luxe) peut être très faible. En conséquence, le pays peut être forcé de procéder à des rajustements afin d'obtenir un montant d'exportations lui permettant de payer ces importations, au risque de réduire le niveau de vie de la communauté toute entière par une modification défavorable dans les « terms of trade ». L'utilisation d'une méthode non discriminatoire comme la dévaluation, pour réduire la demande nationale de produits étrangers, impliquerait, dans ce cas, des sacrifices inutiles. Ces sacrifices seraient d'autant plus importants que le pays rencontrerait plus de difficultés pour accroître ses exportations.

Comme l'a fait observer Mrs. Robinson (1), les actifs étrangers (ainsi que le revenu provenant de ces actifs) et les dettes étrangères (ainsi que leurs charges) peuvent être considérés comme des exportations ou des importations. Suivant qu'ils sont libellés en monnaie nationale ou en devises étrangères, leurs effets sur la balance des comptes sont différents. Les dettes libellées en monnaie nationale « peuvent être considérées comme une exportation dont l'offre intérieure est parfaitement inélastique ». Elles devraient être favorablement affectées par une dévaluation. Cependant, si un pays se trouve être le centre d'un réseau de paiements étrangers — comme ce fut le cas de la Grande-Bretagne — les menaces de dévaluation répétées inciteront les clients étrangers à retirer leurs soldes actifs (qui constituent en réalité, si l'on se place au point de vue du débiteur, des crédits à bon marché) ou à demander une « garantie en or » qui les transformera en engagements libellés en or (2). Mais, si les dettes sont libellées en devises étrangères « elles peuvent être considérées comme une importation dont la demande intérieure est parfaitement inélastique ». La situation du pays sera aggravée par la dévaluation. Il en sera de même pour les actifs étrangers libellés en monnaie nationale (à moins qu'il ne s'agisse d'actifs dont la valeur, s'il n'y avait pas eu dévaluation, se serait dépréciée par suite de la suspension des paiements).

Si les fluctuations demeurent peu violentes, ou si le rajustement primitivement nécessité par l'interruption de l'expansion économique n'est pas important, des mesures intérieures d'ordre général, comme les mesures fiscales, peuvent sauvegarder les intérêts de la communauté.

(1) *Ibid.*, p. 196.

(2) Dans le plan établi en commun par les experts monétaires internationaux (Joint Plan of Experts), il n'est pas spécifié si le Fonds ou le pays débiteur (la dette prend la forme d'une vente de monnaie nationale au fonds) supporteront la perte résultant de la dévaluation de la monnaie du pays débiteur. Les propositions américaines (plan White) qui ont servi de base au nouveau projet stipulaient que le débiteur devait indemniser le Fonds.

Il en est de même lorsqu'il s'agit d'un système complètement collectiviste ou d'un système réservant le monopole des transactions économiques avec l'étranger au gouvernement.

En conclusion, dans un système économique mondial où les pays importants continuent d'enregistrer de brusques fluctuations économiques, la dévaluation ne constitue pas, pour les autres pays désireux de maintenir le plein emploi, une méthode à court terme normale permettant de concilier la stabilité intérieure et les fluctuations extérieures. La dévaluation, considérée comme un moyen de rétablir l'équilibre, présente non seulement l'inconvénient d'influencer défavorablement le revenu réel du pays, en ce qu'elle s'efforce — sans d'ailleurs y réussir parfaitement — de stimuler les exportations et rend ainsi les « terms of trade » moins avantageux, mais également le désavantage décisif de n'être ni assez souple, ni assez forte pour empêcher le développement d'un chômage frictionnel inutile.

Ces inconvénients de la dévaluation, utilisée comme moyen de rétablir l'équilibre, ont échappé à l'attention pour trois sortes de raisons. En premier lieu, avant le retour de la Grande-Bretagne à l'étalon-or et son abandon en 1931, la dévaluation était appliquée par des pays d'outremer dont la situation économique était faible, et où les conditions existantes rendaient son application relativement efficace. En deuxième lieu, dans la plupart des cas, il s'agissait d'un déséquilibre relativement peu important. Cependant, l'élément quantitatif, par l'intermédiaire de facteurs dynamiques, tels que le danger des déflations secondaires et leurs répercussions sur l'élasticité de la demande en relation avec les prix, apporte des modifications qualitatives fondamentales au problème du rajustement. En troisième lieu, lorsqu'il fallait procéder à un rajustement important, on ne parvenait pas à éviter une dépression de l'économie intérieure, c'est-à-dire que la demande effective diminuait et que cette diminution déterminait dans l'économie intérieure un état de sous-emploi qui favorisait le rajustement de la balance des comptes en modifiant les élasticités intérieures en relation avec les prix ayant un rôle à jouer dans le rajustement. On risque donc de commettre des erreurs en appliquant les conclusions des expériences passées aux problèmes des économies de plein emploi (1).

(1) Lord Keynes (*Hansard, House of Lords*, 23 mai 1944, col. 844) affirme que la faculté de modifier la valeur de la monnaie et le contrôle du taux d'intérêt résultant du contrôle des mouvements de capitaux créeraient les conditions nécessaires au maintien du plein emploi à l'intérieur du pays, quelle que soit la situation à l'étranger, et sans qu'il soit nécessaire de prendre de nouvelles mesures de contrôle direct du commerce extérieur. Comme nous le verrons, on peut légitimement douter que le plan monétaire accepté par les experts permette de rétablir complètement l'équilibre des balances des comptes au moyen de dévaluations. En tout cas, l'espoir exprimé par lord Keynes ne serait justifié qu'en admettant que la demande d'exportations britanniques soit fortement élastique à l'étranger. Etant donné les conditions économiques présumées de l'après-guerre, il semble improbable que cette hypothèse se réalise. Dans ce cas la dévaluation serait pour le moins inefficace et pourrait même, si l'on met les choses au pire, aggraver la situation. De plus, si le nouveau plan est accepté, il ne sera pas possible de dévaluer

En conclusion, toute modification importante et brusque de la demande effective étrangère d'un pays est susceptible d'entraîner dans les autres pays des rajustements difficiles à réaliser sans provoquer le chômage. Même si la modification est qualitative, et non quantitative, elle soulève de graves problèmes. Une collaboration internationale complète en vue de la réalisation du plein emploi exige, en conséquence, que les pays participants ne stabilisent pas seulement le volume de leur demande effective, mais s'abstiennent de le modifier par des droits de douane, des contingentements, des contrôles, etc., sans consulter préalablement les pays intéressés. Les changements désirables pour faciliter le développement des régions pauvres devraient être effectués en tenant dûment compte de leurs répercussions dans les autres pays. L'équilibre des balances des comptes serait rétabli plus facilement si ces modifications étaient échelonnées sur une plus longue période et (ou) si l'on établissait des programmes de compensation internationaux.

c) *Le contrôle direct.*

1° *La méthode et le but des contrôles.* — Nous avons vu que la dévaluation n'est pas complètement efficace, lorsqu'il s'agit de maintenir ou de remettre en équilibre la balance des comptes internationaux. On peut se demander dans quelle mesure d'autres méthodes de rajustement, plus spécifiques, sont susceptibles de réussir là où la dévaluation échoue. Pour résoudre ce problème, il faut chercher les raisons de l'échec de la dévaluation. On s'est aperçu qu'elles provenaient de l'élasticité insuffisante, en relation avec les prix, de la demande étrangère portant sur les exportations d'un pays (industriel) en état de plein emploi, lorsque les autres pays souffrent du chômage. On peut donc avoir recours à deux séries de mesures, qui n'ont pas été suffisamment différenciées dans l'analyse, parce qu'elles se trouvent en pratique nécessairement confondues.

Suivant une première méthode, on considère la demande effective extérieure comme donnée, et l'on s'efforce d'atténuer le déséquilibre de la balance des comptes en faisant sortir les échanges commerciaux de leur voie normale et (ou) en modifiant les « terms of trade » par des mesures spécifiques favorables au pays procédant au rajustement. Dans une certaine mesure, cette méthode pourrait être quali-

en même temps toutes les monnaies des pays ayant entre eux des liens économiques — comme ceux du bloc sterling — si certains membres du bloc ne présentent pas une balance des comptes déficitaire (ce qui pourrait être le cas en raison du déficit de la balance des comptes de la Grande-Bretagne elle-même). La Grande-Bretagne pourrait ainsi voir ses « terms of trade » devenir plus défavorables par rapport à ces pays et la dévaluation de la livre pourrait rester sans effets sur cette situation, à moins que la politique de plein emploi ne soit abandonnée et que l'élasticité de la demande en relation avec les prix ne soit accrue. En essayant d'imposer à des pays liés entre eux au point de vue économique, mais conservant leur souveraineté politique, des « règles de jeu » qui ne peuvent s'appliquer *à l'intérieur* des pays souverains, ou doit aboutir, soit à une unification politique, soit à une paralysie économique dans les unités politiques les moins importantes.

fiée d' « abusive ». La seconde méthode consiste à accroître la demande étrangère de produits nationaux par une action consciente. Nous devons enfin examiner comment ces méthodes peuvent être techniquement adaptées au système économique donné d'un pays.

La première méthode est basée sur le fait que les élasticités de la demande étrangère relative à différents articles d'exportation, ainsi que les élasticités de la demande intérieure relative à différents articles d'importation, ne sont pas égales entre elles. Les primes à l'exportation adéquatement différenciées et les contrôles des importations (barrières douanières, achats massifs, etc.,) ont un effet plus favorable sur la balance des comptes qu'une dévaluation équivalente à la *moyenne* de ces primes à l'exportation ou de ces restrictions à l'importation. La réglementation directe des importations permet d'exclure celles qui semblent avoir le moins d'urgence au point de vue social. On atténue ainsi la pression exercée sur les exportations. Il s'ensuit que, dans le cas où la dévaluation ne peut réussir facilement à améliorer la situation de la balance des comptes, les méthodes différentielles peuvent quelquefois y parvenir.

Cette méthode correspond à un contrôle direct de la propension nationale à consommer des produits étrangers et de l'offre d'exportations. Dans un système de ce genre, une réduction de la demande étrangère se traduirait, non pas par une réduction de l'emploi des facteurs concourant à la production mais 1° par une diminution moins importante de la valeur des exportations obtenue en consentant des réductions de prix aux acheteurs étrangers et 2° par la restriction ou le contrôle direct des importations.

L'utilisation de la seconde méthode est quelque peu limitée par le fait que le pays envisageant d'appliquer cette politique souffre de l'importance excessive de ses dettes et ne peut donc recourir à la méthode du *laissez-faire* consistant à développer la demande effective étrangère par l'octroi de prêts aux autres pays. Pour que cette méthode soit efficace, il faut que l'accroissement de la demande de produits étrangers s'accompagne automatiquement d'un accroissement de la demande étrangère de produits nationaux, ou plutôt que le maintien de la demande intérieure de produits étrangers, en dépit de la crise sévissant à l'étranger, provoque une nouvelle expansion de la demande étrangère de produits nationaux (1). Elle ne consiste pas simplement à détourner la demande étrangère existante des marchés où les prix sont les plus bas, mais à créer des conditions permettant à la demande étrangère de se développer pour le bien de tous les intéressés.

2° Modification de la balance des comptes-courants par des mesures directes n'affectant pas directement la demande effective globale. — La

(1) Cette méthode consiste donc à redonner volontairement à la demande étrangère une forte élasticité en relation avec les prix qu'elle n'aurait pas obtenue sans ces mesures, élasticité sur laquelle l'école dévaluationniste du *laissez-faire* fonde tous ses espoirs et dont elle admet *implicitement* l'existence. Elle peut être utilisée et l'a été en temps de guerre, pour obtenir des « terms of trade » plus favorables.

première méthode de rétablissement de l'équilibre consiste à stimuler les exportations et à réduire les importations par des mesures n'ayant pas un caractère « monétaire ».

Si le gouvernement a le monopole total des relations économiques extérieures, il peut atteindre cet objectif directement. Pour maintenir le plein emploi dans des systèmes économiques basés (tout au moins principalement) sur l'entreprise privée, il faudra recourir aux droits, aux contingentements, aux restrictions de change et à la subvention des exportations. Les achats massifs *unilatéraux*, ou les accords de vente dans lesquels le pays prenant l'initiative de l'accord profite de son état de monopole ou de monopsonie pour obtenir des « terms of trade » plus favorables que ceux résultant du « libre jeu » des forces économiques et rétablir ainsi l'équilibre de sa balance des comptes, peuvent être rangés parmi ces méthodes, à condition cependant que l'autre pays ne complète pas ces accords par des arrangements permettant un accroissement de sa demande effective ou de son revenu réel. Les achats massifs unilatéraux peuvent avoir un caractère discriminatoire ou non-discriminatoire.

(α) *La stimulation des exportations.* — La stimulation de certaines exportations sélectionnées peut être financée de diverses manières afin de répartir différemment la charge réelle résultant de l'évolution défavorable des « terms of trade ». De toute façon, cette charge sera inférieure à celle qu'aurait entraînée la dévaluation. L'une des méthodes consiste à financer les exportations au moyen d'une taxe sur le commerce national. Elle est à la fois inefficace et injuste (1).

(1) Dans ce pays, on préfère recourir à la création d'un fonds destiné à alimenter les opérations de concurrence, auquel participent les industries particulières, qui forment des cartels autonomes afin d'être en mesure de procéder à des négociations collectives avec les concurrents étrangers et d'obtenir des prix discriminatoires. C'est une méthode non économique, inefficace et pernicieuse. L'influence du cartel dans les négociations, même s'il jouit de l'appui du gouvernement, dépend principalement de l'existence d'excédents d'importations de la matière première en question (d'où le succès des négociations relatives à l'acier après 1932 par exemple). La possibilité de constituer un fonds suffisamment élevé pour permettre le succès des opérations dépend de l'importance relative du marché intérieur et de l'élasticité de la demande nationale. Cet expédient ne peut être utilisé avec quelque succès que s'il s'agit de produits ayant un large marché intérieur et qui sont relativement importants pour les consommateurs nationaux, c'est-à-dire de produits dont la demande intérieure est relativement peu élastique. Cette méthode correspond, par conséquent, à une stimulation des exportations au moyen d'un impôt indirect prélevé sur le consommateur, c'est-à-dire d'une fiscalité régressive. Le prélèvement effectué sur les ventes intérieures serait, de plus, dissimulé par une hausse de prix du produit national ou une diminution de sa qualité. On rendrait ainsi possibles toutes sortes d'abus et l'on aboutirait finalement à encourager l'improductivité.

Une variante de cette méthode consiste à vendre les marchandises à un prix inférieur à leur prix de revient total. Si l'on ne maintient pas le taux de change à son niveau optimum, en ce qui concerne la moyenne des transactions, cette méthode correspond à la subvention de toutes les exportations sans discrimination et non à une simple compensation des droits prélevés sur les exportations en maintenant le taux de change au-dessus de sa valeur. Si la différence entre le prix de revient total et le coût primaire varie suivant les industries, on enfreint d'autre part le principe des coûts comparatifs. On diminue de cette manière la productivité de la main-d'œuvre en orientant les efforts dans une mauvaise direction, et en rendant les « terms of trade » du pays plus défavorables. On peut obtenir

Une seconde méthode de financement, plus efficace, consisterait à faire accorder par le Trésor des subventions directes aux entreprises privées, afin de favoriser les exportations. Cette politique n'est pas sans dangers, au point de vue intérieur comme au point de vue extérieur (1). A effets équivalents, cette méthode n'est cependant pas plus nocive qu'une dévaluation. Tout accroissement des exportations effectué malgré la diminution de la demande extérieure, exerce une pression sur les pays étrangers et provoque une résistance. En s'efforçant de concentrer l'accroissement des exportations sur les industries produisant des marchandises dont l'élasticité de la demande en relation avec les prix est relativement forte, le pays en état de plein emploi pourrait espérer tout au moins ne pas heurter de front ses concurrents étrangers les plus atteints par la crise, qui seront sans aucun doute les plus acharnés dans la lutte. Le fait que l'élasticité de la demande en relation avec les prix est assez forte en ce qui concerne les produits d'un pays quelconque indique *a priori* que, dans l'industrie considérée, la capacité de production inutilisée des concurrents étrangers n'est pas trop importante.

La stimulation des exportations, — quelles que soient les méthodes adoptées, à l'exception cependant des mesures qui accroissent la demande effective à l'étranger — tend à faire baisser les prix extérieurs. La modification des prix relatifs entraînera une variation des écarts existants entre les coûts d'opportunité qui rendent avantageux l'échange international des marchandises. Si l'on intervient alors pour maintenir les exportations, les facteurs productifs seront détournés de leur utilisation courante « optimum ». En tant qu'instrument d'une

un meilleur résultat en appliquant une politique nationale de plein emploi, jointe à des mesures de protection, si l'état de la balance des comptes nécessite une intervention de ce genre (voir Mrs. Robinson, *op. cit.*, p. 222). Les répercussions sont encore plus défavorables si l'existence d'un chômage général permet aux industries exportatrices de maintenir bas le niveau de leurs salaires (voir ci-dessus), particulièrement si le degré de monopole des industries exportatrices est moindre que celui du commerce intérieur (ce qui est très probable dans le cas d'une déflation, dont les effets défavorables sont sensiblement renforcés par ces répercussions secondaires).

(1) La solution la plus satisfaisante consisterait à créer, sous l'égide d'un département ministériel, des organismes officiels de commerce de gros, qui joindraient aux avantages internes d'un système de concurrence les avantages internationaux d'un monopole du commerce extérieur. Les transactions qui n'ont pas besoin d'être subventionnées ne devraient être ni subventionnées ni contrôlées. En plus de leur action stimulante sur les exportations, qui présente pour le pays un intérêt à la fois relatif et absolu, ces organismes et le département ministériel qui les contrôle pourraient constituer un organe de coordination et de surveillance pour toutes les industries exportatrices (ou susceptibles de le devenir) auxquelles le niveau des prix, des coûts et des cours de change en vigueur ne permet pas de travailler pour l'exportation et qui ne peuvent se risquer à constituer des stocks en vue des ventes futures. On pourrait également utiliser l'équipement pour produire des marchandises qui seraient stockées en attendant que la demande courante d'exportations s'adapte à la capacité de production correspondant au plein emploi. En même temps, l'existence de cette organisation du commerce extérieur empêcherait les tendances monopolistiques de se développer, étant donné que l'organisme pourrait, en cas de besoin, déverser une partie de ses stocks sur le marché national, empêchant ainsi l'application de prix abusifs. Comme dans tous les cas de ce genre, le problème consisterait à choisir un personnel compétent.

politique d'emploi, la stimulation des exportations doit être rejetée parce qu'elle provoque une déperdition inutile du revenu réel. Quant à savoir si l'on ne devrait pas néanmoins utiliser cette méthode pour permettre le maintien d'un certain niveau d'importations, ceci dépend des différences *ex-post* existant entre les coûts d'opportunité, qui seront également déterminées par les possibilités de réemploi des facteurs non spécifiques utilisés par d'autres industries exportatrices ou servant à d'autres genres de production.

(β) *Le contrôle des importations.* —Le contrôle des importations doit accompagner la stimulation des exportations, sinon il est possible que l'on soit forcé de porter les exportations au-delà du niveau optimum.

Le contrôle des importations peut s'effectuer indirectement par un système de prix (tarifs) ou directement par une limitation quantitative obtenue soit au moyen de contingentements et d'autorisations d'exportations de devises, soit par la centralisation des achats (1). Toutes les mesures protectionnistes (2) tendent à améliorer les « terms of trade » et à compenser de cette manière — tout au moins provisoirement et en partie — la diminution du revenu réel de la communauté (qui se traduit par une augmentation des prix). En principe (3) l'application de tarifs douaniers d'une certaine importance peut avoir exactement les mêmes effets qu'une restriction directe donnée des importations. Une analyse plus approfondie montre que cette équivalence est strictement limitée aux effets produits sur la balance des comptes. A moins que les tarifs douaniers ne soient totalement prohibitifs (dans ce cas, il existe évidemment aucune différence entre les restrictions directes et indirectes, puisqu'elles sont absolues), leur influence sur l'emploi et sur la répartition du revenu national n'est pas la même que celle d'une restriction directe « équivalente ». Le contrôle direct protège beaucoup mieux les producteurs nationaux que les tarifs douaniers (et *a fortiori* que la dévaluation), parce que l'entrepreneur connaît à l'avance les effets du contingentement sur le marché intérieur, alors que ceux des droits de douane — à moins qu'il ne s'agisse de droits prohibitifs — dépendent également des mesures de rajustement que prendront les concurrents étrangers à la suite de l'application des nouveaux tarifs. En conséquence, si l'on poursuit une politique de création de nouvelles entreprises ou de développement de la production existante, alors qu'il y a une crise à l'étranger, les restrictions indirectes ne suffiront sûrement pas à favoriser l'efficacité de ces mesures. L'intervention du gouvernement s'exerçant par le mécanisme des prix, ne peut que déterminer une meilleure utilisation de la

(1) Celle-ci peut être discriminatoire ou non discriminatoire.

(2) A moins que l'on applique un système de contingents et de licences comme celui institué par l'Administration de l'Agriculture britannique avant la guerre (et le Contrôle des Changes pendant les premiers mois des hostilités), système qui permettait au vendeur étranger de bénéficier de l'augmentation des prix intérieurs.

(3) Cf. Société des Nations : *Quantitative Control of Foreign Trade*, p. 20.

capacité de production en excédent. Il est particulièrement difficile de protéger une économie en état de plein emploi contre les fluctuations extérieures parce que l'ébranlement de la confiance tend à gagner ce pays (d'où hausse des primes destinées à couvrir les risques et diminution de l'investissement). Dans un système économique mondial instable, la politique de plein emploi devra probablement s'accompagner d'un certain contrôle des importations. La différence existant entre les coûts à long terme et à court terme peut être assez sensible pour rendre la stabilité intérieure difficile, alors que des fluctuations se produisent à l'étranger, si l'on ne procède pas à des investissements gouvernementaux, ou si l'État n'accorde pas de garanties contre les pertes pouvant résulter des nouveaux investissements.

(γ) *Les achats massifs unilatéraux.* —En contractant des accords en vue d'achats unilatéraux massifs, un pays profite de la situation privilégiée que lui confère son état de monopsonie pour obtenir des « terms of trade » plus favorables et réduire ainsi le déficit de sa balance des comptes. Des auteurs américains comme le professeur Viner (1) estiment que toutes les transactions impliquant une influence monopolistique sur les marchés sont discriminatoires et abusives. Il n'est pas légitime de distinguer les mesures de rajustement abusives des mesures non abusives en se basant sur des concepts statiques. Les achats massifs auront un caractère abusif ou non abusif suivant que le revenu national réel des pays où ils sont effectués s'élèvera ou non (2). Ce fait, comme nous allons le voir, ne peut être déterminé par le simple rapport des prix. Les accords prévoyant des achats à long terme éliminent les risques dus aux aléas des marchés. Il est donc évident que le pays acheteur rend au pays vendeur un service qui pourrait être et qui est le plus souvent d'une importance considérable. La conclusion d'un accord de ce genre permettra aux producteurs du pays vendeur, particulièrement s'il s'agit de petits producteurs dont la position est faible, d'obtenir des crédits à bon marché et de moderniser leur production. Sans l'accord commercial, ils n'auraient jamais eu la possibilité de procéder à cette réorganisation (3).

(1) *Trade Relations between Free Market and Controlled Economics.* Société des Nations, 1943. Une déflation générale qui aurait les mêmes effets sur les « terms of trade » et serait beaucoup plus défavorable au revenu national étranger, n'est cependant pas condamnée comme abusive.

(2) De cette manière, le caractère abusif ou non abusif de la méthode appliquée dépendra non pas du mécanisme adopté, comme le suggère M. KALDOR (*The Banker*, 1943) qui admet implicitement que toute discrimination monétaire est abusive et que toute discrimination non monétaire n'est pas abusive, mais du volume et des conditions des échanges. Cependant, la renonciation aux accords *monétaires* rendrait la situation des pays industriels (comme la Grande-Bretagne) plus défavorable, parce qu'ils importent des produits alimentaires et des matières premières standard et exportent des produits manufacturés variés. Il serait plus difficile de conclure des accords pour l'achat massif de produits manufacturés que pour l'achat massif de matières premières.

(3) L'amélioration future de leur crédit aura sur leurs coûts de production des effets beaucoup plus importants qu'on ne l'a reconnu jusqu'alors. Dans les pays primaires, les petits producteurs, en raison des risques dus aux mauvaises récoltes

Un pays industriel ne s'engagera pas à acheter à un prix fixé une partie importante de la production d'un autre pays, s'il n'est pas assuré, plus directement qu'il ne ressort d'une convention monétaire générale, non seulement d'être en mesure de payer les marchandises fournies et de le faire dans des conditions qui ne deviennent pas par la suite trop désavantageuses, en raison d'événements échappant à son contrôle (par exemple, d'une déflation survenant chez son fournisseur), mais aussi qu'il ne sera pas possible plus tard d'obtenir ailleurs les mêmes marchandises à de meilleures conditions. De son côté le fournisseur de produits (primaires) doit être garanti que, la vente une fois conclue, l'acheteur ne s'efforcera pas de porter les prix de ses exportations à un niveau déraisonnable (1).

En l'absence d'un accord monétaire international sauvegardant les intérêts du pays acheteur, il est peu probable qu'on assiste à un développement considérable des achats massifs unilatéraux.

et aux fluctuations du marché, souffrent toutes sortes d'abus. Un taux d'intérêt supérieur à 20 % par an constitue plutôt une règle qu'une exception. La réorganisation du crédit agricole dans les Balkans a puissamment aidé l'Allemagne à conclure des accords commerciaux avantageux, à une époque où elle ne disposait pas d'une force politique suffisante pour imposer ces accords aux pays balkaniques. Il n'est nullement exact que, pendant la première phase de son expansion commerciale dans le Sud-Est, l'Allemagne ait abusé de la situation des producteurs agricoles. Dans certains pays, ses achats les ont sauvés d'une faillite complète. Même lorsque l'Allemagne a, par la suite, obligé ces pays à acheter très cher ses propres produits, on ne peut l'accuser complètement, comme on l'a fait pour des fins de propagande, d'avoir abusé de la situation, lorsqu'on examine celle-ci scientifiquement; bien que l'Allemagne ait obligé ces pays à acheter des produits qu'ils auraient pu, étant donné le cours des changes en vigueur, acheter ailleurs dans de meilleures conditions, les prix appliqués étaient, en ce qui concerne les pays balkaniques, complètement théoriques, étant donné que, sans les achats effectués par l'Allemagne, ces pays n'auraient pas été en mesure de se procurer quoi que ce fût à l'étranger. Pour équilibrer leur balance des comptes en appliquant les méthodes « libérales », ces pays auraient dû réduire leur revenu nominal et réel.

(1) Les accords de réciprocité pourraient être, de part et d'autre, limités à certains produits principaux, les autres transactions s'effectuant par un clearing multilatéral ou un mécanisme de change libre. On a fait observer qu'en essayant ainsi d'obtenir une amélioration des « terms of trade » par des accords de clearing ou des accords d'achats à long terme, non seulement on mécontenterait les pays exportateurs concurrents, mais on provoquerait des mesures de défense de la part des pays qui ne pourraient conclure de ventes qu'à condition d'utiliser les recettes provenant de leurs exportations d'une manière fixée à l'avance. On soutient que ces pays essaieront d'échapper à cette restriction. Si les pays à production primaire peuvent être assurés de jouir d'un marché stable et croissant, il est improbable qu'ils consentent à abandonner cet avantage, même s'ils doivent pour le conserver renoncer à bénéficier éventuellement de prix maxima au cours des périodes exceptionnellement favorables. En même temps, il est également évident que la Grande-Bretagne et les autres pays européens auront besoin de toute l'assistance possible pour rétablir l'équilibre de leur balance des comptes, quelle que soit la situation dans le reste du monde. En s'efforçant d'interdire les accords de prix présentant un caractère monopolistique pour les produits industriels que l'Europe exporte, tout en organisant, grâce à des accords comportant la création de stocks de sécurité ou d'autres mesures, un contrôle volontaire des prix des matières premières, on rendrait les « terms of trade » encore plus défavorables pour l'Europe et les problèmes européens prendraient encore plus de gravité. L'auteur de cet article a établi une combinaison de clearing multi et bilatéral pour la Mission économique française, qui était principalement destinée à l'élaboration d'une méthode permettant de résoudre les problèmes financiers résultant des dispositions « Cash and carry » de la loi de neutralité américaine, qui n'avaient pas encore été remplacées par le système prêt-bail. (Les grands principes de cette méthode ont été publiés dans *Economica*, en août 1940.)

3° *Méthodes influençant la demande effective étrangère.* — Un pays en état de plein emploi peut à son choix utiliser les méthodes monétaires ou non-monétaires pour influencer la demande effective étrangère de ses produits. Les méthodes non-monétaires consistent en achats massifs réciproques; les méthodes monétaires correspondent à des accords de clearing et de paiement. L'utilisation de ces méthodes auxiliaires pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements est rendue nécessaire par le fait que l'existence du plein emploi dans un pays a pour résultat de maintenir — ou plutôt d'accroître — les achats de ce pays, par rapport aux achats des pays étrangers atteints par la dépression. Si l'on adoptait des méthodes plus orthodoxes pour rétablir l'équilibre, on pourrait difficilement éviter une diminution du revenu national réel. Aussi longtemps que les politiques d'emploi (et d'investissement) ne sont pas coordonnées de manière à permettre l'équilibre des paiements internationaux, l'achat ou la vente de produits à l'étranger, sans clause de réciprocité, ne peut être considéré comme équivalant à la même opération effectuée avec la certitude qu'elle sera automatiquement suivie en temps voulu d'une transaction réciproque. Si l'on néglige de prévoir la clause de réciprocité qui constitue l'intérêt de la première opération, c'est que l'on admet implicitement que l'ensemble du système économique est en état de plein emploi, c'est-à-dire que la fameuse « Loi des Marchés » de Say s'applique aux transactions internationales (1) et que, par conséquent, l'opération inverse se produit automatiquement et sans qu'il y ait besoin de nouvelles mesures, sur la base des coûts comparatifs existants qui sont considérés comme n'étant pas influencés par la première transaction. On ne pourrait accepter cette hypothèse que si l'on devait parvenir à un accord international complet permettant le maintien du plein emploi dans tous les pays participants. Le succès du multilatéralisme dépend du plein emploi, *mais la réciproque n'est pas vraie.* En l'absence d'un accord international de ce genre, il ne sera plus possible d'estimer les bénéfices provenant du commerce extérieur sur la base des écarts *courants* existant entre les coûts comparatifs. Il faut tenir compte de tous les effets secondaires de chaque transaction, y compris de ceux qu'elle exerce sur la demande globale des pays participants (en obligeant ces pays à prendre des mesures générales de rajustement).

En l'absence de mesures spéciales, on assisterait à une disparition, ou à une diminution considérable des transactions commerciales. En

(1) Lord KEYNES *(ibid.)* en faisant valoir les avantages du retour à une « complète convertibilité » des monnaies, grâce à un système multilatéral, comparait la situation d'un pays dans le cas où il peut exporter et utiliser le produit de ces exportations pour acheter dans n'importe quel pays (convertibilité générale) et dans le cas où il peut exporter, mais est tenu d'acheter dans le pays où il a envoyé ses exportations. Il va de soi que la première situation est plus avantageuse. Mais l'exemple choisi par lord Keynes, s'il était convaincant, n'était pas moins trompeur. Dans un système sujet aux fluctuations économiques, il s'agit en réalité de pouvoir exporter (même si l'on est tenu d'acheter dans le pays qui a reçu ces exportations) ou de ne pas pouvoir exporter du tout. S'il faut choisir entre ces deux cas, il est probable qu'il vaut mieux être en mesure d'exporter, même si les possibilités d'acheter sont ensuite limitées.

effet, cette situation provoquerait l'apparition ou l'accroissement de soldes en faveur des pays qui n'ont pas réussi à réaliser le plein emploi, ou n'ont appliqué aucune politique de plein emploi, ce qui obligerait tous les pays à réduire leurs importations parce que les soldes en question peuvent être dépensés dans n'importe quel pays et notamment dans des régions qui, du fait de leur influence déflationniste, absorbent les liquidités sans accroître leurs demandes de biens et de services étrangers.

Les accords de réciprocité permettent d'acheter des marchandises et des services sans posséder suffisamment de réserves liquides ayant une valeur internationale. Si le pays contre-partie à la transaction n'utilise pas immédiatement les crédits dont il dispose pour effectuer l'opération inverse, on assiste à une création automatique de crédit. En conséquence, dans le cas de pays souffrant d'un manque de liquidités et dont les systèmes économiques tendent à rendre la balance des comptes déficitaire, ces accords permettent le maintien du plein emploi et celui des approvisionnements étrangers. Un pays ayant tendance à exporter son chômage par l'intermédiaire de ses excédents d'exportations, c'est-à-dire un pays qui a tendance à absorber les liquidités internationales, n'a pas besoin de recourir à cette méthode. Elle est surtout utile aux pays qui ne veulent pas se soumettre à la pression déflationniste exercée par l'étranger.

Interdire les accords de réciprocité sous prétexte qu'ils ont un caractère discriminatoire revient à laisser les pays instables ayant des excédents d'exportation, diriger unilatéralement les échanges, parce qu'ils sont en mesure de faire des avances aux autres pays.

(α) *Réciprocité non-monétaire.* — Les accords de réciprocité n'ayant pas un caractère monétaire consistent en contrats réciproques pour la fourniture massive d'approvisionnements. Il dépend de la politique intérieure du pays avec lequel ils sont conclus qu'ils aient ou non une répercussion réelle sur la demande globale étrangère. Ils permettent de pratiquer une politique d'expansion sans rendre la balance des comptes plus défavorable. L'application pratique des achats massifs réciproques est limitée par le genre de système économique existant dans les pays intéressés. Les achats massifs réciproques peuvent être facilement pratiqués entre deux pays entièrement collectivistes. Ils ne sont pas faciles à appliquer entre des pays dont le système économique repose sur la propriété privée des entreprises. Dans ce cas, ce n'est pas l'État, mais les particuliers qui importent ou exportent, et les commerçants exportateurs ne sont pas nécessairement chargés des importations. Il pourrait donc être difficile et maladroit d'obliger les commerçants à conclure des accords de troc directs (1). Il ne faut pas

(1) C'est le cas, en particulier, lorsque des pays industriels font du commerce avec des pays à production primaire. Il est facile d'organiser des achats massifs de matières premières ou de produits alimentaires, mais beaucoup plus difficile d'obliger les importateurs d'un pays à production primaire à acheter au pays

non plus oublier que les accords de troc « volontaires » peuvent, dans la mesure où leur élaboration a subi des influences monopolistiques et monopsoniques, présenter un caractère abusif. En réalité, étant donné que ces accords nécessitent l'organisation des échanges de produits déterminés, ce qui est peu pratique et restreint le choix de la partie la plus faible quant aux produits à échanger et au moment des achats, ils sont susceptibles de donner lieu à plus d'abus que les accords obligeant le pays exportateur à utiliser le produit de ses exportations pour acheter dans le pays où elles ont été effectuées, mais lui permettant de choisir les produits et de fixer lui-même l'époque de ses achats.

(β) *Réciprocité monétaire.* — La réciprocité monétaire peut prendre la forme d'accords de paiements ou d'accords de clearing. Dans les accords de paiement, un pays s'engage à utiliser une certaine partie du produit de ses exportations d'une manière déterminée à l'avance. Dans les accords de clearing, tous les paiements sont portés au débit ou au crédit d'un compte central; le pays ne peut effectuer de paiements en prélevant sur ce compte sans l'autorisation de l'organisme de contrôle. Ces deux sortes d'accords peuvent avoir un caractère volontaire. Le blocage forcé présuppose que le pays appliquant cette mesure est débiteur; s'il en était autrement aucun pays ne serait tenu de poursuivre ses livraisons. Aucun pays n'est tenu de vendre au pays qui bloque le produit de la vente et ne permet de l'utiliser que pour des paiements intérieurs. Ces accords réciproques de paiement ou de clearing devraient avoir un caractère plutôt *moins* abusif que les achats directs massifs, étant donné qu'ils laissent au pays contre-partie à l'accord plus de liberté dans son choix. Il suffit seulement que l'un des pays partie à l'accord se maintienne en état de plein emploi (et par conséquent importe) pour que ces accords procurent, ou plutôt créent, la liquidité internationale nécessaire au financement des importations et donnent ainsi une tendance expansionniste à l'économie du pays vendeur. Il est vrai qu'en limitant le choix du pays vendeur ils créent également dans le marché des imperfections favorables aux industries du pays acheteur. Cependant, si ce pays n'achetait pas, le vendeur ne serait pas en mesure d'acheter. Il est donc injustifié de dire que ces

dans lequel ils ont exporté un montant équivalent de produits manufacturés, si le marché du pays ayant acheté les matières premières est moins avantageux que celui d'un autre pays auquel il n'est pas possible de vendre. Cependant, si l'on n'impose pas cette obligation aux pays à production primaire, il se peut qu'ils ne puissent plus rien exporter, et qu'ils soient forcés, ainsi que le pays industriel, de recourir à une autarcie inutile. Étant donnée l'initiative limitée de la plupart des services officiels, en Grande-Bretagne tout au moins, il est impossible de s'attendre à ce que le troc massif « volontaire » prenne une extension considérable. L'interprétation de lord KEYNES (*Hansard*, 23 mai, col. 870), à savoir que l'interdiction de conclure des accords monétaires discriminatoires ne s'applique pas aux accords de troc « volontaires », interprétation qui est en opposition directe avec la thèse officielle américaine, exposée par le professeur VINER *(op. cit.)* n'offre pas de grandes possibilités en ce qui concerne le maintien des échanges internationaux de marchandises entre les pays en état de plein emploi, quelle que soit la situation du commerce dans le reste du monde.

accords ont, *dans tous les cas* un caractère abusif. L'existence de ce caractère abusif depend non seulement des *prix* en vigueur dans les pays acheteur et vendeur et dans le reste du monde et des taux de change, mais également de la proportion des transactions effectuées par rapport au *volume* qu'elles auraient pu atteindre si l'accord n'avait pas été conclu.

L'objectif principal de ces accords est d'empêcher la fuite des réserves de liquidité vers les régions atteintes par la dépression, c'est-à-dire de conserver la liquidité des contrées en état de plein emploi. En l'absence de ces accords, si le chômage sévit dans des pays importants, il semble qu'on puisse assister à un développement d'autarcies nationales. Les pays en état de plein emploi perdraient alors leur liquidité en faveur des pays souffrant du chômage, parce que leurs politiques de plein emploi font d'eux des pays auxquels il est avantageux de vendre, mais désavantageux d'acheter. Il est évident que cette situation ne saurait se prolonger.

On fait souvent observer que le caractère abusif des accords de clearing provient du fait que les « pays à clearing » donnent à leurs monnaie, exprimée en devises des pays « libres » une valeur supérieure à sa valeur réelle. S'ils consentaient seulement à dévaluer, dit-on, le problème serait résolu. Mais en surévaluant leur monnaie, ces pays commettent un « abus » à l'égard des pays qui traitent avec eux, étant donné qu'ils modifient ainsi les « terms of trade » à leur avantage. Comme nous l'avons vu, les élasticités réelles de l'offre et de la demande et, par conséquent, la balance des comptes, ainsi que le taux de change, sont fonction du degré d'emploi. Rien ne permet de supposer *à priori* qu'un taux d'équilibre des changes doit exister, sans contrôles directs (y compris les tarifs douaniers), entre un pays en état de plein emploi et des régions souffrant du chômage et dans lesquelles la demande effective continue de décroître. Dans ce sens, nous entendons par taux d'équilibre des changes un niveau qui permettrait d'ajuster les paiements internationaux sans modifier le compte capital (liquide) à court terme. Ceci signifie simplement que *si* un pays désirait conserver son équilibre international dans un monde souffrant du chômage, il pourrait se trouver dans l'obligation, s'il ne veut pas recourir aux contrôles directs ou accroître son autarcie, de renoncer aux politiques de plein emploi.

De cette manière, si un pays refusait de suivre le reste du monde dans la dépression et maintenait sa demande effective inchangée (c'est-à-dire accroissait sa demande nationale pour compenser la diminution de la demande internationale), il en résulterait *ipso facto* une « surévaluation » de sa monnaie. Les subventions discriminatoires et les barrières douanières qui permettraient, dans ce cas, de stabiliser la balance des comptes rendraient l'évolution des « terms of trade », relativement moins défavorable que ne l'aurait fait une dévaluation suffisante pour équilibrer la balance des comptes (en admettant qu'il existe un taux de dévaluation susceptible de produire ce résultat.)

Il serait peu exact dans ce cas de dire que le pays a pris des mesures « abusives » étant donné que la modification primitive des « terms of trade » serait due à la rupture de l'équilibre interne de l'économie extérieure et que la politique discriminatoire n'aurait été appliquée que pour sauvegarder le plein emploi et atténuer les pertes inévitables résultant de cette politique.

Si le pays conclut alors des accords de clearing et poursuit sa politique de plein emploi, la nouvelle inflation déterminera elle-même une surévaluation des monnaies de tous les pays appartenant au système de clearing par rapport à celle des pays à change libre. Il est probable que, dans ce cas, les rapports existants deviendront *celeris paribus* plus étroits qu'avant la crise, étant donné que ces pays constitueront une oasis de plein emploi dans le désert du chômage et que leurs monnaies se trouveront ainsi surévaluées. Ce serait donc un manque complet de logique d'accuser le pays en état de plein emploi d'avoir usé de mesures abusives à l'égard de celui avec lequel il pratique le clearing. La crise étrangère est l'origine de tout le processus. Si elle cessait rapidement, aucun « bloc » ne se formerait. On n'aurait pas à utiliser de multiples taux de change.

Ce qui pourrait constituer une discrimination contestable n'est pas la conclusion d'accords de ce genre, mais l'exclusion, pour des raisons politiques, de pays désireux de conclure les *mêmes* accords en bénéficiant des *mêmes conditions*.

Les accords de réciprocité, s'ils sont utilisés d'une manière appropriée, permettent donc aux pays qui les concluent d'échanger des biens qui, en l'absence de ces accords, n'auraient pu être vendus et n'auraient sans doute jamais été produits. Ils peuvent avoir d'autres utilisations que la simple création de conditions se rapprochant de celles qui auraient prévalu en cas de « libre échange ». Ils peuvent servir de base au développement de la production et des échanges de marchandises qui n'auraient pas été produites et échangées même en cas de libre échange, parce que l'existence de risques aurait réduit les possibilités de profits et que l'on n'aurait disposé, ni des connaissances techniques, ni du capital nécessaire, bien que la production et l'échange soient parfaitement légitimes et profitables *ex post* d'après toutes les règles de la théorie classique. Il n'y a aucune raison pour que les deux parties ne partagent pas les avantages résultant de ces contrats, le pays producteur grâce à l'accroissement de ses ventes et le pays acheteur du fait qu'il pourra augmenter ses achats (puisqu'il obtiendra les marchandises à meilleur compte), ce qu'il n'aurait pu faire sans ces accords.

Les accords de clearing permettent donc d'organiser le plein emploi à l'intérieur d'un pays, qui offre ainsi aux pays dont les systèmes économiques sont complémentaires du sien des marchés stables et croissants et des prix avantageux. Ils permettent, dans un monde économique instable, d'avoir la certitude qu'il sera possible d'exporter pour payer les importations, sans avoir recours à un ajustement

déflationniste. Sans ces accords, la situation économique mondiale ne permettrait peut-être pas d'autoriser les importations, et les échanges de marchandises seraient encore plus restreints (1).

III. — **Multilatéralisme et plein emploi.**

On ne peut résoudre intégralement le problème du rétablissement d'une complète division du travail entre les nations et de l'organisation d'un système monétaire international, tout en prévenant le développement des cycles économiques dans l'ensemble du monde, si l'on ne réalise pas entre les pays autonomes participant au système un accord total au sujet de leurs politiques économiques intérieures. Si chacun des pays consentait à s'engager non seulement à maintenir le plein emploi, mais à poursuivre une politique approuvée en ce qui concerne sa balance des comptes courants — en liaison avec une politique internationale des investissements — il n'y aurait plus aucune raison pour qu'aucun pays poursuive une politique indépendante et institue pour protéger sa situation intérieure des mesures spécifiques de caractère unilatéral ou bilatéral. Les avantages éventuels qu'il pourrait, même dans ces circonstances, tirer de l'amélioration de ses « terms of trade » résultant des tarifs douaniers, etc., ou d'achats massifs ayant un caractère abusif, seraient peu importants. Il lui faudrait s'attendre à des représailles. De plus, étant donné que le plein emploi serait maintenu dans tous les cas, il ne pourrait compter sur l'avantage supplémentaire — bien que temporaire — dont bénéficie dans un monde assujetti aux cycles économiques, un pays protectionniste, et qui se traduit par un accroissement (relatif) de son degré d'emploi. En réalité, tant que le plein emploi serait maintenu dans l'ensemble du monde, les salaires réels seraient affectés défavorablement par toute restriction apportée à la division internationale du travail, en dehors du développement économique résultant de l'application de plans généraux. Il s'ensuit que la résistance opposée au commerce international — qui représente à l'heure actuelle un facteur de déséquilibre — résistance à laquelle participent à la fois la

(1) Si les pays à production primaire prenaient des mesures de protection en faveur de leurs industries secondaires, la répartition optimum des ressources productives entre les différentes industries ne pourrait être maintenue que grâce à l'octroi de subventions aux industries exportatrices. Ils pourraient le faire en concluant des accords de clearing qui sous-estiment la valeur de leur monnaie, c'est-à-dire lui donnent une valeur inférieure à celle qui correspond au niveau d'équilibre du plein emploi. On peut se demander pourquoi on aurait recours à cette solution compliquée, étant donné qu'il est sans intérêt pour le pays acheteur que les exportateurs obtiennent des prix élevés dans leur propre monnaie, du moment que l'importation s'effectue à des prix avantageux pour l'acheteur. Cette objection ne tient pas compte du fait qu'il est de l'intérêt des importateurs que les producteurs de matières premières bénéficient de prix élevés dans leur propre monnaie. Voir mon article : Vers une politique rationnelle d'échange internationaux (The drift towards a rational foreign exchange policy). *Economica*, août 1940, p. 254-255.

main-d'œuvre et les entrepreneurs, serait considérablement affaiblie. Mais, si l'on pouvait obtenir ce complet accord, il faudrait considérer avec plus d'attention que par le passé les possibilités d'industrialisation des pays arriérés et le développement de l'habileté professionnelle de la population et s'efforcer d'accroître la capacité d'investissement au moyen de programmes d'investissements financés par l'État à l'aide d'impôts ou d'emprunts. Cet accord ne devrait pas empêcher l'élaboration en commun de programmes à long terme concernant la production et l'échange des produits entre les pays qui, en raison de leurs relations commerciales régionales, désirent établir des plans de ce genre. Il ne devrait pas non plus empiéter sur le domaine de l'organisation économique intérieure et comprendre des clauses susceptibles d'empêcher les réformes ou les réorganisations. En particulier, il ne devrait pas exclure la possibilité de réaliser un compromis entre le collectivisme intégral et le monopole complet du commerce extérieur, d'une part et, d'autre part, l'application du *laissez-faire* et le libre choix par les particuliers du lieu où ils désirent dépenser ou investir le pouvoir d'achat qu'ils ont acquis dans un pays, sans tenir compte des répercussions de leur choix sur la situation de ce pays. Cette condition est importante, car un contrôle modéré — n'atteignant pas le monopole complet du commerce extérieur — est plus difficile à instituer et à appliquer avec succès qu'une méthode extrémiste, et peut être plus facilement contrecarré par des règlements et des restrictions arbitraires.

Bien qu'il puisse paraître naturel que chaque pays élabore une politique de plein emploi et conclue des accords internationaux lui permettant de concilier cette politique avec les échanges multilatéraux, nous devons envisager l'impossibilité éventuelle d'obtenir le plein emploi dans ces conditions. On se demande si l'on ne pourrait pas élaborer une méthode plus limitée, qui permettrait au moins aux pays adoptant des politiques de plein emploi de poursuivre ces politiques même s'il se produit une crise à l'étranger et, par conséquent, même si la situation de leur balance des comptes devient plus défavorable par la suite. Ceci signifie que, dans tous les cas où le déficit de la balance des comptes d'un pays est seulement dû à l'existence d'une crise à l'étranger, ce pays doit être mis en mesure de maintenir sa demande effective globale et de combler ce déficit sans avoir à modifier complètement sa politique intérieure de plein emploi.

Il existe, en théorie, deux moyens de résoudre par des accords internationaux le problème du maintien du plein emploi dans un pays particulier ou dans un groupe de pays :

a) On peut élaborer des plans permettant aux pays particuliers de maintenir le plein emploi quelles que soient les répercussions de cette politique sur leur balance des comptes, en créant des moyens de paiement ayant un pouvoir libératoire international et en rétablissant la liquidité des pays participants. On pourrait appeler cette méthode le « système de la liquidité ».

b) Il est également possible d'élaborer d'autres plans, qui maintiennent en équilibre la balançe des comptes des pays en état de plein emploi, en résorbant les soldes excédentaires constitués par les pays souffrant de chômage, soit en créant une demande supplémentaire et en la détournant des pays en possession de soldes excédentaires, soit en obligeant les pays atteints par la crise et détenteurs des soldes excédentaires à prendre des mesures pour éliminer ces soldes.

Étant donné que tous ces plans réglementent la liquidité internationale et (ou) la demande effective, de manière à permettre à chaque pays participant de se maintenir en état de plein emploi, ils rendent inutile l'adoption d'accords monétaires bilatéraux ou partiellement multilatéraux, tels que les accords de paiement ou de clearing ayant les mêmes objectifs. Mais ils ne font pas disparaître la nécessité d'instituer un contrôle quantitatif des importations en liaison avec une politique tendant plutôt à l'amélioration des conditions sociales qu'au développement de l'emploi. Il sera cependant plus facile d'appliquer ces contrôles, de pratiquer des achats massifs et de mettre en œuvre des programmes d'expansion à long terme, si l'on a recours à une politique commerciale plutôt qu'à des manipulations monétaires. L'établissement d'un programme multilatéral satisfaisant présente un avantage évident sur les accords plus restreints, étant donné qu'il ne limite pas la liberté du choix. Lorsqu'on aura surmonté les effets restrictifs que cette liberté exerce sur l'emploi, il sera rationnel de passer à des solutions plus larges.

Le système de la liquidité.

Les plans de ce genre, c'est-à-dire ceux qui permettent à des pays isolés de se maintenir en état de plein emploi, quelles que soient les conséquences de cette politique sur leur balance des comptes, en créant et en mettant à leur disposition des moyens de paiement ayant une valeur internationale, correspondent à l'institution, à l'échelle internationale, du système moderne des banques centrales. Ils ne créent pas ou ne dirigent pas la *demande* de manière à maintenir ou à aider à maintenir le plein emploi dans les régions où il est menacé par une politique imprévoyante. Ils permettent aux pays déficitaires de maintenir leur demande internationale en mettant à leur disposition les moyens nécessaires (1).

(1) Les espoirs manifestés par lord Keynes à propos de son plan de clearing multilatéral (voir les débats à la Chambre des Lords du 12 mai 1943, colonne 531) semblent fondés sur une fausse interprétation des faits analogue à celle qu'il avait sévèrement reprochée au professeur Cassel (*Treatise on Money*, vol. 1, p. 188-189). Cette erreur consiste à égaliser le volume de la monnaie et la demande. Lord Keynes, dans le passage de son discours où il traite ce point, explique que le principe du clearing multilatéral correspond à une application, sur le plan international, des méthodes bancaires nationales, *ayant pour effet de convertir la thésaurisation en prêts et de prévenir la déflation*. Mais, lorsque les clients des banques ne se servent pas de leurs dépôts, c'est-à-dire lorsque leur demande effective diminue, les réserves

Si un pays souffre des répercussions d'une crise étrangère, des plans de ce genre lui permettent de suppléer à la diminution de la demande globale (intérieure et extérieure) de ses produits, en accroissant sa demande nationale. Ces mesures de compensation intérieures, si elles ne sont pas accompagnées d'un accroissement de la production, doivent, comme nous l'avons vu, provoquer un accroissement continu du déficit de la balance des comptes. Cependant, si l'on peut créer et mettre à la disposition des pays qui en ont besoin suffisamment de réserves liquides ayant force libératoire dans tous les pays pour leur permettre de régler leurs dettes internationales, ces pays seront en mesure de maintenir leur demande effective globale (en accroissant leur demande intérieure) jusqu'à ce que l'apparition d'un excédent suffisamment important dans la balance des comptes des pays où la crise a pris naissance, ou l'intervention des facteurs cycliques à l'intérieur de ces pays déterminent un nouveau mouvement expansionniste.

Ce genre de méthode, s'il est adopté, ne peut être efficace que si les réserves mises à la disposition des pays participants, en cas de besoin, sont en toutes circonstances suffisamment importantes pour permettre à tous les pays qui le désirent de poursuivre leur politique de plein emploi, pendant toutes les crises qui peuvent se développer dans les pays n'ayant pas appliqué de politique de plein emploi (1). L'importance de cette réserve constitue le facteur déterminant, étant donné que les plans ne prévoient aucun mécanisme assurant une redistribution continuelle des réserves dans les cas où celles-ci se trouveraient stérilisées par les déséquilibres existants à l'intérieur d'un pays quelconque. Ils ne constituent pas des « programmes de travaux publics » mais des « plans bancaires ». Le volume des réserves liquides nécessaires dépendra :

a) De la place qu'occupent, dans le système économique mondial, les régions où l'état de crise existe en puissance;

b) De la gravité maximum des crises éventuelles éprouvées par ces régions;

c) Des effets de ces crises (et des politiques économiques appliquées en période de dépression) sur la balance des comptes de ces pays.

Plus le revenu nominal, évalué aux prix et aux taux de change en

en espèces des banques ne s'accroissent pas; la thésaurisation des dépôts bancaires ne peut être compensée que s'il existe un organe extérieur, comme la banque centrale, créant de la nouvelle monnaie et incitant les entrepreneurs (à l'aide des moyens mentionnés dans les études précédentes) à accroître leurs dépenses, ou bien si le gouvernement accroît lui-même ses dépenses. Sur le plan international, il doit exister un organisme extérieur (c'est-à-dire « supranational ») correspondant, qui crée de nouvelles espèces internationales, lorsque la demande effective internationale fléchit, et cet organisme doit encourager un pays ou un groupe de pays à utiliser ces nouvelles espèces et à les transformer en demande effective. La compensation automatique que lord Keynes pose en postulat n'existe pas. Celle-ci ne pourrait se réaliser que si l'on appliquait une méthode analogue à celle exposée par MM. Schumacher et Kalecki dans le supplément du Bulletin de l'Institut de Statistique (*New Plans for International Trade*, 1943, voir ci-dessous).

(1) La stabilité intérieure du système (c'est-à-dire la flexibilité des taux de salaires, la situation politique, etc.) constituera à cet égard le facteur décisif.

vigueur, des régions susceptibles d'être atteintes par la crise représentera une proportion importante de celui du monde, plus les éléments d'instabilité existant en puissance dans ces pays seront influents et plus leur tendance à créer des excédents d'exportations sera accentuée, plus il faudra que le montant des réserves supplémentaires créées soit élevé (1). L'importance globale des moyens financiers nécessaires au bon fonctionnement d'un plan de ce genre est par conséquent fonction du niveau futur de l'emploi intérieur, des politiques commerciales et des politiques de prêts des pays participant à l'accord. Un accord monétaire de cette espèce ne peut être négocié avec sécurité dans l'isolement, sans tenir compte des accords ou autres arrangements relatifs aux politiques qui agissent sur l'importance des soldes éventuels auxquels les clauses de l'accord monétaire devront s'appliquer.

On doit se rappeler que l'application du plan atténuera la crise survenue dans les pays instables, étant donné qu'il permet à ces pays de pratiquer des excédents d'exportations ayant le même effet que l'investissement intérieur. En conséquence, c'est le rapport quantitatif existant entre le commerce extérieur (2) et le niveau d'investissement intérieur nécessaire à la réalisation du plein emploi dans le pays où existe une crise en puissance, qui détermine si l'excédent d'exportations résultant de la crise est susceptible d'accroître la demande effective de la région instable, ou seulement d'atténuer la diminution de cette demande. Cependant, même si les excédents d'exportations ne sont pas suffisants pour donner une nouvelle impulsion à l'économie, ils activent la reprise.

Laisser les pays atteints par la crise constituer des excédents d'exportations qui permettent aux autres pays de poursuivre leurs politiques de plein emploi présente cependant l'inconvénient de laisser les soldes débiteurs cumulatifs se répartir au hasard. S'ils ne sont pas annulés périodiquement, ils tendront à obliger les pays déficitaires évolués à recourir à des politiques déflationnistes, étant donné que ces pays ne pourront pas tolérer indéfiniment l'accroissement de leurs dettes quelque vague que soit leur engagement de « rembourser » ces dettes de « liquidité cyclique ».

(1) C'est la condamnation des plans successifs de réorganisation monétaire pour l'après-guerre élaborés par les experts britanniques et américains, séparément et conjointement. Le texte de ces plans a été publié sous le titre : *Proposals for International Clearing Union* (Cmd. 6437, avril 1943), *U. S. Proposal for the United and Associated Nations' Stabilization Fund* (réédité par H. M. Stationery Office, octobre 1943, et le rapport commun des experts déjà cité). Pour une analyse plus complète, voir *New Plans for International Trade (déjà cité)* et un article de l'auteur de cette étude paru dans le *Political Quarterly* (1943). Le plan commun a été discuté par M. E. F. Schumacher et par l'auteur de cet article (*Bulletin of the Institute of Statistics*, Oxford, vol. 6, p. 8). Tous ces plans fixent le montant maximum du fonds sans procéder à un examen précis de l'importance probable des soldes pouvant apparaître dans les balances des comptes des pays qui poursuivent une politique de plein emploi, alors que d'autres seront atteints par la crise.

(2) Ceci dépendra également des élasticités respectives de l'offre et de la demande en relation avec les prix et les revenus dans la région atteinte par la crise et dans les pays en état de plein emploi, ainsi que de la situation primitive de la balance des comptes (voir Mrs. ROBINSON. *Essays*, p. 193-195 et ci-dessus p. 158 et suiv.).

Dès que l'ensemble des systèmes économiques aura atteint le plein emploi, on devra prendre des mesures pour empêcher des pays particuliers de tenter de développer leur demande effective au-delà de leur puissance de production, sans conclure des accords volontaires en vue d'obtenir des prêts de l'étranger, car la persistance d'une inflation réelle dans un pays tendrait à provoquer l'inflation dans l'ensemble du système. Cependant, tant qu'une grande partie des pays participants souffrira du chômage, la politique d'expansion d'un pays membre du système permettra simplement d'employer de nouveau la capacité de production demeurée inutilisée dans les pays atteints par la crise. Elle n'obligera donc pas ces pays à exagérer leur production (1). S'ils n'ont pas atteint le plein emploi, ni élaboré de politique de plein emploi, les pays n'utilisant pas toute leur capacité de production ont peu de motifs de se plaindre si d'autres pays appliquent une politique d'expansion ou même d'inflation.

La méthode de l'équilibre.

Pour éviter les inconvénients des méthodes basées sur la « liquidité », qui permettent l'accumulation des soldes, on a élaboré des plans dans lesquels on s'efforce consciencieusement de résoudre le problème de ces soldes sans obliger aucun des pays participants à abandonner sa politique de plein emploi. Ces plans essaient de réaliser par une action volontaire ce que l'étalon-or « classique » était supposé faire automatiquement, en théorie, mais n'a jamais réussi à faire en réalité.

1° Parmi ces plans, les solutions les plus logiques et les plus susceptibles de succès, qui ont été présentées par MM. Schumacher et Kalecki (2), prévoient non seulement la création de *liquidités* mais celle de la *demande*. Ces systèmes créent la demande dans les pays du monde où elle est le plus nécessaire — les pays arriérés — en leur accordant des prêts et en mettant à leur disposition des fonds liquides créés à cet effet par un Bureau International des Investissements. Cette demande est canalisée vers les pays qui ont un déficit dans leur balance des comptes et qui désirent le faire disparaître, parce qu'en raison de leur caractère de « pays évolués », ils ne doivent pas compter sur les prêts étrangers pour développer leur équipement.

De cette manière, on crée une demande mondiale supplémentaire, qui permet de rétablir l'équilibre de la balance des comptes des « pays évolués » déficitaires en état de plein emploi. S'ils ne bénéficiaient pas de cette assistance, ces pays devraient réduire leurs dépenses à l'étranger, provoquant ainsi une crise dans le reste du monde. Cette méthode est beaucoup plus complète que celle de la « liquidité », en ce qu'elle

(1) Les placements étrangers provoquent « l'inflation » dans le pays emprunteur, mais cette « inflation » s'accompagne d'un accroissement de la capacité de production si les modalités du prêt étranger ont été bien conçues.

(2) *New Plans for an International Trade, op. cit.*

permet de canaliser vers les pays non développés les déficits cumulatifs que la crise a provoqués dans un pays évolué important. Les pays non développés utiliseraient les ressources ainsi mises à leur disposition pour accroître leur capacité de production. Ceci correspondrait au rétablissement, sous une forme améliorée, du mécanisme des prêts à long terme. Les déficits de la balance des paiements des pays en état de plein emploi, provoqués par la crise existant dans d'autres pays qui ne se maintiennent pas en état de plein emploi, seraient annulés s'ils n'étaient pas nécessaires à l'accélération de la production d'outillage. On maintiendrait le plein emploi en dirigeant vers les pays auxquels ils sont le plus nécessaires des biens qui n'auraient d'ailleurs pas été produits sans cette intervention (1).

2° Une autre méthode — qui semble avoir été envisagée par Lord Keynes dans la première version de son plan — consisterait à immuniser obligatoirement le système économique mondial contre les conséquences d'une crise survenant dans un pays, en forçant ce dernier à prendre des mesures pour rétablir son équilibre. Dans ce cas, le pays excédentaire devrait automatiquement procéder à une réévaluation de sa monnaie et (ou) accroître son multiplicateur du commerce extérieur, soit en réduisant ses droits de douane et les autres mesures qui restreignent ses importations, soit en élevant le niveau de ses salaires nominaux (2). On pourrait par ailleurs suggérer que les créances étrangères, si elles résultent de la déflation intérieure du pays créditeur et non pas des prêts à long terme consentis volontairement, soient périodiquement annulées (3).

En réalité, ces deux méthodes sont applicables. Elles pourraient neutraliser en grande partie les effets d'une crise éclatant dans un des pays du monde, ou tout au moins réduire ou faire disparaître le solde excédentaire apparaissant dans la balance des comptes d'un pays, à la suite de la diminution de sa demande effective nationale (4). Mais

(1) Le Bureau International ne fera donc qu'utiliser ou développer des ressources qui seraient demeurées oisives sans son intervention. Il y a lieu de remarquer qu'étant donné les écarts très sensibles existant entre les niveaux de vie des différents pays (ces écarts seront particulièrement importants après la guerre), cette méthode ne résout pas complètement le problème des investissements internationaux. Cependant, si l'on donnait une plus grande importance aux prêts internationaux, il faudrait immédiatement restreindre la consommation des pays riches; c'est pourquoi on ne doit pas entreprendre des investissements internationaux plus importants (que ce soit ou non par l'intermédiaire d'un Bureau International des Investissements) sans organiser préalablement une coopération volontaire des pays riches et des pays pauvres.

On peut se reporter cependant à ce que nous disions plus haut à propos des « déséquilibres autonomes ». L'existence d'un Bureau International des Investissements empêcherait, même dans ce cas, le rajustement partiel de se transformer en déflation générale. Les pays évolués déficitaires doivent coopérer pour offrir leurs exportations à des prix de concurrence (voir *New Plans, op. cit.*, p. 35-36).

(2) Cmd 6437, p. 8-9, sect. II 9 et p. 10-11, sect. III 7-9. Ces mesures n'ont pas été retenues dans les propositions élaborées conjointement par les experts britanniques et américains.

(3) Voir H. Feis : *Foreign Affairs*, 1942.

(4) Au cas où les créances fixes libellées en monnaie nationale que ce pays possède sur les autres pays — c'est-à-dire les intérêts — représenteraient une fraction importante de la balance des comptes totale, une réévaluation de sa monnaie

la première méthode aggraverait automatiquement la crise existant chez les pays excédentaires, étant donné qu'elle ferait disparaître l'amélioration de la balance des comptes résultant de la dépression, qui tendait à compenser la diminution de la demande effective dans ce pays. Si le pays atteint par la crise n'accroît pas sa demande intérieure par un déficit systématique ou d'autres mesures, la spirale déflationniste se développera et il faudra procéder à de nouvelles séries de rajustements externes du même ordre, ce qui donnera chaque fois un nouvel élan au mouvement de déflation intérieur. La seconde méthode, celle qui consiste à annuler les soldes créditeurs, rencontrerait une résistance, non seulement parce qu'on ferait observer — sans raison (1) — qu'elle correspond à distribuer gratuitement des marchandises, mais aussi parce qu'elle accroît la dette nationale intérieure du pays excédentaire (2).

3° On pourrait concevoir la solution du problème international du plein emploi sur la base de l'étalon-or. Pour le pays excédentaire, une balance des comptes favorable représente un investissement. L'équilibre pourrait encore être maintenu si la valeur de l'or nouvellement produit dans les pays déficitaires était exactement égale au solde favorable que les pays excédentaires désirent conserver dans leur balance des comptes pour des motifs d'ordre intérieur (par exemple parce qu'ils désirent maintenir l'emploi grâce à un excédent de leurs exportations sur leurs importations). La production et l'exportation d'or du reste du monde correspondrait à l'exportation d'une matière première dont la demande présente une élasticité infinie dans les pays excédentaires. En théorie, une réévaluation générale de l'or pourrait donc fournir aux États-Unis ou à d'autres pays ayant des excédents d'exportations la part d'actifs liquides qu'ils désirent obtenir en contrepartie de leurs exportations. Il existera toujours un prix de l'or correspondant au point d'équilibre. Cet accroissement du prix de l'or pourrait orienter l'effort productif du monde dans une mauvaise direction, mais il est apparemment préférable de donner une mauvaise orientation à l'effort marginal plutôt que de se trouver en face d'un problème de chômage général qui représenterait une perte beaucoup plus considérable. En pratique, cette solution, qu'on pourrait appeler correctement une solution de *laissez-faire*, présente des difficultés au moins aussi grandes que la recherche d'un équilibre planifié. La structure

pourrait aggraver sa situation plutôt que l'améliorer, si les mesures prises pour accroître le multiplicateur du commerce extérieur ne réussissent qu'à compenser ces répercussions.

(1) Sans raison, s'il faut choisir entre l'excédent d'exportations ou le chômage. En fait, dans la mesure où l'excédent d'exportations accroîtrait la demande intérieure, grâce à son effet de multiplicateur, son coût social serait négatif.

(2) Le Plan britannique essayait de prévenir cette dernière objection en limitant l'importance des contingents supplémentaires de liquidité accordés aux débiteurs éventuels. Si ces contingents sont réduits de manière à apaiser les inquiétudes des futurs pays excédentaires, il est à craindre que leur montant soit assez bas pour qu'ils se trouvent épuisés dès l'apparition d'une crise sérieuse. Le plan échouerait donc puisqu'il ne permettrait plus de maintenir le plein emploi. Au sujet de la discussion du plan actuel, voir mon article et le supplément n° 5, *op. cit.*

bancaire des pays susceptibles de devenir créanciers étant basée sur l'or, l'afflux d'or provoquerait un accroissement plus que proportionnel des liquidités existant en puissance dans ces pays. Il est probable que le gouvernement du pays excédentaire s'efforcerait de stériliser l'afflux d'or. Cette mesure nécessiterait un accroissement de la dette intérieure du pays excédentaire, qui pourrait à la longue devenir intolérable. Il ne serait guère admissible d'essayer de réévaluer l'or et de restaurer l'équilibre dans les pays susceptibles de devenir créanciers en réévaluant leurs monnaies et en augmentant la valeur de la production d'or. Ces mesures aboutiraient probablement à la démonétisation de l'or et, par conséquent, à l'effondrement du système monétaire international et à l'établissement d'un bilatéralisme complet.

Cette brève analyse des méthodes susceptibles de résoudre le problème du maintien du plein emploi dans le cadre d'un commerce international multilatéral et non discriminatoire et en l'absence d'un accord complet entre les pays pour maintenir le plein emploi et résoudre le problème des relations économiques dans un esprit de constante collaboration, montre que ces différentes méthodes économiques permettront aux pays de poursuivre une politique de plein emploi tout en pratiquant des échanges multilatéraux. En appliquant le plan proposé par MM. Schumacher et Kalecki, on pourrait atteindre le maximum de progrès économique réalisable en l'absence d'un accord intégral sur les politiques intérieures, et avec par conséquent l'éventualité d'un retour des fluctuations cycliques dans certains pays. Ce plan dirigerait les marchandises vers les pays qui en ont le plus besoin et permettrait de les utiliser pour les fins les plus urgentes. Il maintiendrait, en même temps, la liquidité internationale et mettrait ainsi les pays participants en mesure de poursuivre une politique de plein emploi.

IV. — **Le plein emploi limité à une région.**

Il est possible qu'en dépit des avantages manifestes que présenteraient les accords sauvegardant la politique de plein emploi dans l'ensemble du système économique mondial ou dans des pays particuliers, on ne parvienne pas à les conclure. On estime que, dans ce cas, les pays isolés devront ou bien prendre eux-mêmes des mesures de protection pour que la situation plus défavorable de leur balance des paiements ne les empêche pas de poursuivre leur politique de plein emploi, ou bien se résigner à subir les répercussions des cycles économiques qui se développent dans les parties les plus instables du système économique mondial. On a souvent soutenu que les pertes qu'un pays subit du fait de son autarcie sont plus importantes que les avantages que ce pays peut tirer de l'application d'une politique de plein emploi unilatérale, qui gênerait nécessairement le libre échange des marchandises. Cette opposition entre la liberté du commerce accompagnée d'un haut degré de productivité internationale et *d'une complète divi-*

sion du travail, d'une part, et le nationalisme intégral provenant de ce que les pays ne veulent pas accepter un plan international, même limité, d'autre part, est trop sommaire pour être convaincante. De plus, elle suppose résolus certains points importants qui sont loin de l'être. En premier lieu il est probable que les influences qui poussent le monde vers l'autarcie économique réapparaîtront inévitablement dans un système multilatéral, dès que l'un des pays importants souffrira d'une crise interne, et mettra en danger la politique de plein emploi des autres pays. Tout renforcement du protectionnisme sera justifié au moment de son application, sous prétexte qu'il écarte la menace du chômage. Étant donné qu'une partie de l'accroissement de la demande effective proviendra de la création d'industries qui ne survivraient pas sans protection, les mesures protectionnistes ne seront jamais tout à fait abandonnées au cours de la reprise suivante. Le protectionnisme s'étendra de plus en plus, à mesure que chaque crise forcera tous les pays à prendre de nouvelles mesures de défense. Il sera, par conséquent, de plus en plus difficile d'élaborer un nouveau système international, capable de combiner la division internationale du travail et la stabilité. Il s'ensuit que les pays cherchant à atteindre le plein emploi ne tireront probablement pas grand avantage de leur participation sans garanties à un plan multilatéral général; ils pourraient par contre rencontrer de ce fait de sérieuses difficultés.

En second lieu, ce raisonnement est basé sur l'admission implicite qu'un pays ne désirant pas faire partie d'un système mondial multilatéral ne peut compter que sur lui-même et doit nécessairement recourir à une totale autarcie. En fait, comme nous le faisions remarquer plus haut, ce peut être le cas si le plan international échoue et si le caractère critique de la situation nécessite des mesures de courte durée, qui empêchent l'élaboration de systèmes régionaux stables. Tous les pays qui croient à la possibilité de maintenir le plein emploi et de permettre le développement constant du progrès, grâce à des politiques appropriées — ou qui sont tout au moins décidés à conclure d'autres arrangements susceptibles de sauvegarder la stabilité et la liberté d'action intérieure des autres pays participant à un accord multilatéral restreint — ont tout intérêt à développer intensivement les échanges de marchandises et de services entre eux. Tant que chaque pays participant n'accroît pas ses exportations pour favoriser sa politique d'emploi, ou compense tout au moins cette politique par certaines garanties (telles que des programmes de prêts à l'étranger) limitant quantitativement le montant des réserves liquides internationales qu'il est susceptible d'absorber, il n'existe aucune raison valable pour que les pays participants recourent au nationalisme économique intégral et aux accords libéraux restreints. De plus, à l'intérieur de chaque pays, la situation politique évolue en faveur du commerce international. Lorsqu'on parvient au plein emploi, les effets nocifs du protectionnisme apparaissent clairement; dans un système instable, ils sont dissimulés par le fait que, si l'on ne réalise pas

une production à haut rendement, la seule autre voie ouverte semble être le chômage.

Si donc un pays capable d'offrir de larges débouchés commerciaux consentait à participer à un accord multilatéral basé sur l'application de politiques de plein emploi approuvées, ou d'un des plans d'équilibre exposés ci-dessus, il pourrait rallier d'autres pays à cette solution. Il serait également posssible d'atteindre cet objectif en formant des blocs régionaux entre des économies nationales moins importantes et moins susceptibles de subvenir à leurs propres besoins. On risque donc de tomber dans l'erreur en appliquant le système dialectique qui consiste à comparer des solutions extrêmes.

Nous allons examiner ci-dessous : *a)* la politique que devraient appliquer ces blocs régionaux de plein emploi et ses conséquences intérieures et internationales; nous opposerons, en particulier, les avantages éventuels qu'on pourrait tirer de la constitution de ces blocs, aux accords multilatéraux imparfaits qui ne peuvent faire disparaître les cycles économiques; *b)* les problèmes soulevés par leurs rapports avec les régions instables.

a) La politique de multilatéralisme discriminatoire. — L'organisation d'un bloc régional en vue du maintien du plein emploi peut prendre deux formes auxquelles nous donnerons (par analogie avec la terminologie politique) le nom de solution fédérale et solution confédérale.

L'application d'un plan fédéral présuppose l'existence entre les pays participants d'un large accord s'étendant non seulement au maintien du plein emploi, entendu dans le sens de la disparition du fléau social que constitue le chômage massif, mais également à l'orientation de l'effort productif complet de la population et aux mesures à prendre. En conséquence, il implique la création d'organes exécutifs supranationaux et d'organes représentatifs — parlementaires — pour contrôler et superviser les organes exécutifs qui auront à prendre les décisions concernant la politique intérieure du bloc fédéral. En particulier, il faudra obtenir un accord au sujet des principes qui gouverneront la consommation et l'investissement inter-fédéraux dans les pays ayant adhéré au bloc. Une collaboration aussi étroite peut-être réalisée avec succès entre des pays dont les économies sont, dans l'ensemble, plutôt complémentaires que concurrentes et qui ont des bases sociales et politiques similaires. Si l'on parvient à organiser un tel plan fédéral, le bloc régional dans lequel il s'applique peut être considéré comme un seul pays.

La solution confédérale ne nécessite pas une coopération aussi étroite. Elle réduit au minimum la réglementation supranationale. Pourvu que les pays adhérents consentent à appliquer une politique de plein emploi, ou à participer à l'un des systémes de remplacement décrits ci-dessus, permettant le maintien de l'équilibre économique dans les pays confédérés, ils restent complètement libres de choisir leur politique économique et sociale intérieure. Les pays membres pourraient, s'ils

le voulaient, élaborer en commun, dans des domaines déterminés, des plans de production et d'échange réciproque de biens et de services. Mais ils ne seraient pas tenus de le faire.

Dans les deux cas cependant, il serait nécessaire d'organiser un contrôle direct des relations économiques d'un bloc ainsi constitué avec les autres pays dont l'économie est instable et qui ne veulent pas conclure d'accords multilatéraux satisfaisants, si l'on veut immuniser la région contre les dépressions subites. Ce bloc aurait à négocier avec les autres États comme une seule unité économique. Le produit des importations que le groupe permettrait à ses membres d'acheter à l'extérieur du bloc pourrait être dépensé dans n'importe quel pays *appartenant* à la région considérée. Le produit des exportations permises à n'importe quel membre du groupe pourrait être vendu à n'importe quel autre membre ayant besoin de l'utiliser. On parviendrait ainsi à l'application d'un multilatéralisme contrôlé, qui réduirait au minimum les restrictions concernant l'utilisation du produit du commerce extérieur, tout en sauvegardant la liquidité et par conséquent la politique de plein emploi de l'ensemble de la région.

La rareté relative des matières premières étrangères à l'intérieur du bloc dépendra de la facilité avec laquelle on pourra les obtenir. Si la « région de plein emploi » est importante et groupe des territoires ayant des ressources naturelles variées, celle-ci sera peu dépendante à l'égard des produits extérieurs; le coût de remplacement de ces matières premières par des produits existant réellement ou en puissance à l'intérieur du territoire peut, dans bien des cas, ne pas être très élevé. Dans ce cas, son indépendance relative placera la région de plein emploi dans une position favorable pour obtenir des marchandises des pays étrangers à la région. Si, à l'intérieur de la région, certaines considérations de stabilité ont incité les autorités responsables à conserver certains des contrôles appliqués en temps de guerre à la production ou la répartition des produits primaires (dont les prix sont sujets à de brusques variations, en raison de l'inélasticité de la demande et de l'offre de ces produits en relation avec les prix), ou à remplacer ces contrôles par la création de stocks de sécurité, ces organismes de contrôle devront être chargés du contrôle de l'importation de ces matières premières et de leurs produits de remplacement. Ces contrôles ou ces « pools » peuvent être chargés de fonctions plus positives non pas seulement en ce qui concerne l'équilibre de la balance des comptes, mais aussi pour l'obtention des marchandises à des conditions favorables à la fois pour les producteurs et les consommateurs, grâce à l'application de plans de production massifs à l'intérieur du bloc (1).

Nous devons cependant envisager, particulièrement à court terme, des possibilités moins favorables. Si la région de plein emploi est moins susceptible de se suffire à elle-même que le territoire d'une union étendue, son gouvernement ou ses gouvernements se trouveront en présence

(1) V. ci-dessus p. 165 et 168 à 175.

d'un « goulot d'étranglement » des importations plus accentué. Celui-ci se resserrera davantage pendant les périodes de crises extérieures qu'en cas de prospérité. Si l'on n'exerce pas un contrôle direct, non seulement sur l'importation, mais aussi sur la répartition des produits (primaires) étrangers, la rareté relative des matières premières pourra provoquer, et provoquera probablement, l'accumulation de stocks dans un but de spéculation et des mouvements de prix cumulatifs. L'état quantitatif des approvisionnements, qui résulte de la situation antérieure du pays, déterminera si le contingentement intérieur des approvisionnements, accompagné d'une politique des prix appropriée peut suffire à éviter la spéculation, ou s'il est nécessaire d'appliquer d'autres mesures telles que le rationnement des produits au stade ultime de leur consommation. Si la rareté des marchandises étrangères se fait brusquement sentir (en raison par exemple du « boom » existant à l'extérieur de la région), et s'il s'agit d'une matière première importante, il se peut qu'on soit amené à contrôler, non seulement les approvisionnements venant de l'étranger, mais aussi les produits de remplacement nationaux. L'apparition d'une crise violente dans une région de vaste étendue avec laquelle la région de plein emploi pratique d'importants échanges peut, pendant une période de courte durée et avant que l'on ait procédé à des rajustements, nécessiter l'application de contrôles très développés, si l'on veut maintenir le plein emploi et éviter que les « terms of trade » ne deviennent défavorables.

Au bout d'un certain temps, la région de plein emploi pourra prendre des mesures qui rendront inutiles ces contrôles stricts et gênants. Il existe deux séries de mesures possibles, qu'elle pourra appliquer suivant les circonstances particulières. En premier lieu, le gouvernement peut constituer des stocks directement ou par l'intermédiaire d'organismes placés sous son contrôle, au cours des périodes où la situation de la balance des comptes permet de le faire sans difficultés. La seconde mesure consiste à substituer aux marchandises étrangères des produits de remplacement nationaux. On peut obtenir l'investissement nécessaire à cette production en utilisant la main-d'œuvre mise en chômage par les crises étrangères. Si cette solution peut empêcher le chômage ou éviter que les « terms of trade » ne deviennent beaucoup plus défavorables, elle présente un avantage relatif. Il ressort de ces considérations que les pays membres d'un bloc régional de plein emploi doivent prendre l'engagement précis de ne pas modifier brusquement les rapports économiques qui les unissent. Il importe peu que ces rapports soient soumis à un contrôle direct ou indirect. Les modifications subites entraineraient les autres pays à changer rapidement leur politique économique et les bouleversements qui résulteraient de ces variations pourraient, en s'accumulant, détruire l'équilibre. Le fait que les pays membres du bloc seront en mesure de maintenir leur plein emploi fait disparaître la nécessité de recourir à cette « politique d'enchères ».

Le degré d'instabilité existant à l'étranger et ses répercussions sur

les « terms of trade » et sur l'emploi à l'intérieur du bloc, ainsi que les écarts existant entre les coûts comparatifs à l'intérieur et à l'extérieur du bloc, qui déterminent les avantages que les pays du bloc peuvent tirer de leur commerce international, indiqueront s'il est nécessaire de recourir à la seconde méthode, qui est plus rigoureuse et permanente et dans quelle mesure. Les considérations d'ordre général concernant les avantages offerts par le commerce extérieur ne font d'ordinaire pas état des postulats spéciaux que doivent implicitement admettre ceux qui prétendent que l'on peut toujours parvenir à l'emploi optimum des facteurs en laissant les échanges s'effectuer librement.

Il existe des différences encore plus importantes entre les méthodes directes et indirectes d'action sur le commerce extérieur basées sur la possibilité de contrôler la répartition et l'utilisation des marchandises importées. Le protectionnisme ne permet pas de modifier le mécanisme des prix en tant que base de la production ou de la répartition. Le contrôle direct des importations peut, en cas de nécessité, servir à règlementer directement les prix et la consommation. Il pourrait être essentiel de se réserver la possibilité d'un contrôle éventuel d'un secteur stratégique du système économique, si les importations constituaient le dernier goulot d'étranglement arrêtant l'expansion de la production.

Il est nécessaire cependant de faire quelques réserves sur ce point. Le contrôle direct des importations et la stimulation volontaire des exportations nécessitent non seulement une règlementation légale, mais une intervention administrative dans des questions qui affectent la situation économique de certains citoyens de l'État. C'est le manque de confiance dans la compétence et l'honnêteté du pouvoir exécutif et dans sa résistance aux desseins égoïstes de certains groupes influents, qui ont conduit les économistes les plus évolués de l'ancienne génération à se déclarer en faveur de la liberté des échanges pour un pays avancé comme la Grande-Bretagne, bien que les avantages éventuels du protectionnisme ne leur aient pas échappé. Plus les mesures protectionnistes sont subtiles, souples et par conséquent plus indépendantes de la législation intérieure ou des traités internationaux, plus elles peuvent donner lieu à des abus évidents. Il n'y a pas seulement à redouter qu'elles permettent à certains groupes politiques de faire pression pour obtenir des subventions ou des mesures de protection inutiles (inutiles en ce sens qu'on pourrait continuer de produire au niveau des prix existants, si l'industrie était réorganisée) qui ont pour effet de soutenir les industries peu productives, mais il est également à craindre que le mécanisme proposé soit utilisé pour empêcher tout changement, plutôt que pour faciliter la transition, même si le changement est avantageux pour l'ensemble de la communauté. Il est également probable que, si les pratiques monopolistiques ne sont pas disciplinées par un contrôle direct effectif, le protectionnisme ait pour effet d'accroître le degré de monopole et que la stimulation de l'emploi ne serve qu'à créer une capacité de production excédentaire ou à accroître celle qui existe déjà.

Si l'État est dominé par les intérêts des monopoles, le multilatéralisme protectionniste, comme le contrôle du commerce extérieur, serviront à des fins indésirables. Mais tandis que le commerce « libre », entendu dans son nouveau sens, c'est-à-dire le commerce restreint par des mesures protectionnistes, ne permet pas de prendre des mesures efficaces pour empêcher les abus, le commerce contrôlé pourrait en donner les moyens, si l'on veut bien les utiliser.

Nous avons vu qu'on risque de s'égarer en s'attachant au dilemme qui oppose le multilatéralisme complet sujet aux fluctuations économiques, et l'autarcie économique intégrale. En l'absence d'un plan mondial organisant le multilatéralisme d'une manière satisfaisante, la division parfaite du travail (que les protagonistes du *laissez-faire* admettent toujours implicitement dans leurs raisonnements) ne sera pas rétablie. On assistera certainement au contraire au développement de tendances particularistes. La position du « multilatéralisme discriminatoire » se trouve renforcée, si nous considérons qu'il n'est nullement exact qu'un multilatéralisme mondial « non discriminatoire » puisse correspondre à une parfaite division du travail accompagnée d'un plan international permettant le maintien ou tout au moins la réalisation du plein emploi. Il n'est pas question, par exemple, d'abolir les tarifs douaniers existants. Et, s'il n'existe pas de politique de plein emploi nationale, les raisons économiques qui justifient le renforcement du protectionnisme en temps de crise, empêcheront de relâcher ces mesures de protection. Les accords *régionaux* éviteront le retour aux isolationnismes *nationaux* concurrents c'est-à-dire à l'autarcie, dans des territoires géographiquement et économiquement beaucoup plus restreints que les régions. Il en résultera une nouvelle réduction de la perte « supplémentaire » provenant de la substitution du régionalisme au multilatéralisme mondial. En réalité, *si* les tarifs sont élevés, *si* les nouvelles régions créées sont étendues et *si* l'on relâche les restrictions inter-régionales, ce qui pourrait se produire en cas de maintien du plein emploi, cette perte se transformera en un profit net. Un système commercial comportant des restrictions établies sans discrimination ne permettra à aucun pays ou groupe de pays de procéder à une expansion économique volontaire et continue et les empêchera de se maintenir dans une situation voisine du plein emploi en cas de fluctuations à l'étranger. Il est néanmoins évident que, dès que la division du travail n'est plus parfaite entre les différents pays du monde, le principe des coûts comparatifs se trouve enfreint. Il est également exact que l'existence d'une planification dans quelques petites régions isolées, et ceci est particulièrement le cas lorsque cette planification consiste à faciliter l'institution de monopoles par certains possesseurs de droits acquis, pourrait certainement avoir pour effet de réduire le niveau de vie, ou de l'empêcher de s'élever, et que ces effets ne pourraient être compensés par le plein emploi. Nous devons donc examiner dans quelle mesure la politique recommandée dans cet article est susceptible d'être affectée par ces arguments.

Le problème de l'évaluation des profits que l'ensemble du système économique et chacun des pays qui le composent tirent du commerce international n'a pas encore été examiné sérieusement depuis que l'application de la théorie générale de la demande effective et de la théorie de la concurrence imparfaite ont retiré toute valeur aux études antérieures. Un pays poursuivant une politique de plein emploi ne peut considérer le développement des échanges internationaux de marchandises opposé à celui des échanges nationaux, comme un objectif désirable en lui-même. Lorsqu'à notre époque on fait allusion aux avantages que présente le développement au maximum du commerce international, c'est trop souvent parce qu'on souhaite, inconsciemment tout au moins, non pas équilibrer l'échange des marchandises, mais créer de l'emploi grâce à des excédents d'exportations. Un échange équilibré de marchandises et de services ne crée pas par lui-même de l'emploi. Il accroît la productivité. « L'importance du commerce international est déterminée par la répartition des ressources nationales, de l'habileté de la main-d'œuvre et de l'équipement entre les différentes nations (1). » Il permet à un pays d'obtenir des marchandises en échange d'autres biens et services dont la production lui coûte moins d'effort que celle des marchandises imposées. Plus le domaine du commerce intérieur est vaste, et plus ses ressources sont variées, moins le pays a intérêt à se procurer des biens par cette méthode « indirecte ».

En conséquence, les unions douanières ou blocs préférentiels ou intégraux doivent être examinés en tenant compte de la mesure dans laquelle ils accroissent le rendement à l'intérieur du bloc et dans le monde entier. On ne doit pas non plus oublier que ce qui pourrait être souhaitable du point de vue de l'ensemble du monde ne l'est pas nécessairement pour chacune des unités économiques qui le constituent. La théorie primitive du commerce extérieur était basée sur l'application des conditions de concurrence parfaite aux rapports entre les pays, c'est-à-dire qu'elle admettait que la politique d'un pays ne pouvait affecter les conditions internationales des échanges. Ceci exclut le problème *a priori*. Cependant, si l'on applique des tarifs douaniers ou d'autres mesures protectionnistes, on ne peut admettre que l'échange des marchandises entre les pays donnera les mêmes résultats que si la concurrence était demeurée parfaite entre les pays, même si les conditions de concurrence parfaite subsistent à l'intérieur de chacune des unités économiques séparées. La demande et l'offre d'un certain nombre d'individus, sinon de la majorité, se trouvant affectée par ces mesures, il s'ensuit une modification de la demande et de l'offre du pays tout entier. Il n'est plus possible d'admettre que ces pays se trouvent dans les mêmes rapports, en ce qui concerne toutes les marchandises qu'ils exportent ou importent, que des individus placés dans une situation de concurrence parfaite, c'est-à-dire qu'ils n'ont

(1) The Future of International Trade, par le professeur D. H. ROBERTSON, *Economic Journal*, 1938, p. 1.

aucune influence sur les niveaux relatifs des prix dans le reste du système économique mondial. Ils se trouvent dans la situation de celui qui exploite un monopole et en présence de courbes de la demande décroissantes. Les conditions qui déterminent la quantité de produits étrangers que ces pays peuvent obtenir en échange de leurs propres marchandises et services ne sont plus indépendantes de leur propre politique commerciale. Il faudra donc modifier la formule simple du principe des coûts comparatifs. Cependant, si ces pays essaient d'exploiter la situation, il en résultera — tous les autres facteurs restant égaux — une augmentation de leurs coûts réels, et les avantages qu'ils pourront éventuellement en tirer donneront lieu à des mesures de représailles de la part des autres pays.

Si l'on excepte, cependant, les avantages temporaires que les mesures abusives peuvent procurer aux pays qui les appliquent, l'existence d'autres facteurs plus importants semble indiquer que les avantages éventuels résultant d'un « libre » échange des marchandises entre les nations sont susceptibles de décroître, tandis que les inconvénients de ce système en l'absence des accords internationaux de grande envergure (analysés ci-dessus) sont au contraire susceptibles de s'aggraver.

Il ne nous est pas possible d'analyser ici ces modifications et ces tendances structurales et dynamiques. On peut les classer sous plusieurs rubriques : (a) les tendances à long terme réduisant l'écart entre les coûts comparatifs, qui résultent principalement du progrès technique et de l'importance croissante des industries secondaires et tertiaires; (b) la disparité croissante entre la production optimum et la structure de la production résultant des « relations des forces économiques » due 1° au chômage, 2° à l'accroissement des risques du commerce extérieur, 3° aux possibilités de développement planifié des pays pauvres étouffées par la « liberté des échanges » (imperfections résultant de l'importance proportionnelle des pays), 4° à la concurrence monopolistique et à ses répercussions sur la situation géographique des industries et des méthodes de production, 5° aux aspects quantitatifs des rajustements nécessaires dans l'après-guerre.

Ces considérations militent (en l'absence d'un accord international complet et satisfaisant) en faveur de la formation de blocs régionaux se ralliant à une politique de plein emploi et de développement planifié.

Les mouvements de capitaux internationaux posent un problème particulier. Le caractère des organisations régionales jouera un rôle important à ce sujet. Si l'on adopte une organisation de type fédéral, il n'existera aucun problème de mouvements de capitaux à l'intérieur du bloc. L'ensemble du programme d'investissement de la région étant contrôlé, tous les transferts de fonds internationaux seront de ce fait même contrôlés. Cependant, si l'on établit une organisation confédérale, le problème de la liquidité devra être résolu à l'intérieur du

bloc au moyen d'un plan d'équilibre du type décrit ci-dessus (1).

Il est nécessaire de contrôler directement par un système de licences les mouvements de capitaux à l'intérieur d'un bloc confédéral, qui n'ont pas donné lieu à un accord antérieur dans les plans établis pour réglementer la liquidité intérieure du bloc, de même que tous les mouvements de capitaux entre le bloc de plein emploi et les régions extérieures instables.

On fait valoir, en faveur de la liberté des mouvements de capitaux, les avantages économiques résultant du fait que les capitalistes choisissent, pour effectuer leurs investissements, les régions et les débouchés offrant les rendements les plus élevés. On admet que, de ce fait, la productivité réelle du capital sera également portée au maximum. On prétend que toute intervention nuisant au libre mouvement des capitaux non seulement retarde le progrès économique dans les régions arriérées et constitue de ce fait une mesure discriminatoire contre les pays pauvres, mais est contraire à l'intérêt des pays riches, puisqu'elle diminue les rendements que leurs procurent leurs investissements.

Cet argument ne tient pas compte de l'existence des cycles économiques et du rôle que jouent les investissements de capitaux dans le développement de ces cycles. Les investissements effectués à l'étranger ne représentent pas, comme le prétendent les hypothèses fondamentales de cette théorie, des transferts entre pays à rendements élevés et pays à rendements inférieurs, mais constituent un mouvement presque simultané s'étendant sur le monde et provoquant partout des mouvements cumulatifs qui, après s'être justifiés en apparence, aboutissent à la création d'une instabilité cumulative (2).

De plus, la théorie classique suppose que les rendements nets sont plus ou moins égaux ou tout au moins proportionnels aux rendements bruts globaux quelle que soit la région dont il s'agit, et qu'ils dépendent entièrement de l'intensité relative du capital concourant à la production et tendent à être nivelés par la concurrence. Cependant ces hypothèses

(1) Voir p. 180. On devrait préserver l'équilibre international à moyen terme en mettant les pays évolués déficitaires en mesure d'équilibrer leurs comptes courants. Cette solution serait compatible avec un développement des régions pauvres faisant partie du bloc, effectué à l'aide de prêts étrangers à long terme consentis par les régions plus riches à des taux avantageux. Il serait cependant nécessaire d'organiser une collaboration plus étroite, spécialement au cours des périodes pendant lesquelles on assisterait à des « booms » dans les pays du bloc dont l'économie est instable, afin d'empêcher que les avances ne soient brusquement suspendues. Il faut assurer un flux régulier d'investissements étrangers. On pourrait également recourir à une coopération plus stricte entre les membres du bloc, afin de créer un « suremploi » dans les pays susceptibles d'être créanciers, c'est-à-dire afin de porter leur demande effective au-dessus du niveau correspondant à la complète utilisation de la capacité de production de ces pays. Il est probable qu'une réforme du système économique rendra les régions plus pauvres moins dépendantes du capital étranger qu'elles ne le sont dans un système où l'industrialisation est exclusivement basée sur l'accroissement volontaire du capital. L'autarcie totale du capital à l'intérieur du bloc, ou celle du bloc lui-même, ne sont ni nécessaires ni désirables, dans un système où les mouvements de capitaux sont réglementés.

(2) Cette question est traitée d'une manière plus approfondie dans un article intitulé « Some theoretical problems of foreign investment », *Oxford Economic Papers*, 1944.

donnent une idée erronée de la situation actuelle. La rigidité interne du système économique s'est sensiblement accentuée; de plus la concurrence est imparfaite. Il s'ensuit que l'on ne peut guère considérer le rendement des investissements comme un indice de la rareté et de la productivité du capital. Il est influencé beaucoup plus fortement par le degré de monopole existant dans l'industrie. Les politiques économiques et sociales qui empêchent les abus résultant des monopoles et qui s'efforcent de redistribuer volontairement le revenu national, afin de stabiliser la demande effective, réduisent les rendements nets privés des capitaux. On nuirait donc à l'efficacité d'une politique économique et fiscale progressive, si l'on créait des écarts défavorables entre les rendements existants ou les rendements anticipés dans les pays où ces politiques sont appliquées et ceux des autres pays.

Dans ces conditions, si le gouvernement prenait des mesures pour maintenir à la fois le taux d'intérêt et le taux de change, le pays serait privé de ses réserves liquides; on donnerait en même temps aux entrepreneurs qui ne veulent pas maintenir leur investissement réel, un moyen facile et peut être avantageux de se dérober. En l'absence d'un strict contrôle des exportations de capitaux, renforcé par un contrôle effectif de tous les paiements effectués à l'étranger, quelle que soit leur origine, une politique de plein emploi doit échouer dans un monde où tous les pays ne sont pas résolus à adopter des programmes internes concordants. Le contrôle des mouvements de capitaux est impossible sans contrôle de toutes les transactions avec l'étranger. On pourrait facilement le détourner de son objectif en manipulant les prix à l'importation et à l'exportation, en même temps que les conditions de crédit s'appliquant aux ventes et aux achats. Si la dévaluation est envisagée (à tort) comme un instrument essentiel de contrôle monétaire, il faudra étendre le contrôle à la répartition dans le temps des exportations et des importations pour éviter les offensives spéculatives contre la monnaie.

b) *Relations avec les régions extérieures.* — On a fait observer précédemment qu'en l'absence d'un accord monétaire général, il sera nécessaire pour les pays désireux de maintenir unilatéralement le plein emploi d'établir un contrôle direct de leur commerce extérieur pour réaliser un ajustement déterminé de leur balance des comptes. Le motif d'une réduction de prix appliquée par un pays déficitaire à l'un des produits qu'il place sur le marché est indifférent à l'exportateur étranger concurrent. Étant donné la nécessité de procéder à un rajustement d'une importance déterminée, la méthode appliquée pour rétablir l'équilibre diffère simplement en ce qu'elle fait varier l'incidence des pertes résultant du rajustement, mais il n'est nullement certain que, si la majeure partie de ces pertes pèse sur le pays qui est obligé de procéder au rajustement — en raison du chômage ou parce que ses « terms of trade » sont devenus plus désavantageux — les répercussions défavorables seront de ce fait moins fortes dans les autres pays. En

réalité, tant que l'instabilité monétaire existe, on peut soutenir que plus le rajustement est important, plus la baisse des prix est sensible et plus il existe de risques d'assister, dans les pays excédentaires, au développement d'une spirale déflationniste secondaire, qui est susceptible d'exercer sur le revenu réel des pays excédentaires des répercussions plus défavorables que celles du rajustement réalisé par les pays déficitaires.

Les risques de voir les autres pays prendre des mesures discriminatoires et se livrer à des représailles à la suite du rajustement prennent de l'importance si l'accroissement des exportations d'un pays tend à provoquer le chômage dans un autre pays. On peut, par conséquent, faire valoir contre les subventions à l'exportation et la dévaluation que ces mesures ont plus d'efficacité à cet égard que l'augmentation de la productivité des industries exportatrices, ou une diminution des salaires qui a nécessairement un caractère fragmentaire (1). Pour le pays qui effectue le rajustement, la dévaluation et les subventions aux exportations ne diffèrent de l'accroissement de la productivité qu'en ce qu'elles déterminent une perte de revenu réel, étant donné que, dans ce cas, l'effet défavorable exercé sur les « terms of t ade » n'est pas compensé par une augmentation de la production nationale par tête. S'il est inévitable de rétablir l'équilibre de la balance des comptes, les subventions à l'exportation, financées par le budget, et combinées avec quelques taxes à l'importation ou quelques interdictions d'importer, constituent la méthode la plus juste pour répartir sur l'ensemble de la communauté la perte de revenu réel provenant de causes extérieures et en réduire l'importance.

En dépit de ce fait, on a établi une distinction très nette entre les méthodes de rajustement « légitimes » et « illégitimes ». Du côté de la demande, on bannit le contrôle des importations et les accords de paiement en tant que mesures « discriminatoires », alors que le chômage et les réductions de salaires et d'autres revenus résultant d'une politique générale de déflation sont considérés comme « légitimes » (et même, si l'on tient compte du ton des commentaires, comme louables). Du côté de l'offre, la dévaluation brusque de la monnaie et les subventions sont écartées, en partie comme « discriminatoires » et en partie comme constituant des mesures de « dumping », tandis que l'on considère comme « légitime » de réduire les salaires et de permettre aux exportateurs d'appliquer des prix inférieurs à leur prix de revient total. A notre avis, cette distinction est fallacieuse. Elle s'efforce de justifier par des considérations morales des mesures pratiques qui ont seulement pour objet de donner aux pays dont la capacité d'investissement à l'étranger est considérable, parce qu'ils ont tendance à avoir des

(1) L'augmentation des risques que la dévaluation ou les subventions détermine dans les industries concurrentes (étant donné qu'on ignore quelle portée sera donnée à ces mesures et quelles seront les affaires capables de lutter contre la concurrence des industries subventionnées) résulte elle-même d'écarts quantitatifs et non qualitatifs.

excédents d'exportations, la suprématie commerciale sur les pays dont la position sur les marchés internationaux est déterminée par leurs excédents d'importations, c'est-à-dire par leur capacité d'absorption de produits étrangers. Il ne peut être question de morale pure.

Les auteurs américains et le gouvernement considèrent comme discriminatoire toute mesure permettant la variation du prix à l'offre d'une marchandise susceptible, étant donné ses conditions de vente, de concurrencer les exportations américaines, si cette variation est rendue possible par des subventions ou l'application de multiples valeurs monétaires. Il semble difficile d'admettre cette thèse, tant que tous les acheteurs ou les acheteurs en puissance sont traités d'une manière identique. Les subventions fixes (comme le sont la plupart des subventions appliquées aux produits primaires, à l'opposé des subventions se rapportant à des marchandises fabriquées qui doivent, pour être efficaces, varier suivant les circonstances) ne sont pas, par exemple, considérées comme discriminatoires. Mais il subsiste de sérieuses ambiguités, même en ce qui concerne le problème du dumping. On n'a élevé aucune objection contre le dumping et on ne l'a pas découragé dans les pays qui ont accepté la définition du dumping comme « vente au-dessous du coût global de production ». On n'a pas non plus protesté contre la méthode consistant à faciliter les ventes par une diminution des salaires dans certaines industries exportatrices. Il ne semble pourtant pas logique de considérer différemment la réduction des prix à l'exportation obtenue par la renonciation des entrepreneurs à une partie de leurs bénéfices ou par le fait que la main-d'œuvre accepte de recevoir un salaire inférieur au salaire de l'équilibre « statique ». Les subventions à l'exportation financées par l'État ne font que répartir sur l'ensemble de la population la perte de revenu réel provenant de l'évolution défavorable des « terms of trade ». La stimulation des exportations au moyen de prêts à long ou à court terme n'a pas été considérée comme une mesure discriminatoire, ni une pratique de « dumping »; cependant ces prêts favorisent le développement des exportations, comme les subventions à l'exportation, et devraient être considérés comme des mesures discriminatoires à l'égard des fournisseurs qui ne sont pas en mesure de renoncer au produit de leurs exportations, parce qu'ils ont besoin d'importer et ne sont pas capables ou désireux d'utiliser l'excédent d'exportations pour la seule fin de stabiliser le niveau de leur emploi (1). Le fait de créer une concurrence imparfaite en faveur du pays prêteur, par l'accord

(1) Dans de nombreux cas, comme il est prévu par exemple dans les statuts de l'Import-Export Bank des États-Unis, le crédit n'est accordé qu'à la condition formelle d'effectuer les achats dans le pays qui l'a consenti. Mais même si l'on n'a pas recours à une clause aussi discriminatoire en faveur des exportations du pays prêteur, il est probable que le pays emprunteur traitera favorablement les industries exportatrices du pays prêteur afin d'obtenir de ce dernier de nouveaux avantages. Dans tous les cas, les crédits à l'exportation tendront à affecter défavorablement les « terms of trade » des autres pays. Ceci ne constitue-t-il pas une discrimination?

de facilités financières ou par des investissements directs doit être logiquement considéré comme une mesure aussi discriminatoire à l'égard des nations exportatrices ne bénéficiant pas de ces avantages que la prédominance que donne à un pays dans les négociations commerciales sa capacité d'acheter à l'étranger.

On examine sous le même angle les mesures relatives au commerce extérieur qui affectent la demande d'importations étrangères. Les tarifs préférentiels et, *a fortiori*, les mesures tendant à détourner les acheteurs du marché qui, d'après les taux de change réciproques, se trouve être le plus avantageux, sont considérés comme discriminatoires, même si l'on y a recours parce que les devises sont devenues rares sur le marché qui serait normalement le plus avantageux. Dans certains cas, on s'est également opposé, en la considérant comme discriminatoire, à la réduction des importations de luxe par des contingentements directs destinés à permettre l'application d'une politique nécessitant la diminution de la propension à consommer des produits manufacturés étrangers.

Si l'on n'avait pas recours à ce contrôle, il faudrait augmenter les tarifs douaniers jusqu'à les rendre prohibitifs et (ou) réduire la demande effective nominale par une politique de déflation. Ces mesures diminueraient les achats, comme le ferait le contrôle direct des importations. Il semble qu'il n'existe logiquement aucune raison de faire une différence entre la réduction des achats provoquée par une dépression et celle qui résulte des mesures gouvernementales, telles qu'un contrôle des changes destiné à permettre au pays de poursuivre une politique intérieure de plein emploi, alors que la situation des marchés étrangers l'en empêcherait, s'il était obligé de permettre l'importation de produits (de luxe) étrangers. Il se pourrait que la situation politique du pays rende impossible l'application de mesures générales non-monétaires, comme un impôt sur le revenu extrêmement progressif ou un rationnement de la consommation de marchandises importées de l'étranger. Le pays importateur se trouverait, en conséquence, dans l'obligation d'accroître ses exportations afin de maintenir ses importations; il se pourrait qu'il ne soit pas en mesure de le faire ou tout au moins qu'il ne puisse le faire qu'à des conditions extrêmement défavorables équivalant à une diminution générale du niveau de vie réel. Si l'on adoptait une définition du terme « discrimination », qui permette d'exclure toutes les mesures de contrôle direct des importations, sans tenir compte du niveau et du caractère du revenu monétaire nominal du pays, il faudrait probablement renoncer à réaliser une politique de plein emploi, en l'absence d'un accord international.

On a exprimé la crainte qu'une tentative d'organisation volontaire de la production et de l'échange des marchandises ne provoque des mesures de représailles de la part des pays qui désirent maintenir le *laissez-faire* comme base de leur organisation économique.

Si le bloc de plein emploi est suffisamment étendu et possède des

ressources nationales variées, il semble que les craintes exprimées au sujet de la probabilité et de l'importance des répercussions que pourraient exercer sur l'économie du bloc les mesures de représailles appliquées par les pays individualistes instables et excédentaires aient été très exagérées. En premier lieu, il semble que les pays extérieurs au bloc aient peu de possibilités d'exercer une action monopolistique ou monopsonique sur les exportations ou les importations du bloc, étant donné que le coût de remplacement des exportations ou des importations ne serait pas considérable. De plus, il n'est nullement probable qu'un pays extérieur au bloc procède à la vaste réorganisation de son économie intérieure qui est nécessaire à l'efficacité des représailles. S'il le faisait, il se trouverait également en mesure d'adhérer au bloc de plein emploi et l'on pourrait parvenir à une solution rationnelle du problème.

Conclusion.

Nous pouvons maintenant résumer : 1° *a)* L'idéal serait de s'efforcer de parvenir à la conclusion d'un vaste accord multilatéral et au maintien du plein emploi sur une base mondiale. L'accord devrait prévoir le développement planifié des pays arriérés sur une base régionale, en tenant compte des possibilités de favoriser le progrès économique grâce à l'amélioration des connaissances techniques et de l'éducation professionnelle.

b) A défaut d'une aussi large solution, on pourrait avoir recours à des programmes permettant aux pays isolés de maintenir le plein emploi, en dépit des fluctuations éventuelles de l'activité économique dans le reste du monde. Seuls pourraient être considérés comme satisfaisants, à ce point de vue, les programmes qui permettent d'atteindre cet objectif sans entraîner un endettement croissant des pays économiquement évolués.

c) Dans tous les cas, il est indispensable de laisser aux pays participants la possibilité d'organiser entre eux des échanges de marchandises et de fixer leur politique intérieure. Chacun des pays participants doit avoir la possibilité d'exercer le contrôle qu'il juge nécessaire sur les exportations de capitaux et sur son commerce extérieur. Il serait cependant indispensable d'obtenir des pays membres l'engagement de ne pas utiliser leur politique du commerce extérieur pour créer de l'emploi à l'intérieur, c'est-à-dire de s'abstenir de modifier brusquement leur politique économique extérieure afin de constituer des excédents d'exportations ou de remédier au déséquilibre de leur balance des comptes.

2° *a)* Si l'on ne parvient pas à établir un plan multilatéral satisfaisant s'étendant à l'ensemble du monde, les gains éventuels provenant d'échanges multilatéraux non planifiés et limités par des barrières douanières ne seront pas susceptibles de compenser, même au

cours d'une longue période, les pertes résultant du retour des fluctuations cycliques et de l'ingérence dans la politique et la planification économiques intérieures. Il semble que ce sera le cas, même si l'on ne tient pas compte du fait que ces fluctuations cycliques sont susceptibles d'accroître l'isolationnisme économique qui est beaucoup moins favorable à une division internationale rationnelle du travail qu'une politique volontaire de régionalisme économique (1).

b) La formation de blocs régionaux (consacrés à la réalisation d'échanges multilatéraux de biens et de services, tout en adhérant à une politique de plein emploi) implique le renoncement à une division internationale complète du travail. Il n'est pas nécessaire de faire observer que, plus le bloc régional serait étendu, plus les pertes résultant de ce renoncement seraient faibles; au fur et à mesure que le bloc prendrait de l'importance, il deviendrait de plus en plus capable de subvenir lui-même à ses propres besoins. Il serait nécessaire, comme dans le cas d'un accord international, que le bloc possédât un fonds monétaire et un Bureau d'Investissement communs. De plus, les pays faisant partie du bloc de plein emploi devraient s'efforcer de ne pas modifier leur politique économique (tarifs, contingentements, etc.) sans l'accord des autres pays membres du bloc.

c) Les petits pays et les pays pauvres sont susceptibles de subir des pertes plus importantes du fait du rétablissement du libre jeu des forces économiques internationales. Le caractère extrêmement imparfait des marchés internationaux des produits manufacturés, l'importance des risques et la concentration automatique du pouvoir de vente dans les régions économiques importantes tendront à donner un caractère permanent à leur infériorité actuelle. La diminution de leurs investissements intérieurs ralentira leur progrès économique et mettra leur politique d'emploi en danger.

d) Les rapports de ces blocs économiques avec le reste du monde devront être basés sur une réciprocité de caractère monétaire ou non monétaire. Les régions de plein emploi ne parviendront pas à

(1) Il est plus que douteux que les affinités politiques des pays les plus importants permettent de réaliser un accord d'un caractère vraiment international sur les bases indiquées dans cette étude. Le fait que cet accord ne peut logiquement offrir aucun désavantage, même pour les pays susceptibles de devenir excédentaires, dont les crises éventuelles, ou plutôt probables, pourraient être atténuées, ne doit pas nécessairement décider ces pays à adhérer à l'accord. Leur résistance sera motivée en partie par certaines idéologies naturelles qui conservent une valeur politique, bien qu'elles aient perdu leur valeur rationnelle, et en partie par des arguments rationnels. Les membres collectivistes de l'économie mondiale ne seront pas enclins à renforcer le groupe non collectiviste, de crainte de voir ce groupe utiliser sa nouvelle puissance contre eux dans l'avenir. Il est probable, par conséquent, qu'ils soutiendront facilement les préjugés individualistes les plus orthodoxes. Les nations activement individualistes, d'autre part, auront quelques raisons de repousser toutes les réformes, parce que celles-ci affaibliront sans aucun doute leur influence internationale. Dans un système fonctionnant rationnellement, les pays ayant des excédents d'exportations perdent leur influence sur les pays débiteurs. De plus, l'adoption, à l'intérieur de ces pays, d'une politique de plein emploi dont l'application dépend de l'autorité du gouvernement (qui est élu suivant les méthodes démocratiques) tend à affaiblir l'influence des classes qui ont la plus grande puissance économique, c'est-à-dire de l'oligarchie économique.

protéger leur politique de plein emploi, en dévaluant leur monnaie, afin de rétablir l'équilibre de leur balance des comptes compromis par l'instabilité des autres pays.

e) En outre, plus le bloc sera étendu, plus il sera facile de rétablir l'équilibre de sa balance des comptes envers d'autres pays. En raison des débouchés stables et sans cesse étendus que son développement économique planifié lui permettrait d'offrir aux autres pays, le bloc pourrait obtenir, sans recourir à des mesures abusives, des avantages qui n'auraient pas existé dans une situation de concurrence parfaite, où les débouchés n'auraient pas été assurés, et il lui serait ainsi possible de compenser, le cas échéant, les pertes provenant de la limitation de la division internationale du travail. Les mesures de représailles prises à l'égard du bloc seraient d'autant moins efficaces que le bloc serait plus étendu, car toute réduction des achats du bloc aurait des répercussions profondes sur les industries exportatrices des autres pays, tandis que les représailles de ces pays ne pourraient faire grand tort aux industries exportatrices du bloc.

f) En ce qui concerne les pays plus pauvres, les avantages que l'adhésion au bloc régional leur permettraient d'obtenir, sous forme de sécurité de l'emploi, d'augmentation de la productivité et d'accélération du progrès économique résultant de la redistribution planifiée des ressources industrielles et des qualités professionnelles, devraient les inciter à se joindre au bloc, même si certains pays étrangers excédentaires, pour lesquels la création du bloc pourrait être défavorable, s'efforcent de les en dissuader en promettant de leur accorder des prêts.

Sixième Partie

UNE EXPÉRIENCE DE PLEIN EMPLOI : LES CONTROLES DANS L'ÉCONOMIE ALLEMANDE DE 1933 A 1938

par K. Mandelbaum.

L'intéret de l'expérience allemande.

Les études contenues dans cet ouvrage sont principalement analytiques. Elles exposent les principes d'une politique de plein emploi dans une société capitaliste et s'efforcent d'examiner les difficultés que pourrait soulever le maintien du plein emploi. Pour compléter ces études, il est utile d'analyser le comportement réel d'une société capitaliste dans les mêmes circonstances. Mais où trouver un tel exemple? Aucun des principaux pays capitalistes, à l'exception de l'Allemagne nazie, n'a enregistré une période continue de plein emploi entre les deux guerres. Les autres tentatives de stabilisation de l'activité économique à un niveau élevé n'ont pas réussi.

Si nous examinons donc dans cette étude certains des aspects que présentait l'économie allemande de plein emploi avant la guerre, c'est que l'expérience allemande est la seule qu'on puisse trouver dans ce domaine. Il est évident que l'on doit faire quelques réserves majeures. Le plein emploi a été accompagné en Allemagne d'un important accroissement du pouvoir discrétionnaire de l'État; en particulier, la liberté d'association des travailleurs a été anéantie dès l'avènement du régime nazi. Certains contrôles économiques sont un reflet direct de cette organisation politique, qui n'est ni réalisable, ni souhaitable dans les sociétés libres. En second lieu, le plein emploi, ne représentait qu'une étape de transition de courte durée dans une évolution qui avait déjà, en temps de paix, transformé l'économie allemande en état de « sous-emploi », en une économie de guerre en état de « suremploi »; le plein emploi n'était en aucun cas recherché pour lui-même (ou pour des considérations de bien être social) mais constituait un simple sous-produit du réarmement.

Le rejet de l'idéologie politique et des méthodes des nazis ne doit cependant pas nous empêcher d'utiliser l'expérience allemande pour éclairer certains problèmes techniques dérivant du plein emploi. Sup-

posons que les investissements de l'État et les investissements privés inspirés par l'État aient été affectés à des projets destinés à satisfaire des besoins pacifiques plutôt que des fins militaires. Le bien-être général aurait été plus grand, mais comment le système aurait-il fonctionné? N'aurait-on pas eu besoin également de recourir, par exemple, au contrôle des salaires et des prix? Ou bien ces mesures, ainsi que les autres contrôles n'étaient-elles pas en grande partie nécessitées par le fait que les dépenses du gouvernement destinées à maintenir l'emploi étaient effectuées dans un pays déficitaire, pendant que la crise ou d'importantes fluctuations économiques se développaient dans le reste du monde? De plus, il y a lieu de tenir compte du fait que le système de contrôle a laissé intact en Allemagne certains principes essentiels de notre système actuel, tels que les titres de propriété, le libre choix de la profession, le désir de réaliser des bénéfices et l'initiative privée. Le contrôle totalitaire n'équivalait pas toujours à imposer arbitrairement aux groupes économiques intéressés des conditions fixées par le gouvernement. A l'exception de la détermination des salaires, les décisions concernant les politiques industrielles, la formation des prix et les questions de même ordre étaient généralement prises après discussion avec les groupes intéressés ou leurs « leaders » et constituaient l'aboutissement de pressions exercées par certains groupes et de compromis. Par conséquent, les conditions de l'expérience ne présentent pas à tous les égards, de différence assez fondamentale pour enlever tout intérêt à son étude. Elles ont été, d'autre part, d'un caractère si spécial qu'on ne peut tirer de leçons utiles de ce précédent historique, à moins d'établir une distinction entre les contrôles nécessités par d'authentiques exigences économiques et ceux qui n'étaient que le reflet de la tendance politique particulière du système.

La question sera traitée dans cette étude, mais sans qu'il y soit procédé à une relation historique ou une description détaillée de la politique économique allemande des années 1930-1939. La période qui présente le plus d'intérêt pour nos recherches est celle des dix-huit mois, allant de la fin de l'automne 1936 au commencement du printemps 1938, période pendant laquelle le chômage était faible, mais n'était cependant pas sensiblement inférieur au nombre des emplois vacants. Il y aura lieu de tenir compte de certaines mesures prises au cours des années précédant cette période de plein emploi, ou très proche du plein emploi. Mais, dans l'ensemble, les politiques appliquées au début de la période critique, qui étaient conformes aux dispositions ordinaires des programmes de travaux publics, ne retiendront pas notre attention. Les mesures qui ont été prises pendant les derniers quinze ou dix-huit mois précédant la déclaration de guerre sont également sans intérêt; l'économie allemande présentait à cette époque tous les symptômes d'une économie de guerre « suremployée ». Les réserves de main-d'œuvre disponibles avaient été pratiquement épuisées dès l'automne 1937, époque où le nombre

des chômeurs ne représentait pas plus de 2 ½ % du total de la main-d'œuvre active. Porter à un plus haut point le programme de réarmement et accélérer les dépenses publiques, devait donc, dans ces conditions, provoquer une pénurie générale de main-d'œuvre et nécessiter, en conséquence, de nouvelles restrictions de production et de consommation « non-essentielles ». Il est évident qu'on ne peut tirer aucune leçon de cette expérience, en ce qui concerne la réalisation du plein emploi dans une économie de paix; elle reflète une situation de suremploi inhérente à une économie de guerre et sort, par conséquent, du cadre de cette étude.

Nous ferons porter plus particulièrement nos obversations sur trois domaines dans lesquels se sont exercés les contrôles économiques : le commerce extérieur, les salaires et les prix, et le marché du travail. Nous ne ferons qu'effleurer la politique financière (1). Il suffit de noter que, de 1933-1934 à 1937-1938, moins de la moitié des dépenses publiques nécessaires pour financer l'expansion économique ont été couvertes par l'emprunt; la différence représentait l'accroissement des recettes (2). Le montant relativement peu élevé du déficit confirme l'expérience normale et montre qu'une partie des dépenses publiques revient à l'État sous forme d'un accroissement des recettes fiscales. Ce retour de fonds au Trésor a été d'autant plus important que les taux déjà hauts des impôts en vigueur ont été progressivement élevés au cours de l'expérience. La diminution des dépenses privées résultant de cette politique fiscale a été accompagnée d'un accroissement de l'activité gouvernementale, c'est-à-dire que la proportion des dépenses gouvernementales par rapport aux dépenses globales s'est élevée. L'orthodoxie apparente des finances allemandes était dans cette mesure, le reflet de la politique de réarmement.

Le contrôle du commerce extérieur.

Le contrôle total du commerce extérieur et des opérations de change fut établi, en vertu du nouveau plan, au cours de l'automne 1934. L'expansion intérieure qui avait accru le volume de la production industrielle de plus de 40 % depuis 1932, vint alors se heurter à l'obstacle d'un formidable goulot d'étranglement des importations. La diminution des exportations s'était poursuivie pour des raisons qui semblaient en grande partie échapper au propre contrôle de l'Alle-

(1) On trouvera une analyse complète de cette politique dans l'article de T. Balogh : The National Economy of Germany, *Economic Journal*, septembre 1938.

(2) Pour les périodes 1933-1934 et 1937-1938, les dépenses publiques étaient supérieures à celles de 1932 de R. M. 40 milliards environ. L'accroissement de la dette publique était d'environ R. M. 18 milliards (y compris la dette « secrète »). Au début, les emprunts étaient effectués presque exclusivement à court terme, tandis que plus tard les emprunts à long terme gagnèrent en importance. Pendant la même période, les dépenses publiques totales étaient de l'ordre de R. M. 115 milliards.

magne, tandis que les importations commençaient à croître en 1934 à mesure que l'emploi se développait. Privée de réserves suffisantes de devises internationales, l'Allemagne n'était pas en mesure de supporter le déficit commercial résultant de cette situation; elle ne pouvait pas non plus continuer de vivre sur ses stocks. Ce goulot d'étranglement n'était pas spécifiquement lié au réarmement. L'application énergique de n'importe quelle politique destinée à porter l'emploi et les revenus intérieurs au-dessus du niveau de crise qui existait dans le monde aurait exercé une pression défavorable sur la balance des paiements. En réalité, si l'Allemagne avait appliqué une politique d'accroissement de la consommation, les difficultés auraient pu (à l'origine) être encore plus grandes, pour la seule raison que les industries de consommation allemandes exigent, en moyenne, plus de matières premières étrangères par unité de production que les industries lourdes (1). Il fallait donc, étant donné l'absence de réserves et la faiblesse de la demande étrangère, que le programme d'emploi, quelle que fût sa nature, fût protégé contre les influences extérieures, sous peine d'avoir à l'abandonner pour atténuer les difficultés de change.

Il est douteux qu'une dévaluation directe de la monnaie ait pu rétablir l'équilibre; l'élasticité de la demande intérieure d'importations et celle de la demande étrangère n'étaient pas assez grandes pour permettre de rectifier la position sans rendre les « terms of trade » de l'Allemagne beaucoup plus défavorables. Rejetant le recours à une dévaluation (uniforme), les autorités allemandes préférèrent étendre aux opérations commerciales courantes le système de contrôle des changes en vigueur, qui avait été limité jusqu'alors aux mouvements de capitaux (2). Le contrôle des changes ne constituait cependant pas un mécanisme simple; il comprenait de multiples mesures, qui furent coordonnées entre elles et rattachées à un organisme central. Par l'application d'un système de licences, ou par une centralisation des opérations commerciales nécessitée par les contrôles gouvernementaux, les importations furent restreintes aux marchandises qui étaient indispensables, ou ne pouvaient être remplacées par la production nationale; elles furent ainsi réduites au minimum compatible avec le programme du gouvernement (3). Une

(1) Alors que les biens de consommation industriels représentaient 40 % de la production industrielle totale en 1938, les importations de matières premières de ces industries s'élevaient à 60 % des importations de matières premières de l'Allemagne.

(2) Le contrôle des changes remonte à novembre 1931. Le système primitivement appliqué allouait aux importateurs un certain pourcentage des devises qu'ils avaient utilisées pendant l'année de base 1930-1931, mais, jusqu'au printemps de 1931, cette répartition était plus ou moins déterminée par la baisse générale de la production et de la demande, et s'effectuait sans discrimination à l'égard de certaines sortes d'importations. Le contrôle des changes ne semble donc pas avoir été utilisé comme un instrument de politique commerciale (cf. Howard Ellis : Exchange Control in Germany. *Quarterly Journal of Economics*. Supplément vol. LIV, 2e partie, p. 26 et 114).

(3) Les répercussions de cette mesure sur le volume et la structure des importations peuvent être mises en lumière en comparant l'ensemble de la période 1934-

proportion croissante du volume ainsi réduit des importations était en même temps achetée dans les pays qui n'exigeaient pas le paiement en devises et consentaient à détenir des soldes en mark; en 1938, un cinquième seulement du commerce extérieur de l'Allemagne donnait lieu à des transactions en devises libres. Pour maintenir ses exportations au niveau de celles de ses concurrents, en dépit de la surestimation continue du cours officiel du mark, l'Allemagne eut, le cas échéant, recours aux subventions et pratiqua des exportations à des cours du mark spécialement dévalués, qui tenaient compte de la fermeté des différents marchés (« discrimination »). De plus, la création à l'aide d'accords bilatéraux d'un bloc régional fortement organisé, lui permit d'employer pour développer les exportations, d'autres méthodes que la réduction des prix. Au cours des années suivant l'adoption du Nouveau Plan, le compte courant visible de l'Allemagne faisait apparaître un léger solde créditeur (excepté en 1938); elle se servait de ces soldes favorables, ainsi que des recettes de ses transports maritimes et d'autres services et de la vente de ses avoirs à l'étranger, pour rembourser une partie de sa dette étrangère, tandis qu'elle accumulait par ailleurs de nouvelles dettes dans ses comptes de clearing. Le volume de ses exportations s'accrut considérablement, mais les importations, en raison de la hausse des prix, furent encore réduites pour se développer de nouveau, pendant le second semestre de 1936.

Le contrôle central du commerce extérieur présentait d'évidents avantages économiques; grâce à sa politique économique intérieure, l'Allemagne pouvait contrôler sa balance commerciale et le niveau de son emploi. En théorie tout au moins le système pouvait être organisé de manière à porter au maximum le revenu provenant de l'étranger et à obtenir les « terms of trade » les plus favorables sur le marché international. Il est naturellement difficile de déterminer dans quelle mesure l'Allemagne profita réellement de ces avantages. D'après Howard Ellis, dont les estimations sont les plus précises possibles, le cours officiel du mark était surévalué, à partir de 1933, dans une proportion de 45 à 75 %, par rapport à la livre. Cette surévaluation n'était que partiellement compensée par les subventions et les taux différentiels de sorte que les étrangers payaient encore les marchandises allemandes 12 à 20 %, plus cher que les marchandises britanniques (1). Il est possible que les prix discriminatoires des marchandises allemandes aient été tellement supérieurs, ou inférieurs suivant le cas, au prix optimum applicable à des transactions monopolistiques, qu'ils aient, en fin de compte, été moins avantageux que la vente à des prix uniformes. Mais, à moins d'admettre que la discrimination

1938 avec les années 1926-1930. Les importations de matières premières diminuèrent de 3 %, tandis que les importations de produits finis industriels, de produits alimentaires et de produits semi-manufacturés furent respectivement réduites de 54 %, 27 % et 17 %. La diminution totale des importations était de 22 %.

(1) Cf. H. Ellis, *op. cit.*, p. 76-86.

ait été effectuée avec une extrême maladresse, — supposition qui n'est pas absolument absurde, étant donné que les principes servant de base au système révélaient peu de perspicacité — l'Allemagne aurait dû bénéficier de profits de monopole, comprenant les avantages supplémentaires résultant d'un monopole discriminatoire. Que le solde des opérations ait fait ou non apparaître un accroissement des recettes provenant de l'étranger, il faut considérer comme probable, *a priori*, que le contrôle des changes, compte tenu de la surévaluation du mark, a permis à l'Allemagne de bénéficier de « terms of trade » plus favorables — c'est-à-dire que ses exportations ont rapporté plus d'importations — que ne l'aurait fait une dévaluation globale. Une comparaison des « terms of trade » allemands et britanniques peut donner une indication de cet avantage. Nous utilisons encore des chiffres de H. Ellis (1).

INDICES DES « TERMS OF TRADE » ALLEMANDS ET BRITANNIQUES ET SURÉVALUATION DU REICHSMARK

	« Terms of trade » allemands(2)	« Terms of trade » britanniques	Excédent en % des « terms of trade » allemands sur les « terms of trade » britanniques	Excédent en % des prix de gros allemands sur les prix de gros britanniques (en or) (3)
1929.	100	100	—	—
1930.	108,2	106,1	2,0	—
1931.	123,8	115,7	7,0	11-45
1932.	144,4	115,5	25,0	38-50
1933.	142,8	119,9	19,1	46-57
1934.	135,9	118,8	14,4	60-77
1935.	126,3	115,3	9,5	67-78
1936.	122,0	112,6	8,3	59-69
1937.	117,6	108,0	8,9	44-57
1938.	128,8	114,7	12,3	61-86

Après 1931, lorsque la livre sterling eut été dévaluée, les « terms of trade » allemands étaient sensiblement plus élevés que les « terms of trade » britanniques, la différence atteignant son maximum en 1932-1933. Par la suite, la situation de l'Allemagne devint moins favorable, en raison d'une part de l'extension des subventions et des

(1) H. Ellis, *op. cit.*, p. 120. La différence entre les taux d'échange allemand et britannique en faveur de l'Allemagne (colonne 3 du tableau) indiquée par Ellis sous sa forme arithmétique, a été calculée en %.

(2) A ce sujet des méthodes de calcul, cf. H. Ellis, *op. cit.*, p. 139.

(3) Moyennes trimestrielles minima et maxima de chaque année.

taux spéciaux et d'autre part de l'augmentation du coût des importations par rapport aux prix mondiaux, due au fait que la politique commerciale allemande limitait les achats aux pays avec lesquels elle avait conclu des accords de clearing bilatéraux. En réalité, l'Allemagne, au cours de ses échanges commerciaux avec les pays ayant conclu avec elle des accords de clearing, cherchait plus souvent à obtenir un volume de transactions important et des contrats à long terme à des prix fixes, qu'à s'assurer les meilleurs « terms of trade ». A partir de 1934, les avantages de l'Allemagne ne correspondaient plus qu'à une fraction de la surévaluation estimée du mark. La différence que la comparaison des « terms of trade » faisait apparaître en faveur de l'Allemagne peut être considérée comme trop minime — et les bases de calcul sont d'autre part trop imprécises — pour justifier l'influence favorable du contrôle des changes sur les « terms of trade ». Mais il y a lieu de se souvenir que les « terms of trade » britanniques seraient devenus encore plus défavorables après la dépréciation de la livre, si l'existence du bloc sterling n'avait pas permis à la Grande-Bretagne de maintenir sa devise au pair vis-à-vis des pays qui lui fournissaient une grande partie de ses matières premières et de ses ressources alimentaires. L'Allemagne ne bénéficiait d'aucune possibilité de ce genre, et il est par conséquent certain que ses « terms of trade » seraient tombés au-dessous de ceux de la Grande-Bretagne, si elle avait eu recours à la solution « libérale » d'une dévaluation.

Les avantages économiques que l'Allemagne a tirés de sa politique commerciale non orthodoxe n'ont pas été entièrement obtenus aux dépens du reste du monde. Au moment où l'Allemange parvenait au plein emploi, les importations allemandes étaient, en volume et en valeur, supérieures à celles de 1933, et, bien que la balance commerciale de ce pays ait été créditrice, ses soldes créditeurs n'ont jamais été considérables au cours de cette période. Lorsque l'Allemagne accroissait ses exportations en vendant à des prix inférieurs aux coûts de fabrication, ce qu'elle a fait dans la plupart des pays à échange libre, la perte que subissait de ce fait le consommateur allemand, sur lequel tombait finalement la charge des subventions, et le producteur étranger concurrent, constituait un bénéfice pour l'acheteur étranger; la discrimination s'effectuait en faveur de ce dernier. De plus, l'Allemagne eut surtout recours au mécanisme du clearing pour stimuler ses exportations : comme elle était l'acheteur le plus important des produits provenant de certains pays avec lesquels elle pratiquait le clearing, elle était en mesure d'obliger des pays comme les Balkans, par exemple, à acheter sur le marché allemand, même s'il était le plus cher (en raison de la surévaluation du mark). Mais elle *achetait* également des marchandises à ces pays à des prix plus élevés. Et elle se servait en tout cas de ses méthodes d'expansion forcée des exportations pour obtenir en plus grande quantité possible les importations qu'elle considérait comme essentielles. A cet égard sa politique commerciale étrangère était plus rationnelle que celle de certains autres pays, qui

essayaient de stimuler leurs exportations pour créer de l'emploi. L'Allemagne, ayant réussi à donner à sa demande nationale une importance suffisante, avait besoin d'accroître ses importations de produits « essentiels » et ne s'intéressait aux exportations (1) que dans la mesure où elles lui permettaient de payer ses importations. Dans la région qui était devenue un bloc économique allemand, le bilatéralisme — combiné avec le plein emploi dans le pays dominant — jouait ainsi réellement un rôle de facteur expansionniste; il offrait aux fournisseurs de l'Allemagne l'avantage de produire et de vendre leurs marchandises sur un marché sûr et en voie d'expansion. Ils obtenaient cet avantage en partie aux dépens de leurs concurrents étrangers et peut-être au prix d'une certaine aggravation de leurs « terms of trade » bien que ce point reste douteux. Car l'Allemagne, en effectuant ses transactions commerciales régionales, se préoccupait moins des « terms of trade » courants que de la continuité (et de la sécurité politique) de l'offre, qu'elle essayait d'obtenir en incitant les pays qui dépendaient d'elle à orienter leur production vers les marchandises qui lui étaient le plus nécessaires (2).

Nous avons déjà fait remarquer que la situation du commerce extérieur allemand n'aurait pas été plus aisée si l'expansion avait servi à accroître la consommation, au lieu des armements. Il faut également reconnaître que le contrôle direct du commerce extérieur constituait pour l'Allemagne, en raison des circonstances, un meilleur moyen de s'assurer les importations nécessaires que la dévaluation, qui n'aurait peut-être pas suffi à concilier l'existence du plein emploi à l'intérieur avec les fluctuations économiques extérieures. Cependant, tout ceci étant admis, on peut montrer qu'il était possible de faire disparaître le goulot d'étranglement des importations et d'atteindre un nouvel équilibre, permettant de donner plus d'importance au commerce extérieur, sans recourir à une intervention aussi poussée que celle impliquée par la politique économique allemande. Supposons que la réorganisation du commerce extérieur et de l'économie intérieure de l'Allemagne ait été accomplie en prenant pour base des critères purement économiques (ou sociaux), ce qui, étant donné les circonstances, aurait été particulièrement bien réalisable en utilisant le contrôle des changes. Le contrôle central des exportations et des importations, y

(1) C'est-à-dire aux marchandises disponibles pour l'exportation, après que les demandes de caractère militaire avaient été satisfaites.

(2) Le « Royal Institute of International Affairs » résume ainsi les effets de la politique commerciale allemande sur la situation du Sud-Est européen : « ...Jusqu'au printemps de 1939, l'accroissement des achats de l'Allemagne a été avantageux pour les pays du Sud-Est européen, qui ont réalisé pendant une courte période des bénéfices matériels. L'Allemagne a favorisé la hausse de leurs prix à l'exportation et l'accroissement de leurs revenus nationaux, et elle n'a pas profité jusque-là de sa forte position pour modifier les « terms of trade » en sa faveur de sorte que les revenus « réels » de ces pays se sont élevés. D'autre part, l'un des objectifs de l'Allemagne est peut-être d'associer si étroitement les systèmes économiques de ces pays au sien qu'ils ne puissent se dégager en cas de conflit » (*South-Eastern Europe*, Londres, 1939, p. 198-199). Voir également N. MOMTCHILOFF : *Ten Years of Controlled Trade in South-Eastern Europe*, 1944.

compris la possibilité de fixer des prix d'exportation indépendants des coûts individuels, *aurait pu* servir à stimuler les exportations jusqu'à ce qu'elles atteignent un niveau tel que les « terms of trade » deviennent de plus en plus défavorables et rendent les achats à l'étranger plus coûteux que la fabrication à l'intérieur du pays des produits de remplacement les plus proches des produits réels (c'est-à-dire des produits de remplacement dont le coût est le moins élevé). La capacité de production existante des industries allemandes de biens de consommation, qui demeura en partie inemployée pendant toute la période de réarmement, aurait dans ce cas été assez rapidement utilisée en totalité; en même temps, les élasticités de la demande étrangère auraient déterminé dans quelle mesure la capacité des industries lourdes et des constructions mécaniques aurait été utilisée soit pour l'investissement national, en servant particulièrement à développer les industries de biens de consommation (y compris les industries qui leur fournissaient les matières premières), soit pour les exportations. En accroissant la production des produits de remplacement et (ou) en améliorant les exportations, on aurait pu parvenir à une situation assez favorable pour permettre d'atténuer les restrictions frappant les importations et de les supprimer en partie sans créer de difficultés. Cependant, la situation a évolué d'une manière toute différente en Allemagne. Elle était dominée en effet par les exigences pratiquement illimitées des services d'approvisionnement militaires qui insistaient, pour des raisons politiques, sur le maintien d'un haut degré d'autarcie, sans tenir compte des coûts. L'importance de ces demandes absorba la capacité de production des industries allemandes de biens d'investissement, qui étaient en même temps les plus importants producteurs de marchandises d'exportation (1), à tel point qu'il leur devint de plus en plus difficile, à mesure que les armements se développaient, d'accepter et d'exécuter les commandes destinées à l'exportation. Il est impossible d'estimer les occasions de profit que l'Allemagne a perdues sur les marchés étrangers, pour n'avoir pu réserver une partie de sa main-d'œuvre et de ses usines aux exportations. Mais le commerce extérieur de l'Allemagne aurait certainement été beaucoup plus important, si elle s'était laissée diriger par des considérations sociales; de plus elle n'aurait pas dû se servir des soldes créditeurs provenant des services vendus à l'étranger pour rembourser une partie de sa dette extérieure.

En examinant l'évolution des approvisionnements allemands de matières premières, on met en lumière un autre point étroitement apparenté aux précédents. En 1928, alors que la prospérité de la période pré-nazie atteignait son point culminant, les industriels allemands, qui travaillaient à peu près à pleine capacité, consommaient 17,5 milliards de Reichsmark environ de matières premières, ce qui corres-

(1) Pendant la période 1929-1937, les exportations industrielles de l'Allemagne consistaient, dans une proportion variant de 2/3 à 3/4, en biens de production, si l'on comprend dans cette catégorie les produits d'utilité générale comme le coke, le charbon, les engrais et produits chimiques, etc.

pondait à peu près à 21 % de la production brute. Les importations nettes de matières premières s'élevaient à R. M. 7,5 milliards, alors que R. M. 10 milliards étaient fournis par les producteurs nationaux (1). En 1937, le volume de la production industrielle était supérieur de 17 % à celui de 1928 et l'on peut admettre que les besoins de matières premières s'étaient accrus dans la même proportion, c'est-à-dire qu'ils atteignaient R. M. 20,5 milliards environ. Cependant, l'approvisionnement réel en matières premières était beaucoup plus élevé. Les importations nettes de matières premières avaient été réduites d'un milliard de R. M. environ (sur la base des prix de 1928), mais, étant donné que la production nationale s'était accrue de R. M. 5,6 milliards, le montant global des approvisionnements réels s'élevait à R. M. 22 milliards; il était donc supérieur de plus de 7 % au niveau nécessaire pour satisfaire les besoins correspondant à un état de plein emploi (2). Les renseignements officiels montrent également que la proportion des réserves disponibles (à tous les stades de la production) par rapport à la production était au moins aussi élevée en 1937 qu'en 1928, époque où il s'était constitué des stocks importants consistant particulièrement en produits finis destinés à la consommation (3). En conséquence la situation des approvisionnements s'était suffisamment améliorée pour permettre l'abandon de nombreuses restrictions, si l'objectif principal avait été l'aplanissement des difficultés de change, ou le maintien de l'emploi. Même à cette époque, il aurait été raisonnable de maintenir en existence l'organisation de contrôle, afin de pouvoir l'utiliser de nouveau si la situation l'exigeait, par exemple pendant une crise internationale. Mais, après la disparition des diverses pénuries, il aurait peut-être suffi, pour isoler l'économie des influences extérieures de courte durée, de limiter les autorisations d'importations à quelques marchandises sélectionnées, et de conclure des accords avec des pays individuels afin d'obtenir des contrats à long terme pour la fourniture des quantités essentielles de matières premières et de produits alimentaires. Mais l'Allemagne ne relâcha pas ses mesures de contrôle. Elles demeurèrent toujours aussi sévères, non parce que la situation des approvisionnements l'exigeait, mais parce qu'elles avaient pour objet principal de limiter la quantité de marchandises consommables. Ces mesures ne sont cependant pas inhérentes au contrôle des changes et la situation du commerce extérieur allemand ne les rendait pas nécessaires.

(1) Cf. Rolf WAGENFUEHR : Die Bedeutung des Aussenhandels für die Deutsche Industrie Wirtschaft. *Sondernheft des Instituts für Konjonkturforschung*, n° 41 (1936), p. 56.

(2) Ceci n'est qu'un calcul approximatif. On ne possède pas de renseignements précis, mais l'Institut für Konjonkturforschung confirme ainsi nos observations : « Si les excédents d'importations de matières premières étaient ajoutés à la production nationale, on obtiendrait un montant total d'approvisionnements en matières premières qui — comparé à celui de 1928 — apparaîtrait considérablement supérieur à l'accroissement de la production de produits finis. » (Rapport hebdomadaire du 23 février 1938 (supplément).

(3) Cf. Institut für Konjonkturforschung. Rapport hebdomadaire du 26 janvier 1938.

Le controle des prix et des salaires.

La réduction des importations et son corollaire, la substitution aux marchandises étrangères de produits nationaux plus coûteux, ont grandement favorisé la hausse des prix. Bien que le coût des matières premières ne représente qu'une petite fraction du coût total de la plupart des produits finis, la substitution des produits nationaux aux produits étrangers fut effectuée sur une assez grande échelle pour exercer une forte influence dans le mouvement de hausse des prix (1). Considérons d'abord les mesures qui *auraient pu* être prises pour empêcher les conséquences de cette hausse des prix.

1° Supposons que l'on n'ait rien fait pour enrayer le mouvement de hausse. Étant donné qu'il affectait des marchandises jouant un rôle important dans le coût de la vie (textiles, produits alimentaires), la hausse des salaires aurait suivi plus ou moins rapidement, si l'on n'avait pris des mesures de contrôle. Si l'on néglige pour l'instant certains problèmes à court terme, cette hausse n'aurait pu avoir d'effets nocifs, tant qu'il existait des ressources inutilisées; on aurait dû cependant augmenter les subventions à l'exportation pour maintenir les exportations, en présence de la hausse des coûts nationaux.

2° On aurait pu essayer de stabiliser le coût de la vie de manière à éviter une augmentation importante des salaires (par rapport au niveau des salaires à l'étranger), et à empêcher les « terms of trade » de devenir par trop défavorables. Il existait deux moyens d'y parvenir. On aurait pu diminuer le prix des biens de consommation ouvrière par des subventions (ou stimuler de la même manière la production à des coûts élevés dans le secteur d'autarcie, tout en empêchant la hausse des coûts de se traduire par une hausse correspondante des prix) (2). On aurait pu également obliger les fabricants et les commerçants à supporter une partie des coûts supplémentaires, ce qui aurait réduit *pro tanto* ou évité la hausse des prix à la consommation. Ce contrôle des marges bénéficiaires aurait été susceptible d'inciter les entrepreneurs à réaliser des économies en procédant à la concentration ou à la standardisation de leurs entreprises; on aurait pu ainsi complètement éviter la baisse du revenu réel par unité d'emploi résultant de l'évolution défavorable des « te ms of trade ». Ces méthodes de stabilisation du coût de la vie ont joué un certain rôle dans la politique des prix allemande (3), mais elles n'ont eu aucun effet dans les secteurs où existaient les goulots d'étranglement.

(1) La hausse des prix mondiaux enregistrée en 1934-1937 contribua à l'élévation des prix intérieurs. Nous traiterons plus loin de son influence.

(2) En Allemagne, le gouvernement a fréquemment accordé des subventions aux producteurs, en prenant à son compte les risques qu'il considérait comme trop élevés pour l'entreprise privée.

(3) Le contrôle des prix et l'organisation des marchés étaient particulièrement étendus dans l'agriculture, qui constituait le plus important « secteur d'autarcie ». Les prix payables aux agriculteurs furent élevés pour inciter ces derniers à produire

3° Dans les secteurs qui souffraient d'une pénurie de matières premières, comme ce fut souvent le cas au début de la période considérée, et où les produits de remplacement nationaux n'étaient pas encore fabriqués en quantités suffisantes, les prix ont eu tendance à s'élever fortement par rapport aux coûts primaires. Il n'est pas possible de lutter contre ces pénuries, comme on le fait pour empêcher la hausse des prix de revient, en appliquant un système de subventions ou de contrôle des prix; il faut restreindre la demande. D'une manière générale il est concevable que ces pénuriés puissent déterminer une hausse sensible du coût de la vie, suivie d'un augmentation des salaires nominaux, et engendrent ainsi un mouvement cumulatif, même dans une économie où tous les facteurs ne sont pas utilisés; ce phénomène se poursuit jusqu'à ce que l'accroissement de la production nationale ait fait disparaître les goulots d'étranglement. Mais il est plus probable qu'on réussisse à créer les produits de remplacement nécessaires avant que le manque de matières premières ait déterminé une demande générale d'augmentations de salaires; ou qu'en raison du manque d'élasticité des éléments constituant le coût de la vie, la majeure partie de la hausse des prix se trouve absorbée avant de se répercuter sur le consommateur; il est également possible qu'on dispose de stocks permettant de combler la différence entre l'offre et la demande pendant la période critique. Dans une économie où l'emploi n'est pas total, des inflations limitées à certains secteurs peuvent donc n'être pas dangereuses. On peut, si on le désire, les éviter en appliquant un rationnement temporaire; on peut également les empêcher d'exercer une influence sur le coût de la vie en appliquant, dans d'autres secteurs, des réductions de prix compensatrices.

En Allemagne, il semblait particulièrement nécessaire de recourir à des interventions limitées dans certains secteurs, afin de lutter contre les pénuries de marchandises et les hausses de prix spéculatives provenant du manque de devises étrangères. Le contrôle des prix des matières premières fut réellement appliqué pour ces raisons. A la fin de 1934, ce contrôle était plus ou moins complet et presque toutes les matières premières, qu'elles fussent importées ou produites dans le pays, étaient réparties entre les sociétés grâce à des systèmes de contingentement ou des mesures similaires (1). En dehors de ce contrôle

davantage; ils furent en même temps fixés afin d'éviter les mouvements de spéculation. La différence entre les prix plus élevés des produits nationaux et ceux des produits alimentaires importés fut absorbée par les monopoles d'importation. Les marges bénéficiaires des industries de transformation et des commerçants, y compris le commerce de détail, furent contrôlées, de sorte qu'une partie de la hausse des prix fut absorbée avant d'atteindre le consommateur; on eut recours, pour atteindre le même objectif, aux prix discriminatoires et aux subventions.

(1) Dans certains cas, toutes les transactions particulières furent soumises à une autorisation individuelle. Lorsque les autorisations accordées portaient sur les contingents de base, ces contingents étaient calculés d'après des normes différant suivant les industries. Les autorisations d'importation et d'achat étaient accompagnées d'un contrôle des stocks et de l'utilisation des matières premières (ainsi que de l'obligation d'employer une certaine proportion de produits de remplacement) et d'autorisations de transformation pour les industries à organisation

spécifique, qui aida à réprimer l'accumulation des stocks en 1934, il aurait été parfaitement possible de laisser les prix et les salaires s'élever, avant d'atteindre le stade du plein emploi. On aurait pu compenser par des subventions à l'exportation les effets défavorables de ces hausses sur le commerce extérieur. Cependant, l'Allemagne appliqua en réalité une politique des prix différente. Cette politique fut déterminée par le blocage des salaires, qui constitua la première intervention économique importante (en 1933).

Décrété à une époque où il existait un chômage important et où l'on n'avait pas à craindre que les dépenses publiques provoquent l'inflation, le blocage des salaires de base a peut-être servi une fin politique, en inspirant confiance aux classes possédantes, mais les arguments économiques en faveur du blocage des salaires étaient certainement basés sur une conception erronée. On prétendait que le déficit systématique constituait en lui-même une mesure inflationniste, qu'il fallait neutraliser en maintenant les salaires et les prix à de bas niveaux. De cette manière, un montant donné de dépenses publiques produirait un effet d'emploi plus important et l'on éviterait d'avoir nécessairement recours à un déficit supérieur à l'épargne disponible pour réemployer la main-d'œuvre. Le même conception erronée — celle de l'insuffisance de l'épargne — fournissait, en cette époque de chômage, le principal argument en faveur d'une sévère restriction des émissions de capitaux privés (1) et exerçait, d'une manière générale, une influence importante sur la politique financière allemande (2).

Dès qu'on eut pris la décision de bloquer les taux de salaires, il devint nécessaire d'appliquer le contrôle des changes pour sauvegarder le niveau de vie des consommateurs ou soutenir le moral des travailleurs. Cette mesure impliquait une triple intervention. La hausse des prix résultant de l'utilisation de produits de remplacement plus coûteux dut être compensée ou réduite par des compressions de bénéfices ou des subventions. Dans les secteurs souffrant de goulots d'étranglement on dut instituer des systèmes de rationnement pour empêcher la hausse des prix résultant du manque de marchandises, ou compenser cette hausse par des réductions de prix. L'application d'une politique dont la première intervention était le blocage des salaires entraînait en outre l'obligation de lutter contre les hausses de prix provenant de la situation extérieure. Ceci n'aurait pas été nécessaire si l'on avait laissé les salaires fluctuer librement : les salaires se seraient élevés afin

verticale transformant leurs propres matières premières. Cf. H. Block : German Methods of Allocating Raw Materials. *Social Research*, vol. IX (1942), p. 356.

(1) Le contrôle du marché des capitaux servit par la suite à orienter l'épargne dans les directions désirées. Les diverses restrictions frappant l'investissement privé jouaient le même rôle, mais elles étaient plus souvent utilisées pour protéger les cartels existants contre la concurrence extérieure ou contre les risques de scission résultant des luttes que se livraient les entreprises à propos des contingents.

(2) On dépensa beaucoup de réflexion et d'efforts pour lutter contre des dangers inexistants, tels que les conséquences inflationnistes présumées de la « création de crédit », mesure que l'on distinguait de la méthode orthodoxe consistant à absorber l' « épargne véritable » par des emprunts à long terme.

de s'ajouter à la hausse des prix qui, étant donné son origine extérieure, n'aurait pu nuire à la situation de l'industrie allemande sur les marchés étrangers. Mais la politique allemande avait pris une autre direction. Lorsque les prix mondiaux des produits primaires recommencèrent à s'élever après la crise, les autorités allemandes, désireuses d'atténuer la répercussion de la hausse des matières premières étrangères sur le niveau des prix intérieurs, modifièrent les méthodes de calcul des prix de vente et interdirent d'ajouter à ces prix les pourcentages de hausse des marchandises étrangères; on fut seulement autorisé dans certains cas à ajouter aux prix de vente le montant absolu de cette hausse. Cette mesure empêcha la superposition des hausses, mais ne fit pas disparaître la tendance à la hausse des prix. Les autres méthodes de stabilisation du coût de la vie ne réussirent pas à empêcher les taux des salaires réels de décroître sensiblement (voir plus loin). La hausse des prix fut particulièrement marquée dans les secteurs où existaient des pénuries temporaires. Les matières premières — qu'il s'agit de marchandises étrangères ou d'*ersalz* — étaient réparties à des prix fixes, mais cette mesure ne suffisait pas à stabiliser les prix dans les secteurs où existaient des goulots d'étranglement, étant donné que la demande de produits finis n'était pas rationnée. Si la politique allemande avait été réellement destinée à assurer une stabilité raisonnable des salaires réels, il aurait fallu, au début de cette période, recourir à des interventions plus nombreuses, étant donné le blocage des salaires.

Certaines des difficultés auxquelles l'Allemagne eut à faire face avant de parvenir au plein emploi étaient liées à la situation du commerce extérieur; mais de nombreuses autres difficultés auraient pu être évitées. A la fin de 1936, le problème de la stabilité des salaires et des prix se présentait dans des conditions assez proches de celles d'un état de plein emploi. La période de réintégration de la main-d'œuvre inutilisée touchait à sa fin, tandis que la demande faisait pression sur les limites fixées par la capacité de production de l'économie. De nombreuses industries appartenant au secteur des industries lourdes et des constructions mécaniques, dont la capacité de production était complètement ou presque complètement utilisée, devaient faire face à une élévation de leurs coûts à court terme. Cette tendance était accentuée par les fluctuations du marché du travail; les salaires de base fixés, bien que légalement bloqués, se transformaient progressivement en taux minima, à mesure que la main-d'œuvre, ou certaines catégories de main-d'œuvre, devenaient plus rares, et l'on avait fréquemment recours à des artifices plus ou moins subtils pour déjouer la loi sur le blocage des salaires (1). La hausse des salaires nominaux, aggravée par l'accroissement du nombre des heures supplémentaires effectuées dans les industries lourdes, déterminait une élévation des

(1) Pour faire cesser ces infractions les autorités (Labour Trustees) chargées de la main-d'œuvre furent autorisées dès 1938 à fixer des plafonds, c'est-à-dire des salaires maxima. Mais cette mesure ne fut appliquée que dans deux industries avant la guerre.

coûts de main-d'œuvre par unité de production, étant donné que la productivité par homme et par heure était restée stable (ou avait diminué légèrement) après 1936. Nous avons expliqué précédemment (voir page 73 et suivantes) comment le manque de main-d'œuvre peut déterminer des tendances inflationnistes dans une économie de plein emploi; en Allemagne, ce danger ne pouvait résulter que des surenchères des entrepreneurs en concurrence, les revendications de la main-d'œuvre ayant perdu toute force depuis la dissolution des syndicats. Pour réagir contre les tendances inflationnistes, qui devaient nécessairement provenir de l'accroissement des dépenses publiques, le contrôle partiel des prix appliqué pendant la période intermédiaire (1933-1936) fut remplacé par une limitation générale des prix.

Le décret de novembre 1936 instituant le blocage des prix, décida que ceux-ci devaient rester stables au niveau existant à une date arbitraire (le 17 octobre 1936) et interdit toute nouvelle hausse des prix en réaction à l'accroissement de la demande. Il fallait cependant tenir compte de l'augmentation des coûts, mais, afin d'empêcher les producteurs de se servir de ce prétexte pour procéder à de nouvelles hausses des prix, on jugea nécessaire de définir ce qu'il fallait entendre par « augmentation des coûts légitimes ». En règle générale on n'accorda l'autorisation d'élever les prix que dans les cas où l'augmentation des coûts provenait de la hausse des prix des importations, ou résultait de l'utilisation de produits de remplacement plus coûteux (1). On fit de grands efforts pour maintenir ces éléments du coût aussi stables que possible. Le principe que « la rareté des marchandises ne justifie pas la hausse des prix » était déjà appliqué depuis 1934 aux marchandises importées, qui étaient réparties en Allemagne au prix mondial en vigueur augmenté des marges habituelles (qui étaient la plupart du temps exprimées en valeur absolue), sans tenir compte de la situation du marché intérieur. Les prix des marchandises nationales devaient naturellement être fixés de manière à encourager la production. Dans ce domaine, le contrôle des prix servait principalement à éliminer les fluctuations de prix à court terme ayant un caractère spéculatif. Étant donné que les augmentations de coûts « légitimes » se produisirent dans de nombreux secteurs, en raison de la hausse des prix mondiaux et de la politique d'autarcie, les mesures que nous avons déjà exposées — décrets ou accords prévoyant des réductions de prix pour compenser la hausse de prix — durent être maintenues et étendues.

On peut juger du succès ou de l'échec de cette politique en comparant les variations de prix enregistrées dans le secteur des produits finis et les niveaux des salaires; l'objectif avoué du contrôle était de maintenir un rapport stable entre ces facteurs. Si l'on applique

(1) Une autre série d'exceptions était basée sur la hausse des prix des exportations, qui n'étaient naturellement pas soumis aux « plafonds ». Pour assurer aux exportateurs un approvisionnement régulier, il fallait également accorder à leurs fournisseurs l'autorisation d'élever leurs prix.

ce critère, il ne semble guère que la politique des prix allemands ait été un plein succès. En effet, tandis que les taux des salaires étaient maintenus stables à leur niveau de 1933, les prix des produits finis industriels enregistraient les hausses suivantes :

VARIATIONS DES PRIX DES PRODUITS FINIS INDUSTRIELS

(1928 = 100)

	Avril 1933	Octobre 1936	Avril 1938
Indice général des produits finis	70,2	77,2	79,4
Biens de production	83,4	82,6	82,5
Biens de consommation	62,4	74,0	77,6

Au cours de la même période, l'indice du coût de la vie en Allemagne faisait apparaître une hausse de 8 % à peine, mais les sources officielles d'information allemandes ont reconnu que cet indice n'était pas représentatif (1). De quelque manière qu'on envisage les renseignements, les taux de salaires réels avaient sensiblement décru, et il en était probablement de même du pouvoir d'achat des gains horaires (qui faisait apparaître, exprimé en valeur monétaire une augmentation de 8 % entre 1933 et 1937). Cette situation contraste fortement avec la hausse des taux de salaires réels pendant la reprise de 1926-1928, alors qu'on enregistrait cependant un sensible accroissement de la productivité. Dans l'ensemble, la production par homme et par heure ne s'améliora pas au cours de la période allant de 1932-1933 à 1937-1938 (2), de sorte qu'on aurait pu s'attendre à une légère diminution des taux de salaires réels — ou, ce qui aurait été préférable, à la stabilité de ces taux — comme une conséquence normale de la prospérité.

L'augmentation des prix fut limitée au secteur des biens de consommation. Dans l'ensemble, ces industries étaient plus affectées par la hausse des matières premières que les industries lourdes et, jusqu'en 1936-1937, elles bénéficièrent moins de la réduction des frais généraux. Cependant la situation, en ce qui concerne les frais généraux, se modifia par la suite, lorsque diverses industries légères, qui ne travaillaient pas encore à pleine capacité, reçurent des commandes du gouvernement pour la mise en œuvre du programme de constitution de stocks (textiles, conserves alimentaires, etc.). La stabilité des prix

(1) Cf. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 1939-1940, n° 1, p. 14.
(2) Voir le tableau reproduit plus loin.

des biens de production s'est remarquablement maintenue après 1936, et ce fait explique certains aspects de l'administration du contrôle des prix. On parvint facilement à réglementer les prix sur les marchés organisés (cartels) et sur les marchés — qui étaient souvent les mêmes — où l'autorité de contrôle jouissait d'une forte position d'acheteur (ou fonctionnait comme organe de répartition, ce qui était le cas pour l'agriculture). Dans les autres cas, la réglementation des prix était difficile à appliquer, et l'on réussissait souvent à lui échapper en raison de l'absence de contrôle des qualités. La politique de limitation des prix fut donc très efficace dans les « industries de base » presque complètement organisées en cartels, qui travaillaient en grande partie pour le gouvernement (1). Dans ces industries, le blocage des prix, en raison de l'accroissement des coûts unitaires, encouragea fortement les industriels à rationaliser et à standardiser leur production. Lorsque la réduction des marges bénéficiaires était trop importante pour être compensée par la standardisation et les économies du même genre — il se produisit, en réalité, une réduction des marges bénéficiaires nettes de presque toutes les industries lourdes et des constructions mécaniques après 1936 (2) — les sociétés ne s'abstinrent pas d'accroître leur production, à l'exception cependant des producteurs marginaux, dont les exploitations furent reprises par des sociétés à productivité plus élevée. Dans la plupart des industries fournissant la population civile, les prix et les taux de profit se sont élevés pendant l'application du système des prix-limites, ou tout au moins jusqu'en 1938; on a échappé aux mesures officielles de compression des marges bénéficiaires en diminuant sensiblement la qualité des produits, qui n'a été à peu près maintenue que pour les marchandises portant des marques connues.

Dans l'ensemble, le contrôle des prix allemands a réussi à empêcher une inflation manifeste après 1937 (bien que l'inflation soit apparue de nouveau sous une forme moins accusée : manque de produits, files d'attente, baisse de la qualité). Il n'a pas stabilisé le niveau des prix, ni le rapport entre les prix et les salaires, mais il a servi à contrôler les augmentations de prix et à prévenir les répercussions inflationnistes secondaires. Pendant l'application de la politique des prix-limites, le contrôle a surtout pris la forme d'une compression des marges bénéficiaires. Mais cette phase a été relativement courte. Dans l'ensemble, les marges bénéficiaires des producteurs allemands étaient extraordinairement élevées par rapport à celles des producteurs étrangers, ou à leur niveau de la période 1920-1930. La proportion des bénéfices bruts par rapport à la valeur de la production industrielle (y compris les mines, le bâtiment, la construction et les

(1) L'efficacité du contrôle des prix dans ce secteur explique le phénomène surprenant que l'industrie lourde allemande ait été en mesure, en 1937, de vendre à des prix plus élevés sur les marchés étrangers que sur le marché national.

(2) Cf. M. Y. Sweezy : German Corporate Profits 1926-1938. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 54, p. 384.

services publics) est passée entre 1929 et 1937, de 61,8 à 69,5 % (1). Les prix des produits finis ont enregistré pendant cette période une baisse à peu près égale à celle du coût des salaires nominaux, mais le bénéfice par unité de production s'est accru, parce qu'on n'a pas fait profiter le consommateur de l'augmentation de 10 % enregistrée dans la productivité par homme et par heure. Cette modification de la répartition des revenus s'était produite pendant la crise, alors que la productivité et le degré de monopole — c'est-à-dire le rapport entre les prix et les coûts primaires — s'étaient considérablement accrus. Dans l'ensemble aucun changement sensible ne se manifesta par la suite : la part des bénéfices diminua légèrement en 1933-1934, mais elle s'éleva progressivement au cours des années suivantes, jusqu'à l'application des prix-limites en 1937, mesure qui détermina finalement une légère diminution des bénéfices (ramenant ceux-ci à 69 % de la valeur de production) en 1938.

PRODUCTIVITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE (2)
ET PART DES BÉNÉFICES
DANS LA PRODUCTION INDUSTRIELLE (3)

	1925	1929	1932	1933	1934	1936	1937
Production industrielle par homme et par heure (1928 = 100).	90	105	114	115	110 (4)	115	114
Pourcentage des bénéfices bruts par rapport à la production industrielle nette.	—	61,8	69,9	67,5	68,0	69,4	69,5

Par conséquent, si l'on tient compte de l'ensemble des changements survenus après 1929, il semble que la politique allemande ait essentiellement consisté à maintenir la part des salaires peu élevée et la part des bénéfices élevée par rapport au revenu total. La répartition des produits industriels favorisa l'épargne et ralentit ainsi l'accroissement des dépenses de consommation qui suivit la hausse des investissements. De plus, la consommation fut réduite par une lourde

(1) Cf. L. Rostas : Industrial Production, Productivity and Distribution in Britain, Germany and the United States. *The Quarterly Journal of Economics*, avril 1943.
(2) D'après *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 1939-1940, n° 1, p. 9.
(3) Cf. L. Rostas, *op. cit.*
(4) Cette baisse était due à l'utilisation intensive de la main-d'œuvre pendant la période de « création de travail » de 1922-1934.

fiscalité. Ces deux facteurs facilitèrent l'ajustement de la demande au léger accroissement qu'on permit de prendre à la production des biens de consommation et permit de concilier l'existence d'un investissement élevé et d'une consommation peu importante avec une remarquable stabilité monétaire (1).

Dans une société progressive ayant pour objectif principal le bien-être de la population, une politique mieux éclairée prendrait évidemment une orientation différente. On s'efforcerait d'obtenir une répartition des revenus qui permette une propension à consommer élevée. Dans une économie de plein emploi, on laisserait les salaires réels s'élever, tout au moins si la productivité s'accroissait. Le contrôle des prix pourrait devenir un instrument essentiel de cette politique. Il serait chargé de résoudre les problèmes soulevés par des pénuries temporaires de marchandises provenant, par exemple, de difficultés d'importation ou — ce qui constitue un cas moins particulier — d'empêcher le développement des tendances inflationnistes créées par la hausse des salaires. Mais on n'aurait probablement pas à réglementer directement le prix des marchandises, comme il a fallu le faire en Allemagne, où l'importance des contrôles résultait de la situation politique, en supprimant (volontairement) une partie du commerce extérieur, en procédant à d'énormes dépenses publiques et en bloquant les salaires, mesure qui constitue à l'origine le facteur déterminant de la politique allemande. Ceci n'implique pas que certains instruments de contrôle utilisés en Allemagne n'aient présenté aucun avantage. Les prix discriminatoires, les subventions et la limitation des marges bénéficiaires, qui jouèrent un grand rôle dans la politique agricole allemande, peuvent servir à empêcher la hausse de certaines marchandises concourant à déterminer le coût de la vie. Les hausses de prix indésirables peuvent être prévenues par l'établissement de « plafonds », qui stimulent le rendement lorsqu'on réussit à empêcher la fraude.

La mobilité de la main-d'œuvre.

On cite souvent l'expérience allemande pour prouver qu'une politique de plein emploi implique l'enrégimentement de la main-d'œuvre. En fait, la suppression de la libre négociation des salaires eut pour conséquence une application de plus en plus grande des méthodes de coercition, dès qu'on fut en présence d'un manque de main-d'œuvre général. Ce n'était cependant pas le cas avant 1938. Et, ni pendant la période de réemploi de la main-d'œuvre, ni lorsqu'on est parvenu au stade du plein emploi, le contrôle direct de la main-d'œuvre n'a joué un rôle significatif. Dans l'ensemble, l'application de salaires

(1) La proportion de l'investissement par rapport au revenu national était de 14 % en 1937 et de 15 % en 1938, contre 9 % en 1928. Les investissements financés par les ressources nationales étaient même inférieurs à ce pourcentage en 1928 si l'on tient compte des importations de capitaux.

différentiels et certaines mesures intentionnelles n'ayant pas un caractère obligatoire ont suffi à attirer la main-d'œuvre dans les industries et les lieux où elle était nécessaire. Si l'expansion économique avait seulement nécessité la réintégration et le maintien des chômeurs dans leurs anciens emplois, il n'aurait pas été nécessaire d'insister sur ce point. Mais il se produisit en même temps une modification importante dans la répartition de la main-d'œuvre. Le développement considérable des industries produisant des biens d'investissement et le déclin de nombreuses affaires travaillant pour l'exportation et la consommation entraîna des déplacements de main-d'œuvre d'une branche industrielle à une autre et nécessita des transferts massifs de travailleurs d'un lieu à un autre, d'autant plus que des industries importantes furent transférées ou créées dans d'autres lieux. On possède peu de renseignements sur les déplacements de travailleurs d'une industrie à l'autre, ou d'un endroit à l'autre. En Allemagne Centrale (non compris l'important district de Brunswick), on estime que l'immigration de travailleurs porta sur 150.000 personnes, alors que le total des travailleurs occupés dans cette région augmentait de 810.000 pendant la même période (avril 1933 à janvier 1938) (1). Il semble que la proportion de l'immigration ouvrière par rapport à l'accroissement total de la main-d'œuvre ait été du même ordre dans la Saxe méridionale et dans le sud-ouest de l'Allemagne (2), alors que la main-d'œuvre a diminué dans toutes les régions frontières y compris la Rhénanie et la Ruhr (3), mais particulièrement en Silésie. Ces importants mouvements de main-d'œuvre, qui nécessitaient un degré de mobilité presque comparable à celui d'une période de transition entre la guerre et la paix, furent effectués à l'aide de mesures économiques normales destinées à encourager le déplacement des travailleurs et d'une amélioration des méthodes de placement et de recrutement.

L'afflux des travailleurs dans les industries de biens de production s'effectua facilement, tant qu'il subsista d'importantes réserves de main-d'œuvre inutilisées. Les chômeurs et les nouvelles recrues (jeunes gens ou personnes recrutées en dehors de la main-d'œuvre normale) (4) furent attirés dans ces industries qui payaient bien et embauchaient facilement. Les écarts de salaires étaient considérables. Dans les industries lourdes, les taux des salaires de base étaient en moyenne plus élevés que partout ailleurs, circonstance qui facilita énormément

(1) Cf. Das Neue-Mittel Deutschland. *Die Wirtschaftskurve*, 1939, p. 61.
(2) Le nombre total des salariés allemands (occupés et sans emploi) s'est accru de 7 % entre 1933 et 1937, mais l'augmentation a été de 13,8 % dans le centre et le sud-ouest de l'Allemagne et dans la Saxe méridionale. Cf. *Wirtschaft und Statistik*, 1938, p. 49.
(3) Cf. Das Neue Ruhrrevier. *Die Wirtschaftskurve*, 1939, p. 277.
(4) Entre avril 1933 et avril 1938, l'accroissement de l'emploi porta sur 6,9 millions de personnes, tandis que le nombre des chômeurs diminuait de 4,9 millions. Une proportion importante de la nouvelle main-d'œuvre consistait probablement en « chômeurs déguisés », catégorie qui était estimée à 1 million environ de personnes en 1932. L'accroissement net normal était de 170.000 personnes par an.

la redistribution de la main-d'œuvre. Dans ces industries, le passage du travail réduit au travail à plein temps, puis aux heures supplémentaires, et la hausse des gains hebdomadaires effectifs qui en résulta, accentuaient grandement ces différences; dans l'industrie des biens de consommation on continua, au cours de toute cette période, à pratiquer une durée de travail réduite (par rapport à la durée normale appliquée en 1929) (1).

La meilleure organisation du marché du travail et le développement des services d'éducation professionnelle facilitèrent les mouvements de la main-d'œuvre et accrurent sa mobilité, lorsque le programme de réemploi parvint à un stade plus avancé. Des cours techniques de courte durée furent mis à la disposition des travailleurs qui avaient échoué pendant la crise dans des emplois sans avenir et avaient plus ou moins perdu leur habileté professionnelle et des travailleurs qui ne pouvaient être réintégrés dans leurs emplois antérieurs (2). On accéléra les échanges de renseignements. Les Bourses de travail furent requises de signaler sans délai les emplois vacants, qui ne pouvaient être remplis par la main-d'œuvre locale; les centres de placement provinciaux et nationaux recevaient ces indications et établissaient et publiaient — en général chaque jour — des listes signalant les possibilités de déplacement de la main-d'œuvre, classée par occupation. Le recrutement officieux (par demandes d'emploi personnelles, etc.), fut sensiblement réduit en faveur du placement par l'intermédiaire des organismes officiels; il semble qu'en 1937 la moitié environ des offres d'emploi aient été satisfaites par les soins de la Bourse du Travail, alors que la proportion n'était que de 29 % en Grande-Bretagne. L'obligation d'avertir les Bourses du Travail de tous les projets de construction importants prévus dans leurs districts a joué un rôle particulièrement utile au moment où l'économie allemande a approché du plein emploi.

En dépit de ces efforts, il se produisit cependant des retards et des goulots d'étranglement. Lorsque les goulots d'étranglement étaient dus au manque de mobilité de la main-d'œuvre — c'est-à-dire lorsque les emplois vacants ne pouvaient être remplis, bien qu'on continuât d'enregistrer dans les professions et les métiers en question un chômage supérieur au chômage frictionnel — on accorda dans certains cas des indemnités en espèces aux travailleurs déplacés : on ne dispose d'aucun renseignement sur l'étendue de cette mesure. La politique opposée consistant à déplacer le travail vers la main-d'œuvre fut assez

(1) L'accroissement des gains hebdomadaires par rapport au niveau de 1934 allait, en 1937, de zéro pour certaines industries à 32 % pour d'autres, la moyenne d'accroissement étant, pour tout le pays, d'à peu près 16 %. Cf. *Viertelsjahreshfte zur Wirtschaftsforschung*, 1939-1940, Heft 1, p. 15.

(2) D'avril 1933 à avril 1937, plus d'un million de travailleurs suivirent les cours d'éducation professionnelle créés par le gouvernement. Pour certains travailleurs recevant des allocations de chômage l'assistance à ces cours était obligatoire. Cf. C. Vollweiler : The Mobilization of Labour Reserves in Germany. *International Labour Rewiew*, 1936, p. 609.

largement utilisée. La répartition des commandes gouvernementales (y compris les contrats passés par les entreprises publiques, mais non compris les commandes d'armements) fut organisée grâce aux offices de répartition des commandes. L'Office central — organisme consultatif qui était également chargé de centraliser les renseignements — reçut en 1936 des instructions lui enjoignant de favoriser le placement des commandes dans certaines régions relativement moins prospères (Saxe, Silésie, Prusse orientale, etc). On avait l'intention de donner ainsi une plus grande activité aux usines situées dans les districts où la main-d'œuvre était relativement abondante. En 1936, il semble qu'un milliard de R. M. environ de commandes gouvernementales aient passé par l'Office central (le total des achats de marchandises et de services effectués par le gouvernement atteignait 20 à 22 milliards de R. M. dont la moitié au moins consistait en commandes d'armements) (1).

En réalité, le manque de mobilité de la main-d'œuvre ne créa jamais de sérieuses difficultés, sauf dans l'agriculture. Le recrutement de la main-d'œuvre agricole était gêné par le caractère saisonnier des travaux agricoles, les difficultés d'installation et l'inconfort de la vie rurale, et le fait que cette profession offre peu de chances d'avancement. Dans ce domaine, on eut souvent recours, bien avant 1938, au travail obligatoire, c'est-à-dire à la mobilisation de la main-d'œuvre (service du travail, service armé, etc.). En ce qui concerne l'industrie, les retards ne se produisaient en général que lorsque les catégories de main-d'œuvre recherchées étaient devenues rares dans toute la région. Le manque d'ouvriers qualifiés pour la métallurgie, les constructions mécaniques et le bâtiment se manifesta très tôt, parce que l'offre de ce genre de main-d'œuvre avait diminué pendant la crise en raison des restrictions apportées à l'instruction professionnelle et à l'apprentissage. Ce manque de main-d'œuvre provoqua certaines mesures restrictives telles que l'interdiction d'embaucher des travailleurs dans diverses professions, sans autorisation des services de placement (afin d'empêcher les entrepreneurs de constituer des réserves de main-d'œuvre qualifiée). Mais on s'efforça surtout de réduire les exigences relatives à la qualification des travailleurs en standardisant et en simplifiant la fabrication, et d'accroître le nombre des travailleurs qualifiés en développant l'instruction professionnelle et en donnant une nouvelle extension à l'apprentissage (2). On prit grand soin d'orienter les jeunes débutants vers les professions correspondant le mieux à leurs aptitudes; d'après les statistiques, 90 % des jeunes gens sortant de

(1) Cf. Der Staat als Auftraggeber. *Die Wirtschaftskurve*, vol. 15, p. 258. On ne possède pas de renseignements sur la politique suivie par les Offices régionaux de Répartition des Commandes, qui avaient principalement été institués pour jouer un rôle de « clearing » en ce qui concerne la capacité de production des industries.

(2) Le décret pris à ce sujet en novembre 1937 stipulait que les sociétés métallurgiques et les entreprises de construction employant plus de dix travailleurs devaient former un nombre d'apprentis proportionnel au total de la main-d'œuvre qu'elles utilisaient.

l'école reçurent en 1937 les conseils des fonctionnaires des services de placements chargés de l'orientation professionnelle (1). Le fonctionnement des services de formation professionnelle fut sans aucun doute grandement facilité par le fait que la suppression des syndicats avait fait disparaître les anciennes associations professionnelles et les lignes de démarcation. Mais il devrait être possible de parvenir au même résultat avec la collaboration des syndicats, qui pourrait être obtenue si l'on garantissait la stabilité de l'emploi.

C'est seulement lorsque la période de raréfaction de la main-d'œuvre atteignit sa phase finale, et alors que le nombre des emplois vacants était deux ou trois fois supérieur à celui des chômeurs, que l'Allemagne étendit progressivement l'application des mesures concernant les transferts obligatoires de la main-d'œuvre et l'obligation pour les travailleurs de garder leur emploi. Mais pendant une période de « plein » emploi virtuel qui dura plus d'un an, on parvint à accroître régulièrement le volume du travail sans avoir recours à des mesures coercitives; il faut cependant reconnaître que l'on exerça une pression sur la main-d'œuvre, par des procédés moins apparents. Il existait encore trois réserves importantes de main-d'œuvre. En premier lieu, l'organisation très efficace des marchés du travail (qui ressort du nombre important d'emplois vacants que les services de placement pourvurent de titulaires), permit de réduire encore le nombre de chômeurs considéré jusqu'alors comme un minimum absolu. Ce chômage « irréductible » est généralement estimé à cinq cent mille personnes environ et constitué par des travailleurs en transit entre deux emplois au moment considéré. Des calculs effectués ultérieurement, qui se rapportent au second semestre de 1937 (2), montrent que la période d'attente s'écoulant entre la perte d'une situation et l'obtention d'un autre emploi avait été réduite à un quart environ de sa durée antérieure; la réserve de main-d'œuvre nécessaire aux déplacements et aux changements d'emploi avait subi une diminution correspondante. On parvint à limiter encore ce chômage « minimum » en contrôlant les variations saisonnières. En améliorant l'organisation (et en soutenant la demande), il fut possible de réduire la diminution de l'emploi hivernale à la moitié à peu près de l'importance qu'elle présentait pendant la phase de prospérité de la décade précédente (3). Il se produisit, d'autre part, un accroissement continu, supérieur à l'augmentation normale, de l'offre de nouvelle main-d'œuvre, qui se développa à mesure qu'il devenait plus facile d'obtenir du travail. Les travailleurs indépendants et les personnes presque inutilisables se présentèrent sur le marché du travail — les premiers en partie parce qu'ils souffraient de la situation

(1) Cf. *Vierteljahreshefte*, etc., 1938-1939, Heft 2, p. 187.
(2) Cf. Hans Volmer : Um die letze halbe Million. *Der Deutsche Volkswirt*, vol. XII, I, p. 681.
(3) Malgré la vague de froid, la diminution de l'emploi ne fut que de 5,5 % pendant l'hiver 1937-1938, alors qu'elle avait été de 10 à 12 % au cours de la précédente période de prospérité. Cf. Rapports hebdomadaires de l'Institut für Konjonkturforschung, 1938, nos 7-8.

économique — et l'on observa également une tendance marquée des travailleurs à retarder leur retraite; de plus, la durée de la formation professionnelle et de l'apprentissage fut réduite et l'on avança la fin de la scolarité (dans les écoles secondaires).

L'augmentation de la durée du travail constitua un autre facteur d'élasticité; un cinquième environ de l'augmentation totale enregistrée en 1937 dans le volume du travail (qui était de 10 %) provenait de l'augmentation de la durée du travail, qui cependant n'était que légèrement supérieure à la durée moyenne pratiquée en 1929. L'épuisement de ces différentes réserves de main-d'œuvre ne suffit cependant pas à satisfaire les demandes considérables exigées de l'économie. Mais l'évolution de la situation au cours de la période de plein emploi ou de presque plein emploi confirme (en tenant compte de l'« atmosphère » spéciale due au régime totalitaire) ce que nous avons déjà dit ailleurs : à savoir que de nombreux obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre disparaissent, lorsqu'on maintient la demande à un niveau élevé, tandis qu'on peut en supprimer d'autres par une organisation appropriée. Même lorsque le chômage statistique est peu élevé — 2 ou 3 % par exemple du total de la main-d'œuvre — il existe encore des réserves appréciables d'élasticité, auxquelles on peut faire appel pour éliminer les goulots d'étranglement.

Conclusion.

Nous nous sommes efforcés d'extraire de l'évolution économique réelle de l'Allemagne nazie les éléments qui appartenaient en propre à la situation allemande, sans tenir compte du contenu de la politique d'emploi et de la nature du régime politique. Les principales conclusions peuvent se résumer comme suit :

1° Le manque de devises étrangères dont souffrait l'Allemagne au cours de la première phase de sa renaissance économique n'était pas spécifiquement lié au réarmement. Dans tout pays dépendant de l'étranger pour ses approvisionnements de matières premières et de produits alimentaires et possédant peu de réserves de devises internationales, l'application d'une politique de plein emploi se serait heurtée à un goulot d'étranglement du commerce extérieur, dans un monde largement atteint par la crise. Il est évident que de nombreux pays pourront se trouver dans une situation analogue, lorsque la situation particulière due à la période de reconstruction aura disparu, et que ces pays, tant qu'ils seront décidés à appliquer le principe du plein emploi, devront faire face aux mêmes problèmes que l'Allemagne après 1933. Pour satisfaire la demande croissante d'importations, il faudra accroître les exportations ou, si l'on ne peut y parvenir dans la mesure nécessaire, réduire les importations présentant le moins d'importance au point de vue social. Une simple dévaluation de la monnaie pourrait ne pas suffire à rétablir l'équilibre et la stabilité au niveau voulu.

Si les exportations consistent surtout en biens de production pour lesquels la demande étrangère est relativement peu élastique en période de crise, et si en même temps les importations comprennent principalement des produits alimentaires et des matières premières, une diminution non discriminatoire du taux de change pourrait provoquer une sérieuse aggravation des « terms of trade » sans créer nécessairement un solde favorable. L'existence d'une dette extérieure libellée en devises étrangères pourrait constituer un argument supplémentaire contre la dévaluation, comme ce fut le cas en Allemagne. Les autres moyens possibles de stimuler les exportations : dévaluation discriminatoire, subventions à l'exportation, accords de réciprocité pour les achats ou les paiements et contrôle sélectif des importations, ont été analysés en détail. Ils ne doivent pas nécessairement être défavorables aux autres pays; si le produit de toutes les exportations ainsi obtenues est utilisé pour payer les importations, le niveau d'emploi des pays étrangers ne sera pas affecté, le niveau de l'emploi mondial s'élèvera à la suite de l'expansion d'un pays particulier. De plus, si les accords de clearing et autres mesures analogues donnent naissance à une certaine forme de prêts à l'étranger, l'expansion née dans un pays particulier engendrera une expansion dans les autres. D'autre part, il est évident que toutes les méthodes différentielles répartissent inégalement les effets d'une expansion unilatérale entre les autres pays; les pays participant aux accords de clearing sont favorisés aux dépens des autres. Ceci ne pourrait être évité que *a)* si le pays qui se développe unilatéralement possédait d'importantes réserves liquides, ou *b)* si des mesures globales comme la dévaluation étaient susceptibles de rétablir la balance des comptes au niveau du plein emploi, ou *c)* — et ceci constitue un point important — si le pays en voie d'expansion avait pu achever la réadaptation de son industrie. Si nous admettons un instant que la crise sévissant à l'étranger est quasi permanente, le pays en état de plein emploi aura alors, au bout de quelque temps, créé une capacité de production lui permettant de produire lui-même des marchandises qu'il importait auparavant. Il s'ensuivra que la situation de la balance des comptes s'améliorera et qu'il pourra faire appel aux méthodes globales (non discriminatoires) pour maintenir cette balance en équilibre. En théorie, un pays placé en face d'un monde économique sujet à des fluctuations plus ou moins violentes pourrait procéder au relâchement de ses mesures de contrôle lorsque la prospérité s'accroît dans le reste du monde, mais il doit être prêt à imposer à ces pays l'achat de ses produits nationaux et à les forcer à en utiliser davantage lorsque la crise réapparait. Le pays en état de plein emploi ne peut modifier aussi sensiblement sa politique intérieure et extérieure qu'en observant certaines limites, et il ne faut pas oublier que l'on a tendance à maintenir les contrôles une fois qu'ils ont été institués. Cependant, il reste exact, même dans ce cas, que le pays qui se développe ne fait pas de tort à l'ensemble des autres pays.

2° La restriction des importations accroît la demande de produits nationaux; il peut en résulter des goulots d'étranglement temporaires et un stokage des produits rares. Ces conséquences décidèrent l'Allemagne à doubler le contrôle des importations d'un contrôle des prix s'appliquant pratiquement à tous les produits primaires. Les importations autorisées n'allaient pas au plus offrant, mais étaient réparties entre les sociétés suivant certaines normes (variables). Cette politique particulière ne fait pas nécessairement partie du contrôle des importations, mais elle peut permettre une répartition des produits et des matières rares plus conforme aux nécessités sociales que celle résultant du mécanisme des prix. En outre, on peut ainsi éviter les mouvements de prix spéculatifs et empêcher les coûts de s'élever, ce qui facilite les exportations.

La fixation des prix des matières premières a été rattachée en Allemagne à la politique générale de stabilisation des prix et des salaires. Le blocage des salaires et, plus tard, le blocage des prix, constituèrent (après la fiscalité) les deux principaux instruments de lutte contre l'inflation. Il n'y a cependant pas grand chose à dire en faveur de ces deux mesures. Il est certainement important de maintenir les prix raisonnablement stables dans une situation de plein emploi, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une société démocratique où les négociations collectives relatives aux salaires peuvent se poursuivre librement : le danger des augmentations de salaires cumulatives ne peut être évité que si les prix ou les éléments du coût de la vie sont stables. Mais le blocage général des prix a le grave inconvénient de soulever de sérieuses difficultés administratives. Même en Allemagne, où les pouvoirs de coercition de l'État avaient été portés à un degré qui ne serait pas acceptable dans un pays démocratique, il était impossible d'empêcher les fraudes; d'autre part, les méthodes appliquées pour ajuster les prix tout en maintenant le blocage n'étaient pas assez souples pour éviter la création de disparités. La lutte contre l'inflation n'exige et ne justifie qu'une règlementation des prix limitée aux biens et aux services qui constituent des éléments importants du coût de la vie, et aux matières premières de base. A part cela, les mesures financières d'ordre général doivent suffire à prévenir l'inflation. Le contrôle discriminatoire des prix a l'avantage de permettre d'élaborer plus soigneusement la réglementation. A mesure que les achats du gouvernement s'accroissent — ou dans le cadre d'un programme volontaire d'achats massifs par l'État — on peut cependant étendre le domaine du contrôle des prix. Lorsque la position de l'État, en tant qu'acheteur, est forte, comme c'était le cas en Allemagne, il peut évidemment exercer une influence considérable sur les méthodes de production et les conditions de vente. On peut alors procéder à l'établissement de prix-limites afin de contrôler la productivité des entreprises.

3° On croit généralement que la main-d'œuvre manque de mobilité parce qu'on se base sur des économies souffrant du chômage et

il n'est pas possible d'appliquer ce raisonnement sans réserves lorsque la demande se maintient à un niveau élevé. On ne doit pas non plus supposer que le plein emploi implique un déplacement perpétuel de la main-d'œuvre entre les industries ou les lieux de travail. Il peut cependant exister, même dans le cas d'une expansion, ou lorsque la demande reste stable et importante, un chômage inévitable dû à un manque de mobilité marginal ou à une mauvaise organisation du marché du travail. On peut réduire ce genre de chômage au minimum en améliorant les méthodes d'administration, ou en prenant certaines mesures pour exercer un contrôle positif sur la localisation des industries. Les expériences faites autrefois par l'Allemagne dans ce domaine sont tout à fait encourageantes. Il faut naturellement tenir compte de la situation politique spéciale qui existait en Allemagne : le réemploi n'était pas, par exemple, gêné par les restrictions basées sur la qualité de la main-d'œuvre qui font traditionnellement partie de la politique syndicale. Ces pratiques restrictives servaient autrefois de protection contre l'insécurité; si l'on fait disparaître la crainte du chômage et de la misère, l'attitude des syndicats en ce qui concerne la délimitation des professions, la simplification du travail et de l'apprentissage, l'entrée dans les professions, etc., pourra être différente. Il subsistera néanmoins une certaine réserve de main-d'œuvre permettant aux travailleurs de se déplacer et de changer d'emploi. Mais l'expérience allemande incite fortement à croire que, si l'organisation est satisfaisante, cette réserve minimum sera plus réduite qu'on ne le pense fréquemment. On peut utiliser les réserves d'élasticité que constitue en particulier le recours temporaire aux heures supplémentaires, même lorsque le chômage a disparu.

LES RÉPERCUSSIONS PLUS LOINTAINES DU PLEIN EMPLOI

Les principes économiques.

Les principes économiques nécessaires à la réalisation durable du plein emploi, qui ont été mis en lumière dans ce livre, paraissent simples et directs. L'insuffisance de la demande, qui est à l'origine du chômage, peut toujours être compensée, soit par une redistribution des revenus au détriment des épargnants et en faveur des consommateurs, soit par un déficit systématique. Cette solution n'est en réalité pas complète. Ceux qui recommandent l'accroissement des dépenses, comme l'unique panacée de nos malaises économiques, ne tiennent pas compte des inconvénients d'une telle méthode. Dans les premiers chapitres, nous avons indiqué qu'une politique de plein emploi doit, en toute probabilité, être accompagnée de nombreuses mesures de contrôle. La première de ces mesures est le contrôle du commerce extérieur. Même si l'on envisage le monde d'après-guerre sous le jour le plus optimiste, il semble probable que la Grande-Bretagne et de nombreux autres pays devront exercer un certain contrôle sur leur commerce extérieur. Il dépendra du succès ou de l'échec des plans internationaux destinés à organiser les échanges, les monnaies et les investissements, que ce contrôle soit plus ou moins strict. Mais, comme nous l'avons montré, il est possible qu'un pays ait à choisir entre le plein emploi accompagné du contrôle du commerce extérieur, et le chômage accompagné de la liberté des échanges.

Il faut envisager, en second lieu, la possibilité d'augmentations de prix cumulatives résultant non pas tellement des goulots d'étranglement existant dans le système de production, mais des pressions exercées pour obtenir des augmentations de salaires nominaux. Pour prévenir ces éventualités, il sera nécessaire d'exercer un large contrôle sur les prix, soit directement, soit indirectement au moyen de subventions.

Le troisième contrôle impliqué par le plein emploi consiste en une réglementation d'ensemble du volume total de l'investissement privé. Il a pour objet de permettre à l'équipement de se développer en harmonie avec le progrès technique et l'évolution démographique. La technique bancaire moderne du contrôle des taux d'intérêt et les aménagements appropriés des méthodes fiscales constituent des instru-

ments importants pour la réglementation de l'investissement, mais il peut devenir nécessaire de recourir à des contrôles plus directs, comme les autorisations d'investir. Enfin, il semble probable que l'État doive, dans une plus ou moins grande mesure, exercer un contrôle sur la localisation des industries. Ce contrôle peut être souhaitable pour d'autres raisons, nous ne l'envisageons ici que dans la mesure où il doit faciliter l'application d'une politique de plein emploi.

Même si l'on fait les hypothèses les plus optimistes en ce qui concerne l'évolution future de la situation, il est évident que le plein emploi nécessitera un renforcement des contrôles exercés par le gouvernement sur les facteurs économiques. C'est cette extension des pouvoirs de l'État qui suscite l'appréhension. Cependant, si l'on élimine ces contrôles essentiels au plein emploi, on ne se trouvera pas en présence d'une situation idéale de plein emploi, sans contrôles, mais ce sera le retour du chômage et des fluctuations cycliques. Les esprits les plus blasés et les personnages qui jouissent d'une situation économique privilégiée peuvent prétendre que le chômage est le prix de l'abolition des contrôles et qu'on peut le tolérer en tant que tel. Mais cet argument est faux. En premier lieu, les contrôles régionaux existaient en période de chômage. On créait des cartels, souvent avec l'aide du gouvernement et des organismes tels que le Comité consultatif des Droits à l'Importation (Import Duties Advisory Committee) accordaient leur protection à des industries particulières. Ces contrôles, ayant surtout été institués pour lutter contre certaines manifestations du malaise général, tendaient à avoir un caractère limité. L'économie atteinte par le chômage cherchait son salut dans l'accroissement du nombre des contrôles particuliers, internes et externes, et l'incapacité dont elle faisait preuve pour donner à ces contrôles un objectif commun ne faisait qu'aggraver la situation. En second lieu, ce raisonnement ne tient pas compte de l'existence des contrôles déguisés. En ce sens, le chômage constitue le plus puissant de tous les contrôles économiques. S'il existe une pression sur la balance des comptes, le chômage et la déflation la feront disparaître : en cas de chômage, on n'a pas à redouter que les revendications en faveur de l'augmentation des salaires nominaux ne créent une spirale inflationniste; en cas de chômage on n'a pas à contrôler la localisation des industries, mais les travailleurs sont obligés de se déplacer vers le lieu où l'industriel a choisi d'installer son usine. Tous les « contrôles » directement liés au plein emploi doivent, en réalité, remplir les tâches qu'assuraient autrefois le chômage et le cycle économique. Et il n'y a aucune raison pour que ces contrôles ne soient pas aussi démocratiques que les autres fonctions de l'État. L'idéal est de remplacer le contrôle arbitraire et « antidémocratique » exercé par le chômage par un contrôle volontaire, démocratiquement appliqué dans l'intérêt général.

L'organisation administrative.

Même si les circonstances permettent d'appliquer les contrôles indiqués ci-dessus d'une manière relativement modérée et souple, une politique de plein emploi doit nécessiter une réorganisation considérable de la machine administrative. Au début de la période de plein emploi, la répartition dans le temps des dépenses publiques sera très importante. Lorsque le régime sera bien établi, les fluctuations deviendront accidentelles et seront probablement légères, mais elles nécessiteront encore des mesures de compensation rapides.

Cette politique exige, en premier lieu, une connaissance suffisante des faits économiques, connaissance que nous ne possédions pas dans ce pays avant la guerre. Dans son Livre Blanc sur la politique de l'emploi, le gouvernement propose l'institution permanente d'un Bureau central des Statistiques, qui réunira les renseignements nécessaires et les résumera assez rapidement pour qu'ils puissent servir de guide à une politique pratique. La simple réunion des statistiques peut impliquer des modifications considérables de l'organisation administrative. Les différents organismes chargés des affaires économiques, et particulièrement les ministères des Approvisionnements (Supply Ministries), le ministère du Commerce (Board of Trade), le ministère du Travail et du Service national (Ministry of Labour and National Service) et tous les départements s'occupant de la planification, doivent établir une étroite collaboration aussi bien entre leurs directions centrales chargées de la politique nationale qu'entre leurs directions régionales. Il se peut, comme l'a recommandé le Comité spécial de la Défense nationale (Select Committee on National Expenditure), que les offices régionaux du ministère de la Production doivent occuper une place permanente dans l'économie britannique.

Nous avons soulevé cette question de la collaboration entre les différents ministères à propos de la question relativement secondaire des renseignements statistiques. Le problème est plus sérieux. Une grande partie des « dépenses publiques », en particulier les investissements publics destinés à l'habitation et à d'autres services, est effectuée par des autorités locales, des services d'utilité publique ou des sociétés ayant un caractère semi-étatique. La liberté d'action des autorités locales particulières, qu'il s'agisse de la répartition de leurs dépenses dans le temps, ou d'une augmentation considérable de ces dépenses, est limitée par deux considérations principales : 1° les conceptions prédominant en ce qui concerne la stabilité financière des autorités locales et 2° la responsabilité directe de ces autorités vis-à-vis de leurs électeurs locaux. Il ne suffit pas que le gouvernement central donne l'exemple en encourageant la pratique du « déficit systématique ». Les actions des autorités individuelles doivent être coordonnées afin de s'adapter à un objectif commun : aucune autorité locale ne peut impunément s'écarter de la voie suivie par les autres. Considéré sous l'angle économique, ce problème appelle un renforcement du con-

trôle exercé par le gouvernement central sur les dépenses des autorités locales. Le point de vue politique tend à faire prévaloir une solution opposée. La démocratie politique a besoin pour prospérer de l'action d'organismes élus, elle ne se contente pas de soumettre humblement des mémoranda consultatifs à Whitehall. Il se peut que le gouvernement central soit appelé, pour donner corps à une économie de plein emploi, à élargir ses pouvoirs. Lorsque le régime sera établi, la tendance devra être inverse : restituer aux autorités locales ou régionales (au cas où l'on créerait ces organismes intermédiaires) autant de pouvoirs que le permet la coordination générale de la politique.

Des considérations voisines s'appliquent aux rapports des industries et du gouvernement. Le contrôle de la situation géographique des industries doit satisfaire les industriels, de même que les intérêts locaux, et doit permettre la coordination des politiques locales en une politique nationale cohérente. Si l'on essaye d'étendre le contrôle des prix, on se trouvera en présence de problèmes administratifs d'un nouveau genre : pour être efficace, le contrôle des prix peut combiner les types de contrôle de la production et de la distribution appliqués dans les programmes utilitaires du temps de guerre. Il faudra établir une organisation administrative susceptible de coordonner les intérêts des consommateurs, des producteurs (employeurs et travailleurs) et d'autres groupes qui peuvent être affectés par ces contrôles.

Les problèmes politiques du plein emploi.

On a souvent tenté d'isoler l'économie de la politique. Une séparation aussi brutale peut être utile pour l'exposition des idées, mais c'est tout. En effet, non seulement la politique de plein emploi que nous avons analysée dans cet ouvrage nécessite l'intervention des organismes exécutifs politiques, mais déjà avant la guerre, à l'époque du chômage, l'État avait coutume de se livrer à de nombreuses interventions, avec l'appui du Parlement. Un programme de plein emploi n'implique donc pas l'entrée de la politique dans le sanctuaire économique. Elle s'y trouve depuis quelque temps déjà, mais son action n'a pas toujours été très manifeste. On en trouve confirmation dans l'étude de l'histoire commerciale de la Grande-Bretagne depuis la dernière guerre. Nous avons essayé, dans le cadre de cet ouvrage, de nous limiter aux problèmes économiques du plein emploi, non seulement pour faire preuve d'un détachement académique, mais parce que cette distinction pouvait clarifier les problèmes à l'étude. La politique pénètre l'économie de trois manières.

Nous avons admis au cours de cet ouvrage qu'on désirait abolir le chômage. Ce n'est probablement pas l'avis général. Le chômage correspond à un « contrôle » qui s'exerce sur les chômeurs : les contrôles que nous envisageons nécessitent une adaptation de l'attitude tra

ditionnelle des employeurs individuels à l'égard de l'établissement des prix, du contrôle de la qualité, de la direction de la main-d'œuvre et de la localisation des industries et, dans certains cas, empiètent directement sur les intérêts particuliers de différents groupes. De plus, l'existence du plein emploi est susceptible de faire pencher la balance en faveur des organisations ouvrières, en cas de conflits relatifs aux salaires, à la durée et aux conditions du travail. Les craintes plus vagues que le plein emploi ne soit que le signe avant-coureur de bouleversements sociaux plus profonds sont également susceptibles d'accroître la résistance que soulèvent les politiques discutées dans cet ouvrage. La réalisation du plein emploi, ou plutôt — puisque nous nous trouvons maintenant dans un état de « suremploi » — la lutte contre le retour du chômage, constitue peut-être le problème politique le plus important de notre époque.

Le second point de contact entre la politique et l'économie est la question du contenu du plein emploi. Lorsqu'on a demandé aux techniciens quelle importance il fallait donner à l'investissement public, par rapport à l'accroissement de la consommation, ou quelle importance devait avoir l'impôt par rapport à l'emprunt, ils n'ont pas essayé de répondre en détail à ces questions, mais se sont simplement référés au principe des « priorités sociales ». Même si tous les partis politiques et autres organisations admettent le principe du maintien du plein emploi, la question des « priorités sociales » suscitera des luttes entre les différents intérêts politiques. Les pauvres peuvent vouloir plus de pain, les riches des routes qui leur permettent de rouler plus vite en automobile; les industriels peuvent préférer les subventions à l'investissement privé et à la recherche technique ou des garanties en faveur de l'exportation, alors que d'autres désireront qu'on accroisse les dépenses publiques relatives aux services de santé, à l'instruction, etc.

Le troisième point de contact entre la politique et l'économie est le choix des méthodes. Même si nous sommes tous d'accord sur le plein emploi et sur les priorités sociales entendues au sens le plus large qui doivent en déterminer le contenu, il reste toute une variété de méthodes pour réaliser ce programme. Supposons, par exemple, qu'il devienne nécessaire de réduire l'investissement privé. On peut y parvenir par un ajustement approprié de l' « aménagement » de l'impôt sur le revenu. Mais ce n'est pas le seul moyen. On pourrait recourir à un système d'autorisations directes des investissements par le gouvernement, si l'on désirait également faire une discrimination entre les différentes industries, ou entre les différentes sortes d'investissements. Ou bien, prenons la question de la redistribution des revenus. Au point de vue de la demande effective et de l'emploi total, on obtient des résultats à peu près équivalents en « comprimant » les bénéfices, ou en établissant une fiscalité progressive. La nationalisation d'une industrie peut être considérée comme l'application extrême de la « compression des bénéfices ». Mais tandis que la réduction des marges

bénéficiaires par un contrôle des prix, ou une augmentation des impôts effectuée par un certain gouvernement peuvent toujours être abolies par un autre, il est très difficile de restituer à ses propriétaires primitifs une industrie qui a été nationalisée. En résumé, de deux types de contrôle produisant le même résultat immédiat, l'un peut être, de par sa nature, beaucoup plus durable que l'autre. Chaque fois que nous nous sommes trouvés, dans cette étude, en présence d'un choix de cette sorte, nous avons toujours eu tendance à pencher vers le type de contrôle le moins draconien, non pas pour des raisons dogmatiques, mais surtout parce que les contrôles généraux semblent moins favoriser les abus que les contrôles directs, qui peuvent tomber entre les mains de groupes ayant des intérêts particuliers ou d'associations industrielles semi-autonomes.

Nous avons vu qu'un programme de plein emploi est susceptible de nécessiter des adaptations et des modifications de l'organisation administrative. Il se peut également que les méthodes parlementaires locales et nationales ne soient pas capables de résoudre tous les problèmes économiques et politiques qui ne se sont pas présentés dans le passé, ou ont été résolus en dehors du cadre des affaires publiques, mais qui doivent être maintenant soumis à la pleine lumière des débats démocratiques. De par leur nature même et de par les moyens qui doivent finalement les déterminer, les priorités sociales ont un caractère essentiellement politique. Mais ces questions politiques, à leur tour, ne peuvent être résolues sans une parfaite compréhension des problèmes économiques qu'elles soulèvent et des limites qui doivent être imposées à tout projet particulier pour qu'il puisse s'incorporer au programme général. Ces six études ont été rédigées pour faciliter la compréhension de ces problèmes.