

Les obligations de la société  
par rapport aux crises de chômage et particulièrement  
en matière de prévention du chômage.

Rapport de

M. ERNEST MAHAIM

*Professeur à l'Université de Liège,  
ancien Ministre.*

On ne doit pas s'attendre à trouver dans ce rapport une étude complète de la question du chômage. Un Congrès de *politique sociale* n'est pas une réunion académique. Il demande à ses rapporteurs des indications de nature à orienter la discussion et à faciliter des mesures d'ordre pratique. Le secours de la théorie est de porter la lumière sur les phénomènes, sur leurs causes, sur la probabilité de leur retour, mais non de dicter des solutions.

La littérature économique est très riche, depuis quelques années surtout, en ce qui concerne le chômage. Les événements contemporains ont attiré l'attention avec une force irrésistible sur ce qui a fini par prendre les proportions d'une calamité publique et générale. Aussi, jamais on n'a vu autant d'efforts scientifiques accumulés, surtout en Amérique et en Angleterre, pour atteindre la vérité.

Il serait, cependant, téméraire d'affirmer qu'un assentiment sinon unanime, du moins général, se soit formé sur les théories qui se trouvent impliquées dans la question du chômage. Non pas qu'il y ait de grandes divergences de vues sur les principes politiques: on est devenu bien plus éclectique, sous ce rapport, que jadis. Mais le problème du chômage s'insère si profondément dans le problème des crises, qui soulève tant et de si importants problèmes économiques, que l'on ne peut guère s'attendre à un accord général.

Dans ces circonstances, est-il expédient d'engager le Congrès dans la discussion de théories divergentes et opposées? — Nous ne le croyons pas. — Nous essaierons, par conséquent, de nous en tenir strictement à la question posée, en vue de faciliter l'adoption de résolutions d'ordre pratique.

## LES CRISES DE CHOMAGE ET LES CRISES ÉCONOMIQUES.

Pour fixer les idées, ayons soin de définir les termes que nous employons et de délimiter le champ de nos investigations.

Un travailleur salarié, qui était occupé auparavant, ne travaille plus: ce n'est pas nécessairement un «chômeur». Il peut être éloigné de son travail temporairement par la maladie, ou définitivement par l'invalidité et la vieillesse. Il peut avoir renoncé lui-même pour de multiples raisons personnelles, à travailler.

Nous dirons qu'il y a *chômage* quand un travailleur salarié est privé de son emploi pour des causes indépendantes de sa volonté, et quand il ne trouve pas d'emploi correspondant à sa capacité et aux conditions de travail (de salaire notamment) conformes aux usages dans son métier et sa région.

On peut dire qu'il y a un chômage «endémique» et normal dans beaucoup d'industries. Pour qu'il n'y en eût pas du tout, il faudrait que le nombre d'ouvriers capables fût *toujours* inférieur aux nécessités de la production, c'est-à-dire, en dernière analyse, à la demande du produit. Hypothèse qui ne se réalise pas dans la pratique.

Il y a donc des professions où il y a toujours, dans le courant d'une année par exemple, un certain nombre de chômeurs. Dans certaines, les industries saisonnières, ce chômage, que l'on peut appeler normal, est régulier et périodique.

Nous ne nous occuperons pas, en ordre principal, dans ce rapport, de cette espèce de chômage. On nous demande, en effet, quelles sont les obligations de la Société en présence des *crises* de chômage, c'est-à-dire des chômages atteignant de larges sections de la classe ouvrière, et prenant une forme anormale par leur étendue, leur durée ou leur soudaineté.

Or ces crises de chômage sont intimement liées — comme une conséquence — à ce qu'on appelle en langue française, les *crises* économiques et en langue anglaise, les *cycles* économiques ou d'affaires — expression, à tout prendre, plus exacte.

Tout le monde sait que les affaires connaissent des «hauts et des bas» des périodes de prospérité et des périodes de dépression, les années de «vaches grasses et celles de vaches maigres». Tout le monde sait aussi que ces périodes reviennent avec une certaine régularité.

Or le chômage se place, inévitablement, dans les périodes de dépression, quand la production doit se restreindre, les prix étant bas et la demande diminuée.

Les crises de chômage ne sont donc qu'une phase, un aspect des crises économiques générales et si l'on parvenait à éviter ou à atténuer celles-ci, on parviendrait tout naturellement à atténuer ou faire disparaître les crises de chômage.

Cela est-il souhaitable, cela est-il possible et dans l'affirmative quelles sont les obligations de la Société à cet égard? Telles sont les questions que s'est posées le Congrès.

### OBJECTION DE PRINCIPE.

Avant d'essayer de répondre à ces questions, il faut écarter une objection de principe, et il faut envisager les divers palliatifs adoptés ou recommandés pour diminuer les effets des crises de chômage.

Examinons d'abord l'objection de principe.

Certains économistes de l'école manchestérienne n'auraient pas manqué de soutenir que ce n'était pas le rôle de la Société de chercher à prévenir les crises de chômage, pas plus que de soutenir les chômeurs.

On sait, que, dans cette théorie, le salaire résultant du libre contrat entre le patron et l'ouvrier, contient non seulement la rémunération du travail accompli, mais, comme l'intérêt du capital, une prime d'assurance contre tous les risques. C'est à l'ouvrier de s'efforcer d'obtenir le salaire suffisant pour faire face à ces risques, à épargner de façon à avoir «une poire pour la soif» en cas de chômage, comme en cas de maladie, d'accident, d'invalidité ou de vieillesse.

Cette conception amenait par exemple, M. de Molinari à préciser la création de bourses du travail exactement modelées sur les bourses de commerce, où la marchandise travail aurait trouvé un marché régulateur nivelant, pour une même main-d'œuvre, les différences individuelles et locales. Il allait jusqu'à imaginer une société anonyme de placement des ouvriers, à bénéfices limités, qui eût servi d'intermédiaire entre les patrons et les ouvriers. Aussi, il s'élevait avec la dernière énergie contre l'idée des bureaux publics de placement gratuit. <sup>1)</sup> Le seul remède efficace était le laisser-faire, laisser-passer.

Ces idées sont aujourd'hui — je le pense du moins — complètement abandonnées. Nous avons reconnu que, dans le domaine de la couverture des risques du travail comme dans tant d'autres, le système du *laisser-faire, laisser-passer* avait fait faillite. Les interventions des pouvoirs publics en matière d'assurances sociales se sont imposées l'une après l'autre à tous les gouvernements, comme des mesures nécessaires pour sauvegarder la population ouvrière, principale source de richesse de la nation.

---

<sup>1)</sup> V. G. de Molinari: «Le Travail» soc. an. de placement et de marchandage à bénéfices limités. *Revue du Mouvement social*, 1880. — *La Bourse du Travail, Journal des Economistes*, 1880. — *Les Bourses du Travail*, Paris. Guillaumin, 1893. 1 vol. 8<sup>o</sup>.

Nulle part, l'illusion de l'épargne individuelle n'a été plus éclatante qu'en ce qui concerne le risque de chômage. Du moment qu'on n'avait plus affaire à un métier saisonnier, où le retour régulier du chômage frappe les yeux depuis des générations, on ne trouvait aucun ouvrier capable de mettre assez d'argent de côté pour faire face au chômage.

En outre, les crises de chômage se sont présentées avec une telle soudaineté, elles ont affecté tant de métiers qui avaient longtemps été épargnés, et dans chaque métier, atteint des catégories d'ouvriers qui se croyaient à l'abri de cette infortune, que les Gouvernements et les pouvoirs publics en général n'ont pas eu la velléité de se dérober. Aucun n'a essayé d'invoquer la théorie du laisser-faire ou, si l'on veut, de l'irresponsabilité: au contraire, devant le chômage, calamité publique, on s'est conduit comme devant toute calamité publique, et on n'a pas nié qu'il y avait «quelque chose à faire».

Il n'y a pas un Etat aujourd'hui où ce devoir général ne soit reconnu. La guerre y a singulièrement aidé. Devant le malheur public, tout Gouvernement a senti la nécessité de prendre en mains le sort des populations et le secours de chômage aux ouvriers par exemple n'est apparu que comme un cas particulier de l'impérieuse obligation de subvenir à la subsistance de la nation tout entière.

Depuis la guerre, d'autre part, si l'on a abandonné l'idée d'un secours général, public et gratuit, la préoccupation principale est de prendre les mesures nécessaires pour que le chômage ne devienne plus calamité publique. De là, une série de palliatifs — et la recherche d'un remède général, atteignant la cause même du mal.

L'objection de principe a donc complètement disparu.

## LES PALLIATIFS EMPLOYÉS.

### I. *L'Assistance.*

En présence d'une crise de chômage importante, affectant un grand nombre d'ouvriers, on «court au plus pressé» et l'on donne sur les fonds publics, des indemnités, qui sont des secours de bienfaisance.

Cela a été le cas dans la plupart des pays pendant la guerre ou au début de la grande crise de 1920.

L'obligation de la Société ici part de l'obligation de solidarité en général, du devoir d'*humanité* qui est à la base de l'Etat moderne.

Mais elle n'est pas davantage fixée ni déterminée. Dans ce système, le secours-chômage est une aumône, que les pouvoirs publics mesurent à leur gré, accordent ou retirent selon leur bon plaisir, à laquelle l'intéressé n'a pas *droit*.

Cela suffit pour que ce système soit repoussé par la classe ouvrière consciente.

Tout en reconnaissant que les circonstances peuvent l'imposer aux Gouvernements, il faut convenir que, au point de vue de l'intérêt général, ce système est détestable. Il contient un véritable *poison social*: le gain sans travail, sans contre-prestation. Tous ceux qui ont été mêlés à l'administration d'un secours pur et simple de chômage diront qu'il a pour premier effet de diminuer le goût au travail. Des ouvriers, même habitués à travailler dur tant qu'ils ont de l'emploi, finissent par se contenter très bien d'une vie réduite obtenue sans effort. Seule, la modicité du secours le rend légitime. Rien ne serait plus préjudiciable à l'intérêt général qu'un secours égal au salaire moyen: ce serait le meilleur procédé pour ruiner la production.

Mais, dira le communisme, la Société *doit* à chacun ce dont il a besoin: A cela nous répondrons que l'expérience montre avec éclat que toute Société, même communiste, ne peut vivre que par le travail, et qu'il est plus expédient dans l'intérêt même du travailleur de maintenir chez lui le goût, l'habitude, le besoin séculaire du travail plutôt que de décréter le travail forcé. Nous prenons, d'ailleurs, la Société dans son organisation actuelle, et nous nous abstenons d'imaginer une Société basée sur de tout autres principes.

D'autres objecteront peut-être que la base de l'obligation de la Société en matière de secours est l'irresponsabilité de l'ouvrier victime du chômage. «Il n'en peut rien s'il n'a pas d'ouvrage». Comme son patron ne se considère pas non plus comme responsable, n'est-il pas juste que la collectivité l'entretienne pendant son inactivité forcée?

Il y a dans cette opinion, une petite part de vérité: c'est que l'ensemble de la Société peut être tenu partiellement responsable du chômage. La politique économique ou monétaire, en effet, a certainement une influence importante sur la marche de l'industrie. Mais qui dira dans quelle mesure?

Nous aurons l'occasion, plus loin, d'examiner la part de l'intervention des pouvoirs publics dans l'assurance-chômage. Mais ce que nous ne pouvons admettre, c'est que la collectivité soit *seule* responsable du chômage vis-à-vis de l'ouvrier. A-t-on aperçu d'ailleurs que cette doctrine conduirait aussi à garantir des profits en temps de dépression aux employeurs «victimes» de crises?

## II. Assurance.

L'idée de l'assurance contre le chômage est au regard de l'idée de l'assistance, une idée plus saine, et parfaitement rationnelle. C'est «l'organisation» de la prévoyance ou de l'épargne. Pendant les périodes de prospérité, on verse des cotisations qui

donnent naissance aux indemnités pour les mauvais jours. Quoi de plus juste et de plus louable?

Mais quelles sont ici les obligations de la Société?

Dans le système de «la liberté subsidiée» les pouvoirs publics se bornent à encourager les efforts des intéressés.

Nous sommes arrivés, en Belgique, sous ce rapport à des résultats extrêmement satisfaisants. L'intervention de l'Etat est allée exclusivement aux ouvriers assurés, et elle a eu pour premier effet d'encourager l'affiliation aux caisses de chômage et par elles aux syndicats, au point que, l'assurance libre s'est étendue pratiquement à presque toute la classe ouvrière. D'autre part, les secours accordés à la femme et aux enfants en sus de l'indemnité au chômeur assuré, les subventions aux caisses «épuisées» et aux chômeurs «ayant épuisé leurs droits» ont quelque peu modifié la nature de l'assurance; ce sont des formes d'encouragement particulièrement efficaces et fort bien conçues pour attirer et conserver les assurés.

Mais, même dans les cas où il réussit, le système de la liberté subsidiée finit par être insuffisant. Il établit une inégalité entre les chômeurs qui, dans certains cas, est vraiment injuste. Aussi, il conduit aisément à l'assurance obligatoire. Même en Belgique, les principaux projets de réformes consacrent ce principe.

On peut dire qu'aujourd'hui, la grande querelle entre l'obligation et la liberté est singulièrement apaisée. Le plus grand nombre d'ouvriers assurés aujourd'hui contre le chômage le sont obligatoirement.

L'assurance est en effet obligatoire en Autriche, en Grande-Bretagne, en Irlande, en Italie ainsi qu'en Allemagne. Dans ce dernier pays, il est vrai, l'obligation résulte d'une simple transformation, par voie d'ordonnance, du régime d'assistance existant depuis la guerre en un régime d'assurance impliquant contribution des ouvriers et des patrons, mais il semble permis d'espérer que ce nouveau régime se consolidera et deviendra définitif. Dans certains pays, Belgique, Danemark, Pays-Bas, l'assurance facultative subventionnée par les pouvoirs publics a pris un développement considérable. Le même régime tend à se développer en Suisse, où les organisations ouvrières, de même qu'en Norvège, le préfèrent au régime d'obligation. Mais en Espagne et en France, malgré l'encouragement des subventions, l'assurance contre le chômage reste pratiquement inexistante, sauf pour quelques rares industries ou professions. En Tchécoslovaquie, l'application de la loi sur les subventions aux caisses de chômage est retardée d'année en année et le régime d'assistance maintenu en attendant. Bref, la pratique a démontré que le régime de l'obligation est infiniment plus efficace.

Mais on discute toujours la mesure de l'intervention des pouvoirs publics.

On ne peut concevoir que trois intervenants à la prime d'assurance: l'Etat (avec ou sans la province et la commune, pouvoirs publics subordonnés), les patrons et les ouvriers.

On a soutenu que les ouvriers ne devaient rien verser: l'indemnité de chômage leur est due parce que le chômage est pour eux un malheur dont ils ne sont pas responsables. Cette opinion est destructive de l'idée d'assurance, qui implique une contribution de l'assuré. C'est grâce à cette contribution — et dans la mesure de ses versements — que celui-ci a un droit, un droit civil, à l'indemnité. En outre, cette idée serait désastreuse au point de vue moral: il faut que l'ouvrier sente qu'il est pour quelque chose dans l'indemnisation; c'est une condition de sa dignité. D'ailleurs, au point de vue de l'assurance, il y a dans le chômage un risque individuel ou personnel, en dehors du risque social.

Quant aux employeurs, on soutient très vivement en Amérique et en Angleterre qu'ils devraient supporter tout le poids de l'assurance.<sup>1)</sup> Ce sont eux qui ont la conduite de l'industrie. C'est à eux de prévoir les crises de chômage comme les autres risques de leurs affaires — d'autant plus que pendant les périodes de prospérité, ils sont les premiers à en percevoir les bénéfices. De même que l'industrie ne doit pas être conduite de manière à ce que les ouvriers doivent être soutenus par la charité publique, de même elle doit être menée de façon que les ouvriers ne soient pas périodiquement obligés à faire, par eux-mêmes ou par d'autres, des *sacrifices* pour rester en définitive à la disposition de l'employeur. Si celui-ci a besoin d'une «armée de réserve», il doit la payer.

Ces vues contiennent une part de vérité, mais n'en contiennent qu'une part. Au fond, elles ne se conçoivent réellement que dans une Société où la liberté du contrat de travail n'existe plus, — régime corporatif ou régime communiste. Elles auraient pour effet indirect d'attacher l'ouvrier à l'employeur ou du moins à son industrie d'une façon insupportable à nos mœurs. En outre, on aperçoit aisément que ce régime ne serait applicable qu'à un petit nombre d'industries, où les employeurs seraient susceptibles de se grouper en fonds de chômage collectifs et où la délimitation professionnelle serait possible et très nette.

Il faut retenir, toutefois, de ces propositions que les employeurs ne doivent point être exonérés complètement de la charge de l'indemnisation: le chômage est aussi un «risque industriel».

L'intervention de l'Etat ou des pouvoirs publics en général se justifie d'abord par leur part de responsabilité dans le chômage: la politique générale du Gouvernement, même la politique exté-

---

<sup>1)</sup> Sous l'inspiration du Professeur Commons, un projet de loi a été déposé dans ce sens au Parlement du Wisconsin. Ce projet soulève le plus vif intérêt et de grandes espérances parmi les réformateurs sociaux des Etats-Unis.

rieure, le régime douanier, le régime fiscal, le système monétaire, tout cela retentit sur l'industrie, le commerce — et le chômage. Ensuite il est juste et même de l'intérêt de l'Etat de participer à une assurance qui diminue en définitive les charges de la bien-faisance publique.

Nous n'entrerons pas dans les modalités de l'organisation de l'assurance même: si elle doit être de l'Etat ou syndicale, si elle doit être générale ou spécialisée par profession, si les communes doivent y participer, etc. Nous nous en tenons au principe, en disant que l'intervention des pouvoirs publics s'impose, et nous sommes tout prêts à nous rallier à cet ordre du jour voté à l'unanimité par le Congrès international des ouvriers mineurs tenu à Francfort du 6 au 11 août 1922 et qui porte: «Le risque chômage doit être réparti entre l'Etat qui représente la Société, le patron qui tire profit du travail, et l'ouvrier lui-même qui ne peut méconnaître la saine pratique de la prévoyance». <sup>1)</sup>

### III. *Le placement.*

Tous ceux qui se sont occupés du chômage ont lié indissolublement toutes les mesures directes d'indemnisation avec le placement des ouvriers.

Il est hors de doute qu'un certain nombre de chômeurs le sont par ignorance ou par inertie. Ils cherchent *mal* de l'emploi.

Aussi l'organisation des bourses du travail est l'indispensable complément de l'assistance ou de l'assurance. Elles offrent, en effet, un moyen de contrôle efficace quand elles sont bien organisées, parce qu'elles seules peuvent garantir que le chômeur ne trouve pas de travail *convenable*.

Qu'elles doivent être des services publics et gratuits, sous le contrôle des pouvoirs publics, c'est ce qui est devenu inconteste aujourd'hui. Non seulement, il convient d'arracher le chômeur à l'exploitation parfois éhontée des bureaux de placement payants, mais l'Etat doit offrir des garanties d'impartialité et de compétence aux deux parties, aux patrons et ouvriers. En outre, il a un intérêt primordial à ce que le recrutement de la main-d'œuvre se fasse dans les conditions les meilleures pour la production.

L'importance de l'organisation du placement a été reconnue par la Conférence internationale du Travail dès sa première session et elle fait le principal objet de la convention de Washington concernant le chômage.

Celle-ci a déjà été ratifiée par 17 Etats, qui possèdent donc des services publics de placement ou se sont engagés à en instituer et à les maintenir. A côté de ces Etats qui sont: la Grèce,

<sup>1)</sup> V. *Les remèdes au chômage*, publication du Bureau International du Travail, 1922, p. 26.

la Roumanie, la Grande-Bretagne, la Finlande, l'Inde, la Suède, le Danemark, le Japon, la Norvège, la Bulgarie, l'Italie, la Suisse, l'Esthonie, l'Espagne, l'Afrique du Sud, la Pologne, l'Autriche, il faut mentionner des pays comme l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, la France, la Hongrie, la Russie, qui n'ont pas encore ratifié la convention mais où le placement public est déjà sérieusement organisé.

Nous nous bornerons donc à affirmer ici l'obligation sociale, sans entrer dans les modes d'organisation, qui doivent varier de pays à pays.

#### IV. Développement des moyens de communications à bon marché.

Il est clair que, de même que le chômage dépend en partie de l'ignorance des chercheurs d'ouvrage, il dépend aussi partiellement de la difficulté qu'ils ont à se rendre aux endroits où il y a demande de main-d'œuvre. En ce sens, le chômage est en raison inverse du développement des moyens de communications.

L'expérience de la Belgique est, en cette matière très intéressante. Depuis de longues années, les chemins de fer de l'Etat ont organisé des abonnements de semaine exclusivement réservés aux ouvriers. Le tarif en a toujours été extrêmement réduit, au point qu'un coupon de semaine permettant six voyages aller et retour par semaine ne coûtait guère plus, dans certains cas, qu'un seul coupon pour voyage ordinaire aller et retour. En outre, la distance parcourue par jour — du domicile de l'ouvrier à son lieu de travail, pouvait aller jusqu'à cent kilomètres — aujourd'hui 75 kilomètres. Ajoutons que ces billets sont valables pour tous les trains — sauf certains express — et sur toutes les lignes.

Le mouvement des «voyageurs» utilisant ces coupons de semaine était devenu énorme avant la guerre. En 1913, le nombre de *voyages* faits par les ouvriers abonnés se montait à 83,111,453 sur un total de 204,541,098 voyages. J'avais calculé en 1910 que le quart de la population ouvrière totale du pays se servait de ces coupons pour se rendre à son travail.

Aujourd'hui, malgré le relèvement du tarif, les chiffres se sont maintenus :

En 1923, le nombre de voyages faits par les ouvriers abonnés s'est élevé à 103,262,230, sur un total de 240,443,930 — ce qui revient à dire que près de la moitié des «voyageurs» sur le chemin de fer de l'Etat ont été des ouvriers abonnés. Le nombre de billets de semaine délivrés a été de 8,477,348. En admettant que chaque abonné utilise 20 coupons par an, comme avant la guerre, nous constatons que la proportion du quart de la population ouvrière est encore vraie aujourd'hui.

Le résultat général de ce régime est de donner à la main-d'œuvre une grande mobilité. Il nivelle les différences locales de l'emplacement des industries, tout particulièrement en ce qui concerne la main d'œuvre non qualifiée. Une entreprise de grands travaux publics, ou de construction, par exemple, n'a, en Belgique, pas à se préoccuper du recrutement de sa main-d'œuvre. Où qu'elle travaille, elle est sûre d'avoir les ouvriers nécessaires: ils viendront des quatre coins du pays, et se déplaceront avec elle. De même, la grande industrie (charbonnages, métallurgie) a pu ainsi obtenir à bon marché de la main-d'œuvre des campagnes.

Et voici ce qui importe au point de vue du chômage: il n'y a peut-être pas de pays au monde où il y ait autant d'ouvriers de la grande industrie habitant la campagne.

On aperçoit immédiatement les avantages économiques et sociaux de ce régime, qui évite dans une certaine mesure la concentration de l'armée de réserve autour des usines, la congestion des centres urbains et des bourgs industriels. Pendant les grandes crises, pendant la guerre par exemple, cette dispersion de la main-d'œuvre industrielle a eu une influence salutaire très visible.

Cette politique des transports à bon marché est plus aisée quand les chemins de fer sont exploités par l'Etat, qui vise moins au bénéfice que les compagnies privées. On a l'habitude de dire qu'elle constitue le chemin de fer en perte. Mais cela peut être contesté et en tout cas, cette perte d'argent est compensée par des avantages sociaux dont il est difficile de chiffrer l'importance.

A notre sens, c'est un des bons exemples de légitime intervention de la collectivité pour diminuer un mal social grave, le chômage, et pour régulariser, normaliser le marché du travail.

Si recommandable que soit cette politique, elle n'est pas de nature à supprimer le chômage, et n'est à tout prendre qu'un palliatif comme ceux que nous avons déjà énumérés.

### V. *Les travaux de secours.*

Qu'il s'agisse d'assistance ou d'assurance, pour éviter que le gain sans travail exerce sa mauvaise influence, on s'est avisé que la meilleure chose serait d'obliger le chômeur assisté ou indemnisé à quelque travail utile. Ainsi, il semble d'une part que le secours ou l'indemnité ait une contre-prestation qui sauve la dignité du chômeur, et il apparaît d'autre part que la valeur du travail fait compenser en grande partie les dépenses.

Il n'est pas impossible que, dans certaines circonstances, ces mesures n'aient donné des résultats satisfaisants.

Mais, en règle générale, elles se sont montrées tout à fait inefficaces.

Tout d'abord, on n'a jamais pu employer à des travaux spéciaux de secours qu'une partie infime des chômeurs. Ensuite, le rendement s'est toujours trouvé tellement inférieur que les travaux ont fini par coûter cher, loin de rapporter. Enfin, ils n'ont pas empêché la dégradation des chômeurs, ils ont éveillé l'hostilité des syndicats et n'ont produit que du mécontentement.

#### VI. *Meilleure répartition des travaux publics.*

Notre Association internationale pour la lutte contre le chômage et la Conférence internationale du Travail de Washington ont recommandé instamment cette mesure, et dans beaucoup de pays on en a fait l'essai.

A coup sûr, rien n'est plus recommandable. L'Etat et tous les pouvoirs publics modernes sont grands demandeurs de produits et de main-d'œuvre. S'ils pouvaient accorder leurs commandes avec le marché du travail, réservant les grands travaux pour les périodes de dépression, ils absorberaient ou diminueraient notablement l'armée des chômeurs.

Malheureusement, cette politique va directement à l'encontre des habitudes — et de l'intérêt — des administrations.

C'est précisément dans les périodes de dépression que les moyens financiers font défaut, et qu'on restreint les dépenses. Il faut dire aussi que le moment de l'exécution des travaux ne dépend que dans une faible mesure des administrations: la plupart du temps, ce sont les corps délibérants qui retardent leurs décisions, ou qui sont incapables de les faire coïncider avec la période où ces travaux doivent être faits. Combien de fois, les crédits votés ne doivent-ils pas être employés «tout de suite»? — sans compter les cas dans lesquels le vote des crédits n'arrive qu'après la dépense faite ou engagée?

Dans plusieurs pays, toutefois, le développement des travaux publics, pendant les crises de chômage, a été utilisé comme un moyen important d'atténuer le mal. Pendant la dernière crise, notamment en Grande-Bretagne et en Suisse, des résultats ont été obtenus qui sont loin d'être négligeables. Mais il s'agissait de travaux improvisés à cause de la crise et qui n'avaient pas été préparés à l'avance et tenus en réserve pour une telle conjoncture. C'était un palliatif pour un mal existant, alors que la mesure recommandée envisage la prévention du mal et implique par conséquent un double mouvement de restriction et de développement des travaux publics, destiné à compenser autant que possible les fluctuations de l'emploi de la main-d'œuvre dans l'économie privée. A cet effet, nombre de pays ont nommé des commissions, institué des organismes spéciaux; mais nulle part on ne peut dire jusqu'ici que l'expérience ait été décisive. Une première constatation pleine de promesses vient cependant d'être

faite en Amérique. Sous l'inspiration, vive encore, des recommandations contre le chômage, faites par la Conférence nationale convoquée à Washington par le Président Harding, en 1921, le Ministre du Commerce, M. Hoover, au début de 1923, alors que l'industrie américaine était en pleine activité, a eu la prévoyance de recommander la restriction des travaux publics de construction. Cette recommandation fut aussitôt suivie par le Gouvernement fédéral. Aucun grand travail de cette nature qu'on pouvait ajourner, ne fut entrepris et, aujourd'hui, l'«American Labour Legislation Review»<sup>1)</sup> peut constater que l'on dispose, pour faire face à la crise imminente, d'un important contingent de travaux à exécuter.

### VII. *Autres palliatifs.*

On trouverait à coup sûr bien d'autres moyens employés ou recommandés pour diminuer le chômage. Nous ne parlerons pas de l'émigration, qui est, en somme, le moyen du désespoir. Dans la pratique, il arrive que, les catégories d'ouvriers qui peuvent et veulent émigrer ne sont pas toujours celles qui sont le plus et le plus fort touchées par le chômage.

Nous ne parlerons pas non plus de l'orientation professionnelle des adolescents ni du reclassement des ouvriers, c'est-à-dire, de l'embauchage d'ouvriers temporairement occupés dans une industrie (comme pendant la guerre) dans une autre industrie: moyen difficilement exécutable pour de grands nombres de chômeurs.

Nous concluons de cette revue sommaire des palliatifs employés ou recommandés contre la plaie du chômage, que si chacun d'eux contient une vérité et un bienfait, et, dans cette mesure, ne doit laisser la Société indifférente, aucun ne touche à la racine du mal. N'y a-t-il pas mieux à proposer? La Société doit-elle rester impuissante devant le chômage?

### POSSIBILITÉ D'UN REMÈDE.

Des recherches scientifiques récentes, dont l'ampleur est impressionnante, semblent autoriser l'espoir d'approcher d'une solution radicale du problème.

Pour en comprendre toute la portée, il faut situer le phénomène du chômage à sa place dans la chaîne des phénomènes qui constituent les *crises*, ou plus exactement les *cycles* économiques auxquels nous avons déjà fait allusion.

<sup>1)</sup> Numéro de juin 1924, p. 157.

## LE CHOMAGE DANS LE CYCLE ÉCONOMIQUE.

Si nous prenons le *cycle* immédiatement après une période de dépression<sup>1)</sup>, il arrive un moment où le volume des affaires croît lentement: c'est un événement fortuit, comme une bonne récolte ou une commande importante faite par un Gouvernement qui peut déclencher le mouvement initial; mais son action est «cumulative», une élévation des profits accroît les revenus de certains individus, occasionne une expansion de demandes de biens de consommation qui s'étend de cercle en cercle. Les commandes des détaillants occasionnent des commandes de grossistes, de fabricants, d'importateurs et de producteurs de matières premières.

Une vague d'optimisme se répand chez les gens d'affaires: à la hausse des prix, ils répondent en augmentant leur outillage. De là une expansion des placements, qui a aussi un effet cumulatif et réagit, à son tour, en augmentant le trafic, justifiant l'optimisme et en élevant les prix. C'est la période de prospérité: tout le monde fait des bénéfices. Le prix des actions en bourse s'élève, tandis que celui des obligations à revenu fixe reste stationnaire, les salaires et traitements augmentent par suite de la demande de main-d'œuvre.

Mais la prospérité en se maintenant met en action des forces qui tendent finalement à rompre l'équilibre.

La première de ces forces est «l'accroissement graduel du coût des affaires». Dès qu'on désire un nouvel outillage, une hausse lente s'opère dans ces frais quand les anciens contrats expirés doivent être renouvelés avec un taux plus élevé de l'intérêt, du loyer, des salaires. La seconde force est la «tension croissante» des marchés de capitaux et d'argent: c'est la «rareté» du capital, qui arrête l'expansion du volume des affaires. La difficulté de financer de nouvelles affaires atteint en premier lieu les industries qui font les biens de production et les matières premières.

«Le seul moyen efficace de prévenir la catastrophe tout en continuant de bâtir ou de s'équiper serait d'élever les prix de vente.» Mais, c'est devenu impossible à cause des inévitables différences dans les prix. Les banques, dans l'intervalle, voyant leurs réserves diminuer, refusent de nouveaux prêts. Les profits diminuent et, conséquemment, la confiance dans la sécurité du crédit.

Les perspectives d'affaires de différentes entreprises se contractent de plus en plus, à mesure que la prospérité arrive à

<sup>1)</sup> La description qui va suivre s'inspire en grande partie du livre qui fait autorité en la matière: *Business Cycles* 1913 par M. Wesley C. Mitchell, Directeur des recherches au Bureau National des recherches économiques des Etats-Unis. Il en a donné un résumé dans: *The Stabilisation of Business*. New-York, 1923.

son apogée. Beaucoup font encore de grands profits, mais une importante minorité doit envisager une réduction. En même temps, les créanciers prudents commencent à refuser le renouvellement des prêts antérieurs, et exigent le règlement des comptes, ce qui signifie la liquidation des crédits.

Une fois commencé, le processus de la liquidation s'étend rapidement: le débiteur pressé exerce la même pression sur ses propres débiteurs, et l'alarme est jetée dans les cercles des gens d'affaires. Ils sont plus anxieux de maintenir leur solvabilité que de pousser leurs ventes. L'expansion a fait place à la contraction des affaires.

Parfois la liquidation dégénère en panique. Qu'une grande banque ne sache plus accorder de nouveaux prêts ni restituer ses dépôts, le marché s'affole. L'argent liquide fait prime, l'intérêt hausse, les faillites se multiplient.

C'est alors qu'arrive le chômage: l'employeur renvoie ses ouvriers, soit parce qu'il n'a pas de fonds pour payer leurs salaires, soit parce qu'il craint de ne pas recevoir de ses clients le prix de la marchandise livrée. En même temps, les actions baissent, les meilleures obligations sont atteintes, le marché des marchandises est désorganisé par les ventes de désespoir, et le volume des affaires est violemment contracté.

La période de dépression commence et s'étend rapidement sur tous les domaines d'affaires. Les demandes de consommateurs diminuent par suite du renvoi des ouvriers, de l'épuisement des économies passées, de la réduction d'autres sources du revenu des ménages. «De là, la chute de la demande de matières premières, des fournitures courantes et de l'outillage employé à fabriquer les biens de consommation.»

Avec la contraction du volume physique des échanges, s'accroît la baisse des prix: les prix de gros tombent plus vite que les prix de détail, les prix des biens de production plus vite que ceux des biens de consommation, les prix des matières premières plus vite que ceux des produits finis. Naturellement, les profits actuels diminuent et la perspective de profits futurs aussi. Le découragement se répand parmi les gens d'affaires et arrête l'esprit d'entreprise.

Mais la dépression contient elle-même des forces ou des causes de réajustement: le coût de production est réduit, le rendement de la main-d'œuvre augmente, l'économie règne dans l'industrie, la demande de biens cesse d'être restreinte, et commence lentement à augmenter.

### LA FATALITÉ DES CRISES.

Tel est le schéma du *cycle* économique. Chaque cycle a sa figure, son caractère propre. Les crises ressemblent parfois,

disait Emile de Laveleye, à des ouragans, parfois à de longues anémies. Mais quelles que soient les différences d'allure, de durée, de rapidité, le cycle reproduit la chaîne des événements dans le même ordre.

En outre, on sait que les cycles sont périodiques. Leur régularité n'est pas parfaite, et la précision de leur retour n'est pas étroite, puisqu'il oscille entre 7 et 11 ans. Mais on peut dire que, dans l'état actuel des choses, après une période de dépression, il viendra nécessairement une période d'essor, laquelle sera suivie à son tour d'une dépression et ainsi de suite.

Il semble, d'après les dernières observations, que les cycles ont une tendance à se raccourcir, à ne plus marquer autant de contrastes entre les maxima et les minima et à se répandre plus vite d'un pays à l'autre.

Mais, chose remarquable, cette périodicité n'est contrariée que dans une faible mesure par les événements économiques les plus graves, comme la guerre.

Il semblerait donc qu'il y a dans les cycles économiques une véritable fatalité, qui pèse sur toute Société basée, comme la nôtre, sur l'échange, la monnaie et la propriété privée. Nous ne pourrions penser alors à échapper à ce sort tragique.

Il est tragique en effet, parce que ces fluctuations, de l'essor à la dépression, et inversement, entraînent des ruines, des faillites, du chômage, ce qui veut dire pour beaucoup la misère et les privations. Si cette fatalité était réelle, on ne voit pas comment une intervention de la Société pourrait y remédier. On n'aurait qu'à tenter de prévoir les diverses phases du phénomène, puis à appliquer, au moment où la tourmente passe, les palliatifs les plus appropriés.

Sans doute, c'est déjà une grande chose que de prévoir — mais prévoir n'est pas prévenir. On nous a montré comment, aux Pays-Bas, tous les économistes et les hommes d'affaires avaient prévu la crise qui a suivi la guerre. «Les événements ont montré que cette attente était justifiée, nous dit M. Gerritsz<sup>1)</sup>. Mais quand la crise éclaterait-elle? Telle était la question essentielle pour le commerce et l'industrie. Or, à cette question, les économistes ne pouvaient répondre. *Les hommes d'affaires se laissent donc emporter par les événements jusqu'au jour où la machine se détraqua*».

Il faut avouer que cette attitude, qui est bien celle dans laquelle nous nous trouvons tous à des époques qui se reproduisent régulièrement, ne fait pas honneur à notre siècle.

Heureusement, on peut admettre que tout espoir n'est pas perdu.

---

<sup>1)</sup> La lutte contre le chômage aux Pays-Bas. Revue internationale du Travail, juin 1923, p. 910.

Le cycle économique n'est pas produit par un appareil mécanique. Il est produit par des actions humaines, sur lesquelles il n'est peut-être pas impossible d'agir. Déjà, des dispositions sont prises dans certains pays pour organiser la résistance à la prétendue loi fatale des fluctuations.

Pour expliquer la nature de ce remède, nous n'avons pas besoin, heureusement, de rechercher les *causes* des cycles économiques. C'est là que la divergence des opinions est la plus grande.

Beaucoup d'auteurs s'attachent à mettre en évidence l'action d'une cause principale, mais il est vraisemblable que le cycle est dû à la combinaison de beaucoup de causes, dont l'action est malaisée à distinguer.

Nous n'entrerons pas dans cette discussion, qui serait déplacée ici et qui, à notre avis, est inutile. Il nous suffira de tracer les grandes lignes du raisonnement, très simple, qui est l'origine de propositions nouvelles extrêmement importantes.

Il est évident que, quelle que soit la nature profonde du mouvement du cycle, il est déterminé par le *mouvement des prix*. C'est à partir de la première hausse que se déroule toute la série des conséquences que nous avons décrites.

On peut donc dire que si les prix étaient *stables*, les crises ne se produiraient pas.<sup>1)</sup>

Il ne viendra à l'idée de personne que l'on puisse stabiliser définitivement et absolument les prix de toutes les marchandises.

Mais le prix (en monnaie) d'une marchandise dépend non seulement de l'offre et de la demande effectives de cette marchandise, mais aussi de la *monnaie* et de ses *succédanés*, les moyens de paiement de tout genre en usage dans le commerce.

C'est ici que se trouve l'articulation principale de tout le mécanisme. Que la création de moyens de paiement — inflation monétaire ou ouverture de crédits par les banques — prenne une rapide extension, et nous verrons se produire nécessairement l'essor, le «boom» qui forme la partie ascendante du cycle. Et quand la période d'expansion s'arrête-t-elle? Précisément quand les banques restreignent les crédits.

Il en résulte que, selon toute probabilité, une action concertée de l'Etat et des banques peut sinon arrêter totalement ou du moins modérer, atténuer, les mouvements des prix — et par conséquent des cycles.

C'est dans cet ordre d'idées que des auteurs, des commissions d'experts ont récemment surtout, fait des propositions extrême-

<sup>1)</sup> Sur l'influence du mouvement des prix pendant la grande crise de chômage d'après-guerre, voir les rapports présentés par le B. I. T. à la Conférence internationale du Travail de 1924: 1<sup>o</sup> «*La Crise de chômage 1920—1923*», 156 pages in octavo; 2<sup>o</sup> «*L'enquête sur le chômage*», annexe au rapport du Directeur.

ment intéressantes, si intéressantes qu'elles s'imposent à l'attention générale. On n'hésite pas à y recommander aux banques une action directement contraire à un moment donné, au courant de l'opinion publique. C'est, par exemple, le Conseil de la réserve fédérale des Etats-Unis (Federal Reserve Board), qui dit dans son rapport de 1919: «L'extension de crédits, provoquée par la guerre, doit être entravée. Les crédits doivent être contrôlés d'une manière efficace et la création doit en être, une fois de plus régularisée et régie en tenant compte d'une manière attentive du bien-être du pays et des besoins de ses industries de production». 1) Aussi, le Conseil s'est appliqué avec ténacité à une politique restrictive du crédit, qui, quoique venant un peu tard, a cependant réussi.

Dans les pays où il existe une banque centrale d'émission qui est la banque des banques, un moyen pratique d'agir sur tout le crédit est l'élévation ou la baisse du taux de l'escompte. On sait que cette mesure, très délicate et très grave, a des répercussions immédiates sur toute l'industrie et le commerce. C'est donc par là que l'on doit commencer à agir.

Mais, comme les crises sont de plus en plus internationales et qu'elles s'étendent rapidement d'un pays à l'autre, le moyen ne deviendrait vraiment efficace que le jour où, par une entente internationale, les grandes banques régulatrices «contrôleraient», c'est-à-dire dirigeraient, le crédit.

Quel serait donc l'effet pratique du système? Ce serait essentiellement d'arrêter le mouvement d'essor au moment où il dépasse les nécessités du marché.

Un auteur américain, parlant de la crise de 1920, indique le moment où le crédit devient nuisible: «Les crédits libéralement accordés ne servaient plus, comme au début d'une période d'activité, à stimuler la production et à diriger l'industrie dans des voies profitables. Ils tendaient plutôt à désorganiser l'industrie, en l'assujettissant, dans une proportion croissante, à des influences spéculatives à créer des conflits de salaires et à provoquer d'autres inconvénients sans nombre.

. . . . . Le seul remède efficace consistait à entraver une nouvelle extension des crédits puis à procéder à un léger resserrement». 2)

Notre éminent co-rapporteur, M. B. Seebohm Rowntree, a écrit aussi dans le *Times*, le 26 mai 1923: «Les banquiers devraient s'entendre pour suivre de près l'évolution de l'industrie. Lorsqu'ils s'apercevraient qu'elle se développe avec une

1) V. Bellerby. *Le contrôle du crédit comme remède au chômage*. Association Internationale pour la lutte contre le chômage. Paris. 1924, p. 51.

2) V. Prof. O. M. W. Sprague, *American Economic Review*, mars 1921, p. 16—29 (cité par M. Bellerby, brochure citée, p. 52).

rapidité dangereuse, ils devraient y mettre un frein en élevant le taux de l'escompte, et, par contre, lorsqu'il y aurait des signes de crise, ils devraient s'efforcer d'encourager l'industrie en abaissant le taux de l'escompte. Ainsi les sommets de la surproduction seraient moins élevés, et les vallées de la sousproduction moins profondes».

Qui ne voit que si semblable action concertée était réalisée, il en résulterait un bienfait incomparable, puisque la stabilisation relative des prix serait obtenue — et par suite la disparition du chômage?

Nous touchons ici à un *véritable remède* aux crises économiques et par conséquent à celles de chômage.

L'action de l'Etat n'y devrait pas être étrangère. Il aurait nécessairement, dans ce système, des obligations négatives et positives. Négatives: la politique monétaire est dans ses mains: il faut que, de son côté, il ne crée pas non plus des moyens de paiement superflus: il faut que le budget soit en équilibre et l'emprunt à la banque d'émission arrêté. Positives: il ne s'agirait pas de laisser l'initiative et la direction de l'entente aux banques seules: les Etats devraient prendre en mains la négociation internationale entre banques centrales, et si elle aboutissait à une entente, veiller à son exécution.

Nous n'oserions pas soutenir que le remède suggéré: le *contrôle du crédit* soit d'application facile ni qu'il soit d'une réalisation aisée. Un essai toutefois semble avoir été fait avec succès aux Etats-Unis. Au début de 1923, les prix s'élevaient, un nouveau «boom» s'annonçait. C'est à ce moment, comme nous l'avons dit plus haut, que M. Hoover fit restreindre les entreprises de construction du Gouvernement fédéral; mais une autre mesure plus importante encore, prise au même moment, fut la restriction du crédit qui avait, au contraire, été élargi quelque temps auparavant, pour remédier à la dépression de 1921. D'une part, le taux de réescompte des banques de réserve fédérales fut porté, en février 1923, de 4 à 4½ %, d'autre part, les banques de réserve procédèrent à la vente de valeurs industrielles détenues dans leurs portefeuilles. Après ces mesures, l'inflation fut effectivement arrêtée. Mais, voici qu'en 1924 s'annonce une nouvelle dépression. Les prix baissent, l'indice, qui était à 151 en janvier, est de 145 en juin; parallèlement, le chômage recommence à se faire sentir. L'indice de l'emploi, de 97 en février, tombe à moins de 90 en juin et alors, de même que nous avons vu restreindre le crédit en 1923, à un moment où les affaires semblaient vouloir s'emballer à la suite d'une hausse des prix, nous voyons maintenant la banque de réserve fédérale de New York abaisser son taux de réescompte à 4 % le 29 avril, à 3½ % le 12 juin et même à 3 % le 8 août 1924. Les instruments de crédit, qui sont, comme la monnaie, des moyens de paiement, devenant

plus abondants puisque moins coûteux, la baisse des prix doit se trouver enrayée et en même temps qu'elle, l'inquiétude économique, génératrice de chômage.

Ce qu'il y a de profondément nouveau dans cette politique financière de l'Amérique, c'est qu'autrefois les variations du taux de l'escompte dépendaient essentiellement de l'état des réserves d'or possédées par les banques d'émission et de la relation existant entre ces réserves et la circulation fiduciaire. Les vannes du crédit s'ouvraient ou se fermaient suivant des circonstances d'ordre financier et l'industrie en subissait des contre-coups désastreux. Aujourd'hui, au contraire, aux Etats-Unis, le crédit est réglé par les banques centrales en tenant compte essentiellement, semble-t-il, du mouvement des prix et de la situation générale de l'industrie. Dans l'ordre économique et financier, c'est une vraie révolution. Il peut en résulter rien moins que la fin des crises économiques périodiques, c'est-à-dire la disparition d'une des causes principales du chômage sous sa forme la plus néfaste.

L'expérience des Etats-Unis n'est peut-être, il est vrai, pas encore suffisante pour conclure avec certitude, mais nous croyons pouvoir affirmer pour le moins qu'il est du devoir des Gouvernements de faire mettre le problème à l'étude.

La dernière Conférence internationale du Travail a décidé d'ailleurs de faire poursuivre cette étude sur un plan international par le Bureau International du Travail, en collaboration avec l'Organisation économique et financière de la S. D. N.

Le Congrès de Politique sociale s'honorerait, croyons-nous, en appuyant un tel effort.

### *Conclusion.*

Nous proposons au Congrès l'adoption de l'ordre du jour suivant:

«Le Congrès international de Politique sociale,

Tout en insistant sur la nécessité de développer, avec le concours de l'Etat, les diverses mesures opposées jusqu'ici aux crises de chômage par les bureaux de placement publics, par les institutions d'assurance ou sous la forme d'une répartition plus adéquate des travaux publics entre les diverses périodes du cycle économique,

Invite les partisans du progrès social dans tous les pays à orienter de nouveaux efforts vers la prévention des crises de chômage en réclamant des gouvernements et des banques centrales l'adoption d'une politique de stabilisation du niveau général des prix par un contrôle du crédit.»

---