



DÉCLARATIONS ET DISCOURS

DIVISION DE L'INFORMATION
 MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTERIEURES
 OTTAWA - CANADA

N° 50/30

LE PLEIN EMPLOI

Discours prononcé le 18 juillet 1950, par M. Alphonse Fournier, ministre des Travaux publics, et chef de la délégation du Canada, à la onzième session du Conseil économique et social, à Genève.

Je me joins avec plaisir aux orateurs qui avant moi ont remercié les auteurs du rapport sur les mesures nationales et internationales en vue du plein emploi. Ils ont produit un document des plus intéressants et des plus suggestifs qui, j'en ai la certitude, sera étudié et discuté dans plusieurs parties du monde et pendant de nombreuses années à venir. Il exercera une influence considérable sur la politique économique aussi bien sur le plan national que sur le plan international.

Nos remerciements s'adressent non seulement aux experts en tant que groupe, mais plus spécialement aux deux membres de ce groupe qui font bénéficier notre réunion du Conseil de leur présence et de leurs directives. Dans un discours précédent, j'ai eu l'occasion de remercier le délégué de l'Australie d'avoir fait la lumière sur les relations qui existent entre le rapport des experts et le rapport de la Sous-Commission du développement économique. J'aimerais maintenant dire à Monsieur Kaldor combien la délégation canadienne a apprécié son exposé de la semaine dernière. Monsieur Kaldor a l'enviable faculté de traiter des questions les plus complexes d'une façon simple et claire, et de les rendre ainsi aisément accessibles. J'ai été particulièrement heureux qu'il ait mis l'accent sur les sections descriptives et analytiques du rapport et sur les moyens généraux de mise en oeuvre, plutôt que sur les mesures précises et détaillées qui y sont recommandées.

Je voudrais maintenant, Monsieur le Président, porter mon attention sur le rapport lui-même et offrir quelques remarques d'ordre général.

Les gouvernements membres des Nations Unies se sont engagés par l'Article 55 de la Charte à poursuivre une politique de plein emploi et à favoriser le relèvement des niveaux de vie. Les auteurs du rapport ont dans l'ensemble limité leur analyse au chômage qui résulterait avant tout d'un déclin général du pouvoir d'achat. C'est dans ce contexte qu'ils ont voulu établir un programme d'action précis, au profit des gouvernements membres et des institutions internationales.

Cependant, à moins que les grandes nations industrielles, au sein desquelles la production manufacturière du monde est largement concentrée, ne réussissent à maintenir le plein emploi, les efforts tentés par les autres pays en vue de remplir leurs obligations contractuelles envers les Nations Unies risqueront d'être voués à l'échec. Les experts insistent donc à juste titre sur la responsabilité primordiale des grandes nations industrielles.

Le rapport ne traite pas des mesures propres à établir une politique d'emploi efficace dans les régions les moins développées du monde. Le chômage déguisé qui affecte ces pays ne pourra être réduit que par une action concertée visant à accélérer le taux du développement économique.

Le rapport souligne avec justesse que dans l'état actuel d'un monde troublé et incertain, les efforts nationaux et la coopération internationale au sujet du plein emploi ne sont pas susceptibles de donner des résultats satisfaisants. A moins que nous ne réussissions à balancer et à stabiliser à un niveau plus élevé les échanges internationaux en marchandises et en capitaux, les mesures prises en vue du plein emploi reposeront toujours sur une fondation incertaine.

Les experts ont accompli une tâche très utile en attirant l'attention sur ces divers aspects significatifs du problème.

A la lecture du rapport, il nous a semblé toutefois que les experts aient eu principalement en vue d'éviter la répétition du chômage massif et des conditions de déflation qui ont caractérisé la crise de 1929 et des années suivantes. En fait, cependant, les conditions économiques générales des récentes années ont posé des problèmes très différents: inflation, demande excessive, et dans certains pays sur-emploi. Dans ces circonstances, l'on aurait été en droit de s'attendre à ce que les problèmes que pose une telle situation soient traités plus pleinement.

J'espère, et je crois personnellement, que le monde a fait des progrès considérables dans le domaine de la politique économique depuis 1930. L'attitude des peuples a changé: l'attitude des gouvernements a aussi changé. N'oublions pas que les revenus et les dépenses des gouvernements d'aujourd'hui ont fort augmenté depuis la période d'avant-guerre. De ce fait, les gouvernements disposent d'un instrument beaucoup plus efficace pour influencer le niveau d'activité de leur économie. Plusieurs gouvernements se sont maintenant engagés à prendre, le cas échéant, des mesures propres à prévenir une contraction de l'activité économique. La politique des gouvernements vise de plus en plus à favoriser le bien-être social, la sécurité internationale, un niveau élevé d'échanges commerciaux, et un développement économique rapide et vigoureux. Bien que personne ne puisse prédire l'avenir, je ne croirais pas indûment téméraire d'affirmer que le risque de chômage généralisé a été substantiellement réduit par la nouvelle attitude des peuples et la politique plus active et plus réaliste des gouvernements.

Néanmoins, bien que les risques aient diminué, nous devons nous préparer à lutter contre le chômage, en nous inspirant des directives générales suggérées par les experts et des autres moyens à notre disposition. Ceci m'amène, Monsieur le Président, à considérer la première suggestion qu'ils ont faite.

Le principe des objectifs d'emploi, consistant à diriger la politique des gouvernements vers des buts précis et déterminés, est des plus désirable. Nous avons adopté cette ligne de conduite au Canada et l'avons mise en pratique depuis quelques années.

Nos objectifs ont été précisés dans un rapport sur le Revenu et l'Emploi déposé au Parlement canadien en 1945. Dans ce document, le gouvernement s'engage fermement à maintenir un niveau élevé et stable d'emploi et de revenu. Cette promesse a été depuis maintes fois confirmée dans de nombreux exposés sur la politique gouvernementale, dans les discours du Trône et dans les discours relatifs au budget.

Ce document du gouvernement canadien sur le revenu et l'emploi définit aussi, dans leurs grandes lignes, les dispositions que le gouvernement se propose d'appliquer en vue de réaliser sa politique de plein emploi. Il y est dit que l'on activera le commerce d'exportation - le facteur le plus dynamique de l'économie du Canada - par des mesures destinées à faciliter le relèvement des pays d'outre-mer, et par des moyens de coopération internationale visant au rétablissement d'un système multilatéral des échanges dans le monde. L'on encouragera les investissements privés par des ajustements fiscaux appropriés, par une politique monétaire apte à maintenir des taux d'intérêt désirés, et par l'avance de crédits par l'intermédiaire d'agences gouvernementales. L'on assurera la stabilisation de la consommation par

la distribution d'allocations familiales, de prestations d'assurance-chômage, de pensions de vieillesse et par d'autres paiements de sécurité sociale. Un programme de support des prix des produits de l'agriculture et des pêcheries aidera à protéger les revenus des producteurs primaires contre un affaissement soudain et prononcé des prix. Les investissements publics seront dirigés de manière à renforcer les investissements privés lorsque la situation de l'emploi rendra l'accroissement des dépenses d'investissement public désirable.

Dans le domaine de la politique fiscale, le gouvernement canadien a indiqué qu'il est prêt, s'il arrive une période de chômage accentuée, à accepter les déficits provenant de sa politique d'emploi et de revenu. Par contre, pendant les périodes de plein emploi et de revenus élevés, les projets de budget prévoient des surplus. Cette année encore, le Ministre des Finances a réaffirmé cette conception de la politique fiscale canadienne dans son discours sur le budget.

La politique économique du Canada est par conséquent conforme au premier des principes généraux énoncés par les experts. Par contre, nous pensons que la mise en oeuvre de la recommandation précise et détaillée qu'ils ont formulée, à savoir la fixation d'un pourcentage de chômage maximum, entraverait notre action plus qu'elle ne l'aiderait.

Nous ne pourrions accepter cette conception sans éprouver de sérieux doutes quant à la possibilité de la mettre en pratique, et nous croyons que d'autres pays partageraient nos doutes. Le principe de la fixation d'une norme ou "target" exprimant un objectif singularisé soulève l'objection la plus importante. L'Article 55 de la Charte des Nations Unies émet trois idées et non une seule: des niveaux de vie plus élevés, la stabilité économique et le plein emploi. Il est vrai que la réalisation de ces objectifs requiert souvent des moyens d'action semblables. Dans la mesure cependant où cela ne serait pas le cas, la concentration des efforts sur un objectif unique pourrait sérieusement entraver la réalisation des autres. Les gouvernements, pris individuellement, seraient alors en droit d'accentuer ces importants objectifs à des degrés différents afin de poursuivre une politique équilibrée qui tienne compte des multiples facteurs en jeu.

La plupart des pays se refusent à une classification nette entre catégories de pays industrialisés et de pays sous-développés. Pour ceux dont la production primaire joue un rôle important, bien qu'ils puissent d'autre part être hautement industrialisés, un objectif défini par rapport au chômage seulement nous apparaît à peine adéquat. En effet, un déclin de la demande des produits primaires dans ces pays aura comme conséquences une perte de revenu et la présence de sous-emploi. De tels résultats peuvent être aussi significatifs que le pourcentage enregistré du chômage dans la sélection d'objectifs appropriés.

Pour ces raisons, plusieurs gouvernements ne pourront accepter l'établissement de "targets" rigides exprimant un objectif unique. Alors qu'il serait généralement souhaitable que les gouvernements fondent leur politique économique sur des objectifs, la fixation de ces objectifs doit être laissée à leur initiative, et décidée à la lumière des circonstances particulières qui existent dans leurs pays. Dans ce domaine comme dans les autres domaines de la politique économique, la flexibilité dans la méthode donnera de meilleurs résultats que le recours à des solutions rigides et mécaniques.

Considérons maintenant les mesures d'ordre international recommandées par les experts. Ici encore, le rapport suggère des objectifs rigides ("targets") et ici encore, j'ose affirmer que ces objectifs ne seraient ni entièrement ni universellement susceptibles d'application. Point ne m'est besoin de répéter ce que j'ai dit déjà et ce qui a été dit également par d'autres délégués à ce sujet. Des objectifs généraux sont nécessaires; des "targets" exprimés en statistiques seraient dangereux.

Mais il n'est pas suffisant de simplement faire connaître des objectifs nationaux et internationaux. Encore faut-il leur donner suite à l'échelon national aussi bien qu'international. Je crois, Monsieur le Président,

que nous serions bien avisés, en tant que membres des Nations Unies, d'échanger périodiquement des informations sur ces objectifs ainsi que sur les moyens pris ou envisagés pour les réaliser. Je suggérerais donc que les membres des Nations Unies soumettent au début de chaque année un rapport au Secrétaire général, décrivant, avec statistiques pertinentes à l'appui, les développements récents et les prévisions concernant l'emploi domestique, la production, le commerce et autres questions connexes. Je souhaiterais que le Secrétaire général conseille les gouvernements membres sur la forme de ces rapports. Le Secrétaire général, me semble-t-il, pourrait par la suite résumer ces rapports, y ajouter ses remarques et ses suggestions, puis les adresser sous cette forme aux gouvernements.

Je voudrais maintenant ajouter quelques mots sur les mouvements internationaux de capitaux. L'exposé de Monsieur Kaldor concernant l'importance qu'il convient d'attacher au maintien d'un niveau stable et élevé d'investissements internationaux m'a fortement impressionné. Evidemment, ses arguments répétaient ceux que le Rapport des Experts avait déjà développés en cette matière. La question est à mon avis d'importance primordiale pour les emprunteurs comme pour les prêteurs. En vérité, elle intéresse le monde libre tout entier.

Les pays importateurs et les pays exportateurs de capitaux ont un profond intérêt à faciliter les mouvements de ces capitaux. Le Rapport des Experts souligne plus particulièrement l'intérêt des prêteurs; il est donc très heureux que le Rapport de la Sous-Commission du développement économique ait dirigé son attention sur l'intérêt et les responsabilités des emprunteurs. Nous examinerons sans doute cette question en détail lorsque nous considérerons le rapport de la Sous-Commission. Mais il serait peut-être approprié, puisque notre examen porte ici sur le Rapport des Experts, de prier instamment les gouvernements créditeurs, dans leur propre intérêt aussi bien que dans celui de la communauté mondiale, de faire tout en leur pouvoir pour maintenir un niveau stable et élevé d'exportation nette de capitaux.

Personne ne s'attend, je crois, à ce qu'un niveau désirable d'exportation de capitaux puisse être maintenu par les seuls investissements privés, ou même par l'adjonction à ceux-ci des prêts consentis par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. J'aimerais néanmoins féliciter le représentant de la Banque sur l'exposé qu'il nous a présenté la semaine dernière; et duquel il ressort nettement que la Banque se propose d'étendre progressivement ses prêts en vue de faciliter le développement économique. Cette déclaration doit être accueillie avec satisfaction.

Les experts ont aussi fait des suggestions touchant le Fonds monétaire international. Ces suggestions comportent la mise sur pied d'un mécanisme qui viserait à maintenir des objectifs mesurables par statistiques, et qui déclencherait une action compensatoire lorsque la situation l'exigerait. Une fois de plus, la Délégation canadienne doit avouer qu'elle ne pourrait sans difficulté accepter une recommandation aussi précise et de caractère automatique. Par ailleurs, nous comprenons les sentiments et les attitudes qui ont motivé sa formulation. A l'instar de certaines autres délégations, nous espérons que le Fonds trouvera le moyen de jouer dans l'avenir un rôle plus grand que celui qu'il a joué dans le passé pour le maintien de l'équilibre international. Nous souhaiterions en particulier que l'on trouve les moyens qui permettront au Fonds d'effectuer un emploi de ses ressources aussi efficace que possible.

Une dernière suggestion, Monsieur le Président. L'on dit en anglais: "Imitation is the sincerest form of flattery". J'aimerais proposer que nous fassions au rapport des experts le compliment de l'imiter dans un domaine connexe.

Les experts n'ont pas étudié les problèmes relatifs au sous-emploi, ou chômage déguisé, qui afflige les pays insuffisamment développés. Plus je réfléchis à ce problème, plus je réalise son importance. Nous sommes ici en face d'une source de production largement inexploitée; si cette source pouvait donner le plein rendement dont elle est capable, elle contribuerait dans une large mesure à accélérer le développement des pays sous-développés. Ces pays en seraient certes les premiers bénéficiaires mais le monde entier y trouverait son compte.

La délégation canadienne croit savoir qu'une étude complète de ce problème n'a jamais été entreprise. Par conséquent je proposerais, Monsieur le Président, me joignant ainsi aux autres délégations qui ont exprimé le même désir, que le Secrétaire général nomme un nouveau Comité d'experts chargé d'examiner cette question et de faire rapport au Conseil sur le résultat de son étude. Qu'il me soit permis d'exprimer le voeu que ce nouveau groupe d'experts produise un travail aussi intéressant et aussi suggestif que le rapport que nous avons devant nous présentement.

s/c