



Doc. 65

26 novembre 1951

Politique commune des Etats membres en matière de plein emploi

Rapport¹

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. Finn MOE, Norvège, Groupe socialiste

1. 1951 - 3e session - Deuxième partie



A. Projet de Recommandation

L'Assemblée,

Rappelant les termes de sa Recommandation 25 ([Doc. 103](#), 2e Session) du mois d'août 1950, demandant que chaque État membre soit invité à lui soumettre un « objectif de Plein Emploi », ainsi que certaines autres informations sur les mesures internes qu'il compte prendre pour réaliser le plein emploi et maintenir la stabilité économique,

Prenant note du fait que le Comité des Ministres a transmis cette Recommandation aux États membres en les invitant à faire parvenir leurs réponses au Secrétariat Général avant le 1er février 1951,

Attirant l'attention du Comité des Ministres sur le fait qu'au mois de mai 1951, neuf gouvernements seulement avaient communiqué leurs réponses et qu'au début de novembre, deux gouvernements n'avaient toujours pas donné suite à cette demande,

Notant également qu'un seul gouvernement, celui du Royaume-Uni, s'est fixé un objectif de plein emploi et que les réponses transmises par plusieurs autres États membres ne contiennent pas de renseignements permettant de se faire une idée de leur situation économique ni des caractères généraux de leur politique économique,

Se référant enfin aux réponses fournies par les États membres sur leur situation de l'emploi ¹ ainsi qu'aux conclusions formulées après étude de ces réponses²

Soulignant les aspects suivants de la situation de l'emploi dans les États membres du Conseil de l'Europe :

- a. Le principal problème qui se pose à la plupart des États membres est dû à la pression excessive de la demande; d'autre part, le chômage qui sévit en Europe occidentale est essentiellement concentré en Allemagne, en Grèce, en Italie et en Turquie ;
- b. Il est impossible, dans le cas de la Grèce et de la Turquie, d'intégrer les chômeurs à la vie économique en raison de l'insuffisance du potentiel industriel; le remède à cette situation doit être cherché dans une politique d'industrialisation et d'émigration, sans pour autant négliger la politique agricole. Il convient, en effet, de souligner que le problème du plein emploi et de l'industrialisation des pays économiquement arriérés du Conseil de l'Europe est intimement lié à leur situation agricole. Leur développement économique soulève en fait un double problème : premièrement, celui de trouver des nouveaux débouchés, sur leur propre territoire, sur les territoires des États membres ainsi que dans les pays d'outre-mer qui en dépendent, pour les personnes privées de leur emploi dans l'agriculture par suite de la mécanisation et de la modernisation de ce secteur d'activité, ce qui, en retour, nécessite de nouveaux investissements, sur lesdits territoires métropolitains et d'outre-mer, dans les industries minières et de fabrication ; deuxièmement, celui de trouver des débouchés sûrs d'exportation pour l'excédent de la production agricole qu'implique la mécanisation de l'agriculture;
- c. Le chômage enregistré en Allemagne, qui correspond jusqu'à un certain point à la non-utilisation de l'ensemble de la capacité industrielle, est dû à plusieurs facteurs, tels que l'afflux constant de réfugiés, la pénurie de logements dans les régions où la capacité industrielle n'est pas entièrement utilisée et la division politique de l'Allemagne,
- d. Dans le cas de l'Italie, où une partie de la capacité de production est également inutilisée, l'accroissement rapide de la population et le fait que l'Italie du Sud peut être considérée dans une certaine mesure comme une région insuffisamment développée contribuent à aggraver le problème du chômage;
- e. Sur le plan international, une meilleure répartition internationale des matières premières et l'adoption de mesures concertées en vue de faciliter une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre et des capitaux contribueraient grandement à résoudre le problème du chômage ainsi que le problème de l'inflation se posant actuellement en Europe occidentale;
- f. Toutefois, il est encore plus indispensable que chaque État membre poursuive une politique efficace et hardie à l'échelon national, et il convient de ne pas négliger la responsabilité fondamentale qui incombe à chaque gouvernement en ce qui concerne la nécessité de maintenir un niveau de l'emploi élevé et stable tout en luttant contre les pressions inflationnistes;

2. Voir 3 e Session : [Doc. 65](#) (Exposé des Motifs).

Soulignant l'importance qu'elle attache à sa Recommandation 5 de mai 1951 préconisant la convocation, par le Conseil de l'Europe et l'O. E. C. E., d'une Conférence chargée d'élaborer un accord européen sur le plein emploi et la stabilité économique, s'inspirant des conclusions du rapport des cinq experts sur « les objectifs de plein emploi et le problème de la coopération économique européenne », qui a été transmis pour observations à tous les États membres conformément à la décision du Comité des Ministres,

1. Demande à nouveau que chaque État membre communique son « objectif de plein emploi ».
2. Recommande au Comité des Ministres :
 - a. que chaque État membre procède à un nouvel examen de sa politique économique à la lumière des considérations ci-dessus'
 - b. que chaque État membre donne en outre suite, le plus rapidement possible, à la recommandation adoptée par l'Assemblée Consultative le 15 mai 1951, en ce qui concerne la création d'un Bureau des Ressources et des Achats de Matières premières,
 - c. que chaque État membre transmette de lui-même au Secrétariat Général :
 1. deux fois par an, en février et en août, les derniers renseignements disponibles sur la situation de l'emploi et des prix sur son territoire, et tout document qui permettrait de se faire une idée de sa situation économique, tels que ceux relatifs à son revenu national ou à sa politique économique;
 2. une copie des réponses aux différents questionnaires émanant du Conseil Economique et Social des Nations Unies sur la situation économique des États membres.
3. Charge le Secrétariat Général de procéder à une analyse de ces renseignements en collaboration avec les autres organisations internationales intéressées, ainsi qu'avec des experts indépendants, et de porter ses conclusions à la connaissance de la commission des Questions économiques.

B. Exposé des motifs

1. Introduction

1.1.

Dans sa Recommandation 25 sur le plein emploi adoptée au cours de la première partie de la Session de 1950 ([Doc. 103](#)), l'Assemblée Consultative demandait que chaque gouvernement soit invité à lui soumettre :

« un programme de plein emploi présenté sous la forme d'une gamme de pourcentage de chômage et d'emploi ou d'un niveau minimum d'emploi ou maximum de chômage qu'il s'efforcera de maintenir par tous les moyens en son pouvoir ».

Elle demandait également que chaque gouvernement soumette au Conseil de l'Europe :

« un rapport sur les mesures générales prises sur son territoire pour réaliser le plein emploi et assurer la stabilité économique, notamment en ce qui concerne :

- a. l'usage qu'il compte faire des différentes techniques suggérées dans les paragraphes 153 et 164 du rapport des experts de l'O. N. U. : politiques fiscales souples, programmes d'investissements publics ajustables, et mesures tendant à maintenir le niveau des revenus et de la consommation;
- b. la proposition des experts tendant à l'adoption de mesures automatiques de compensation ou, dans le cas de non-adoption de ces mesures, les autres moyens qu'il a à sa disposition pour déterminer la situation de l'emploi et pour agir rapidement contre une tendance défavorable;
- c. les modalités selon lesquelles il espère assurer la stabilité du niveau des prix et éviter l'inflation comme la déflation;
- d. les mesures qu'il se propose de prendre pour résoudre le problème du chômage structurel;
- e. les possibilités qu'offrent ses procédures législatives, son organisation administrative et ses services statistiques pour la mise en oeuvre de ces politiques. »

Le Comité des Ministres ayant accueilli avec faveur la Recommandation de l'Assemblée sur le plein emploi a invité les gouvernements des États membres à fournir au Secrétariat Général les informations plus haut demandées et a chargé le Secrétaire Général de « procéder à l'étude de la documentation qu'il recevra et d'en faire la synthèse en consultation avec les autres organisations internationales qui s'occupent du problème et notamment avec l'O. E. C. E. ».

C'est seulement en avril 1951 que le Secrétariat Général se trouva en possession d'un nombre de réponses suffisantes pour en faire la synthèse.. Celle-ci fut transmise à l'O. E. C. E. le 4 mai 1951 et au B. I. T. le 9 mai. L'O. E. C. E. fit connaître ses commentaires le 28 juillet 1951 et le B. I. T. le 4 août 1951.

Entre temps, la commission des Questions économiques réunie en juillet 1951 avait exprimé le désir que l'ensemble de cette documentation fût soumise au Groupe d'Études qui avait participé à la rédaction du rapport intitulé « les objectifs de plein emploi dans le cadre du problème de la coopération européenne. »

Il fut malheureusement impossible de réunir à nouveau tous les experts qui avaient participé à ce Groupe d'Études, et le Secrétariat Général ne put toucher que MM. Nicolas Kaldor, fellow de King's College, Cambridge, et Richard Downing, du Bureau International du Travail. On trouvera leur avis dans la partie de ce document intitulé : « Analyse des réponses reçues » et dans les « Conclusions ».

Les commentaires de l'O. E. C. E. sont présentés isolément. Quant à ceux du B. I. T. ils ont été incorporés par le Secrétariat Général dans la synthèse préparée par ses soins.

1.2. Analyse des réponses reçues

(Cette partie a été rédigée par MM. Kaldor et Downing)

Au moment où ce document est rédigé, tous les États membres du Conseil de l'Europe, à l'exception des Pays-Bas et de l'Islande, ont répondu aux questions posées dans la Recommandation 25 (2e Session de l'Assemblée Consultative). La teneur de ces réponses varie toutefois considérablement et seuls certains pays traitent de la nature de leurs politiques particulières d'emploi ou de stabilisation monétaire.

La plupart des gouvernements s'étendent sur l'évolution probable de leur situation économique générale dans un avenir immédiat plutôt que sur les questions précises posées dans la Recommandation de l'Assemblée Consultative. Certains pays (par exemple l'Allemagne, l'Italie, la Grèce et la Turquie) insistent sur le caractère structurel de leur chômage. Seuls le Royaume-Uni et le Luxembourg ont répondu point par point aux questions contenues dans la Recommandation de l'Assemblée, tandis que quelques autres gouvernements exposent de façon plus générale la politique qu'ils poursuivent en vue de stabiliser l'emploi. La plupart des gouvernements estiment que le principal problème qu'ils devront résoudre dans un avenir proche est celui du maintien de la stabilité des prix en face de pressions inflationnistes croissantes.

En ce qui concerne les demandes précises formulées dans la Recommandation de l'Assemblée, voici ce que l'on peut retenir des différentes réponses :

1.2.1. Adoption d'un programme de plein emploi.

Le gouvernement du Royaume-Uni évalue à 3 % du total des salariés le nombre maximum de chômeurs enregistrés à un jour donné de n'importe quel mois de l'année. Ce pourcentage vaut pour le Royaume-Uni dans son ensemble, plutôt que pour une région particulière, et il a été choisi de façon à tenir compte du chômage inévitable, qu'il soit de nature frictionnelle, dû à des influences extérieures ou à d'autres causes. Il est précisé dans la réponse du Royaume-Uni que ce chiffre ne doit pas être considéré comme un simple signal avertisseur, mais que le gouvernement n'attendrait pas que le chômage ait atteint ce chiffre pour prendre des contre-mesures si les circonstances l'exigeaient.

Le gouvernement belge expose dans sa réponse que le chômage frictionnel, saisonnier et résiduel (cette dernière catégorie comprenant les personnes inemployables en raison de leur âge ou d'infirmités physiques) affecterait, à son avis, 100.000 personnes au minimum, soit environ 4 % de la masse des salariés. Il convient d'y ajouter le chômage inévitable de quelque 50.000 personnes (soit 2 %) dû à la mobilité insuffisante de la main-d'œuvre, aux conditions atmosphériques, etc.. Bien que le gouvernement belge, à la différence du gouvernement du Royaume-Uni, ne s'engage pas formellement à maintenir le volume du chômage dans des limites quantitatives bien définies, il évalue à quelque 150.000 personnes le nombre de travailleurs qui se trouveront en chômage au cours de l'année prochaine.

En réponse à la demande faite aux gouvernements de définir un programme de plein emploi, la Norvège indique que le chômage n'a jamais atteint 1 % du total de sa population active au cours des cinq dernières années, et que le gouvernement a proposé d'insérer dans la constitution norvégienne une disposition posant pour principe que chaque ressortissant norvégien a le droit et le devoir de gagner sa vie. Un principe identique est déjà inscrit dans la constitution du Grand-Duché du Luxembourg.

Les gouvernements de France, Suède et Danemark déclarent qu'ils connaissent un régime de plein emploi et ne jugent donc pas utile d'adopter pour le moment un programme de plein emploi. Le gouvernement irlandais souligne que, en raison de la nature du chômage qui sévit en Irlande (lequel revêt essentiellement la forme d'un chômage caché dans l'agriculture), la fixation de normes de plein emploi précises ne présenterait pas d'intérêt. Les réponses des autres pays ne font aucune allusion à l'adoption d'une norme de plein emploi.

1.2.2. Politiques internes des différents gouvernements en matière de plein emploi.

(a) La réponse du gouvernement du Royaume-Uni suit d'assez près la Recommandation des experts des Nations Unies. Elle voit dans l'impôt et les cotisations des assurances sociales un moyen d'agir sur le volume des dépenses et fait également allusion, à cet égard, à certaines mesures spéciales de contrôle des investissements privés et publics. Le gouvernement suédois, sans entrer dans autant de détails, fait état de mesures à long terme analogues. Le gouvernement de la Sarre fait valoir que son manque d'indépendance en matière de monnaie, régime fiscal et commerce extérieur, limite sa faculté de mener une politique indépendante de plein emploi qui lui soit propre.

(b) Le Royaume-Uni, tout en accueillant chaleureusement le principe de la proposition tendant à l'adoption de mesures automatiques de compensation en cas de chômage, doute qu'il ait intérêt à prendre à l'avance des mesures législatives assurant une adaptation automatique, étant donné que le gouvernement dispose pour le moment de différents moyens de stimuler de façon efficace et rapide le niveau de la demande si les circonstances l'exigent. Le gouvernement du Luxembourg déclare que, s'il n'a pas encore envisagé des mesures automatiques de compensation des excédents et des pénuries en matière d'emploi, il ne s'en est pas moins efforcé d'adapter sa politique fiscale aux besoins du plein emploi dans le cadre de son budget annuel.

(c) Un certain nombre de gouvernements, sans traiter expressément de la nature de leurs politiques à long terme, donnent un aperçu des mesures qu'ils ont prises ou se proposent de prendre pour résoudre le problème de la stabilité économique dans l'avenir immédiat; c'est ainsi que de nombreux gouvernements font état du contrôle des investissements privés et que le gouvernement belge voit dans l'encouragement des importations un moyen d'empêcher la hausse des prix intérieurs.

En dehors des divers procédés visant à régulariser la demande dont il est fait mention au paragraphe a), un certain nombre de réponses soulignent le danger que font actuellement courir à la stabilité monétaire les pressions inflationnistes que l'on enregistre sur les marchés mondiaux. La Suède réserve une place spéciale, dans les moyens de lutte contre l'inflation, aux restrictions de crédit, à un accroissement de l'excédent budgétaire, au blocage des bénéfices des industries d'exportation et au contrôle des prix. Les réponses des autres gouvernements, sans être aussi détaillées, annoncent des politiques analogues. Certains gouvernements mentionnent un relèvement des taux d'intérêt, tandis que d'autres font allusion à la limitation des investissements par le système des permis de construire ou le contrôle direct des émissions sur le marché des capitaux.

(d) Le gouvernement allemand, dans sa réponse, fait remarquer que le chômage considérable dont il souffre à l'heure actuelle est de nature structurelle, en ce sens qu'il est dû à une structure professionnelle qui ne correspond plus entièrement aux besoins actuels et à une répartition géographique peu rationnelle de la main-d'oeuvre. En ce qui concerne le second facteur, le gouvernement allemand insiste sur la nécessité de construire de nouveaux logements pour jermettre d'accroître la mobilité de la main-d'oeuvre à l'intérieur du pays. Il est d'avis que le chômage qui sévit en Allemagne ne peut être résorbé que progressivement.

Le gouvernement de l'Italie, dans sa réponse, considère que le chômage grave qui règne dans le pays est de caractère structurel. Il souligne que ce chômage n'est pas attribuable au premier chef à « la déficience des moyens de production et du réseau des transports », sauf dans le secteur de l'énergie électrique, où un important programme de construction de nouvelles centrales électriques remédiera à cet état de choses. Le chômage n'est pas dû davantage, de l'avis du gouvernement italien, à des difficultés de balance des paiements ou à des difficultés budgétaires ou à une insuffisance de la capacité de production qui, dans de nombreux cas, est déjà excessive. Le gouvernement italien estime que le chômage qui sévit en Italie s'explique notamment par « le déséquilibre existant entre les ressources naturelles et la population active du pays », ainsi que par « la rareté des capitaux et les caractères généraux d'une structure économique résultant du passé, qui freinent le développement de la productivité ». Bien que les mesures spéciales prises pour résoudre le problème du chômage aient permis, d'après la réponse de l'Italie, d'absorber l'accroissement annuel de l'offre sur le marché du travail et même de réduire le nombre des chômeurs d'environ 300.000 (soit 15 %) au cours des deux dernières années, le gouvernement estime que par sa nature le problème du chômage en Italie ne peut pas être résolu par « les méthodes avec lesquelles les autres pays réalisent actuellement leur politique de plein emploi, par des mesures destinées à obtenir la meilleure conjugaison des facteurs de production ». Quoique la réponse italienne ne mentionne pas expressément l'émigration comme principal remède, il en ressort que le gouvernement voit clans une émigration massive un élément essentiel de la solution de ce problème.

Le gouvernement grec déclare dans sa réponse que le chômage ne cesse de s'aggraver en Grèce du fait que « de nouveaux travailleurs se présentent chaque année sur le marché du travail ». Le gouvernement turc envisage une augmentation du chômage dans l'agriculture, due au développement de la mécanisation, ainsi qu'un accroissement probable du chômage dans les villes en raison de la fin de l'aide Marshall. Le chômage qui sévit dans ces deux pays est dû dans une grande mesure à l'existence d'un excédent de population dans les régions agricoles, qu'il est impossible d'absorber dans des emplois urbains en raison de l'insuffisance de la capacité industrielle.

Le chômage est de nature analogue (c'est-à-dire dû à un excédent de la population agricole), en Irlande, où le gouvernement a toutefois réussi à développer considérablement l'emploi dans l'industrie en augmentant les investissements intérieurs productifs. D'après le gouvernement irlandais, c'est dans le secteur industriel et commercial plutôt que dans l'agriculture qu'il est possible d'augmenter l'emploi, mais le maintien, d'un haut niveau d'emploi et l'amélioration des conditions de vie en Irlande dépendent à longue échéance de la prospérité de l'agriculture, qui seule rendra possible de nouveaux développements dans les autres secteurs.

(e) Aucun pays n'a laissé entendre que sa procédure législative, son organisation administrative et ses services statistiques ne se prêtaient pas à la mise en oeuvre de sa politique économique. Il faut toutefois mentionner que les renseignements disponibles en matière de chômage sont plus ou moins complets et clignes de foi et qu'ils ne permettent pas, d'une façon générale, d'établir des comparaisons entre les situations des différents pays »

Le Secrétariat Général a estimé que c'était là un point de particulière importance et a jugé bon de faire, dans l'annexe II au présent document, une analyse sommaire des méthodes statistiques en usage dans les différents pays européens.

Le Secrétariat Général a aussi jugé utile de préparer un tableau général sur les chiffres du chômage dans les différents pays européens au cours des dernières années, tableau que l'on trouvera dans l'annexe I au présent rapport. Dans la préparation de ce tableau, les réponses gouvernementales ont été complétées par des informations fournies par les mêmes gouvernements à d'autres occasions (par exemple en réponse au questionnaire du Secrétariat Général sur le problème des réfugiés, et par certaines statistiques officielles publiées par le B. I. T.). Ce tableau n'est destiné qu'à donner un aperçu de l'ordre de grandeur du problème dans les différents États membres, et ne doit être considéré que sous les réserves faites plus haut.

Le Secrétariat Général, enfin, s'est efforcé de présenter, comme le lui demandait la résolution du Comité des Ministres, une simple « synthèse » des réponses reçues et s'est abstenu de tout jugement sur le texte de ces réponses ou sur les politiques pratiquées.

1.3. État du chômage dans les différents pays membres

La plupart des réponses donnent quelques indications sur l'étendue et les causes du chômage dans les différents pays membres du Conseil de l'Europe avant d'indiquer les remèdes à y apporter et les programmes de lutte contre le chômage qui en découlent.

Toute comparaison quantitative étant, pour les raisons plus haut exposées, impossible, le Secrétariat Général a jugé bon de faire un classement sommaire des pays membres d'après l'évolution de leur chiffre de chômage dans la période d'après guerre. Il lui a ainsi semblé possible de distinguer trois groupes principaux :

- a. Les pays industrialisés qui connaissent actuellement le plein emploi et pour lesquels le problème principal apparaît bien plutôt celui de l'inflation.
- b. Les pays industrialisés qui ont connu pendant cette période un chômage étendu.
- c. Les pays sous-développés victimes d'un sous-emploi chronique dû au manque d'équipement industriel.

Il va sans dire que ce classement est dans une large mesure arbitraire et qu'une nation comme l'Italie par exemple peut, suivant que l'on considère le nord ou le sud du pays, être classée dans la deuxième ou la troisième de ces catégories.

(a) On peut ranger parmi les pays industrialisés qui connaissent le plein emploi : le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, le Luxembourg, la Sarre, et la Suède.

Le plein emploi qui règne dans ces différents pays est certainement au moins partiellement, et pour certains d'entre eux, le résultat d'une politique systématique faisant du plein emploi son premier objectif. Mais il faut constater avec la réponse française, par exemple, que d'autres causes ont aussi joué : les nécessités de la reconstruction d'abord, celles du réarmement par la suite.

Le rapport étroit qui se manifeste ainsi entre le plein emploi actuel dans certains de ces pays et l'effort de réarmement est exprimé d'une façon particulièrement nette dans la réponse sarroise qui déclare : « le gouvernement de la Sarre se rend compte de ce que le maintien de ce niveau favorable — (de l'emploi) — est étroitement lié à l'impulsion donnée par le réarmement ».

Mais l'impulsion donnée par le réarmement a, surtout pour les pays qui connaissaient déjà le plein emploi, des conséquences beaucoup moins heureuses.

La réponse suédoise, par exemple, mentionne qu'en 1950 les pressions inflationnistes régnant sur les marchés mondiaux ont eu une forte influence sur l'économie suédoise et ajoute : « si un pays avec la structure industrielle et commerciale de la Suède et sans capacité productive inemployée poursuit une politique de plein emploi lorsque les tendances inflationnistes sont aussi fortes sur les marchés mondiaux, il existe un risque courant d'inflation ».

Pour ces pays le problème actuel n'est pas de préparer des mesures pour compenser une éventuelle dépression d'origine extérieure, mais bien de veiller à ce que le plein emploi actuellement réalisé ne se traduise pas par l'inflation. Parfois même le problème est de trouver la main-d'œuvre nécessaire au double effort de production civil et militaire. Cette pénurie éventuelle de main-d'œuvre peut d'ailleurs s'accompagner d'un chômage frictionnel dû à la transformation de certaines industries pour les besoins de la défense nationale, et il se peut également que la raréfaction de certaines matières premières sur le marché international entraîne le chômage dans certaines industries utilisatrices.

(b) Les réponses allemande et italienne apparaissent parmi les réponses reçues à ce jour particulièrement caractéristiques du deuxième groupe précédemment reconnu, celui des pays industrialisés qui connaissent le chômage.

Le gouvernement allemand attribue d'abord le chômage qui règne dans la République Fédérale à certaines causes particulières à l'Allemagne : la destruction massive d'industries, les démontages, la présence dans la République Fédérale de millions de réfugiés, le retour des démobilisés et des prisonniers. Mais deux obstacles d'un caractère plus général s'opposent surtout au reclassement des chômeurs : une structure professionnelle qui ne correspond plus aux besoins actuels, une fausse répartition locale de la main-d'oeuvre.

Enfin le rapport mentionne comme particulièrement aigu le problème des matières premières; ce problème est double : d'une part le manque d'investissements nouveaux vient gêner l'extraction de certaines matières premières nationales. D'autre part les considérations de balances de paiements et la raréfaction de certaines matières premières sur le marché international gênent l'approvisionnement de l'Allemagne en matières premières étrangères, auxquelles normalement elle fait si largement appel.

Le rapport italien de son côté met fortement l'accent sur les conditions démographiques particulières à l'Italie. Le rapport, qui cite pour 1950 le chiffre de 1.837.000 chômeurs, rappelle que depuis 1936 la population de ce pays a augmenté de quelque 4 millions d'habitants, ce qui correspond à un accroissement du volume total de l'offre sur le marché du travail de quelque 3 millions d'unités.

Une remarque ici s'impose. Si l'on est tenté de prononcer le mot surpopulation, il faut cependant remarquer que la notion de surpopulation est indépendante de celle de densité de population. Certains pays qui ont des densités très faibles connaissent en fait, étant donné l'insuffisance de leurs ressources, une véritable surpopulation. Réciproquement, il ne viendrait à l'idée de personne de qualifier de surpeuplées certaines régions industrielles qui connaissent les densités les plus élevées d'Europe. La notion de surpopulation n'a donc qu'une valeur toute relative et n'a de sens que par rapport à un certain stade de développement économique et un certain degré d'équipement. La réponse italienne d'ailleurs mentionne elle-même parmi les principales causes du chômage en Italie : « la rareté des capitaux et les caractères généraux d'une structure économique, résultant du passé, qui freinent le développement de la productivité »

Ce serait donc une simplification grossière que d'attribuer au seul facteur démographique les chiffres élevés de chômage que connaissent ces deux pays.

(c) On peut classer dans le groupe des pays souffrant d'un manque d'équipement la Grèce, la Turquie et l'Irlande. L'économie de ces pays se trouve dans une dépendance étroite, presque exclusive parfois, de l'agriculture. Celle-ci, pratiquée sous des formes familiales, est généralement assez arriérée. Ces formes primitives d'économie entraînent un sous-emploi chronique que les formes familiales de vie ne suffisent pas toujours à cacher; c'est ainsi que l'on observe généralement dans ces pays un chômage saisonnier très appréciable pendant la morte-saison. On pourrait croire du moins que cet état de choses met ces pays à l'abri du chômage par baisse de la demande effective que connaissent les pays plus industrialisés. Mais ce n'est pas toujours le cas. L'agriculture de certains de ces pays fait souvent une place exclusive à telle culture d'exportation comme le tabac, ce qui a pour effet de soumettre ces pays à des crises de inévente lorsque la demande extérieure baisse, exactement à la façon des pays plus industrialisés.

Les mesures mêmes que l'on peut songer à prendre pour améliorer cet état de choses en modernisant les méthodes agricoles risquent dans l'immédiat de provoquer un accroissement du chômage : la mécanisation libère, en effet, une main-d'oeuvre qui ne trouve pas à s'employer si l'on n'augmente pas la superficie cultivée et si l'on ne crée pas de nouvelles cultures ou de nouvelles industries.

Mais si l'on se place à plus longue échéance, on peut cependant conclure avec le rapport irlandais que dans ces pays le maintien d'un haut niveau d'emploi et l'élévation du standard de vie est, à la longue, fonction de la prospérité dans l'agriculture : la possibilité d'accroître l'emploi réside certes dans le domaine industriel et commercial plutôt que dans l'agriculture, mais l'expansion de la production agricole serait d'un grand bénéfice car elle augmenterait la demande et multiplierait les occasions d'entreprises et le développement dans d'autres domaines. Un volume accru d'exportations agricoles ferait circuler dans tout le système économique un pouvoir d'achat accru, et constitue de ce fait une condition essentielle à l'établissement d'industries secondaires et tertiaires susceptibles d'offrir de nombreux emplois.

1.4. L'action des gouvernements et les techniques utilisées

Il va de soi que les techniques utilisées par les différents gouvernements pour assurer le plein emploi varient avec les diverses données, démographiques et autres, des problèmes précédemment exposés. Plutôt donc que de faire une simple énumération des différentes techniques employées, il a semblé plus intéressant d'en montrer l'utilisation et le fonctionnement suivant l'aspect particulier du problème à résoudre.

On peut dire, assez artificiellement évidemment, que pour certains pays qui ont déjà atteint le plein emploi, le problème essentiel est de le concilier avec la stabilité des prix. Pour d'autres, il s'agit surtout d'un problème d'équipement et de développement. Dans presque tous les cas enfin, se posent de délicats problèmes de mobilité de la main-d'oeuvre.

1.4.1. Plein emploi et lutte contre l'inflation

Les mesures destinées à lutter contre le chômage ont souvent pour effet de stimuler l'inflation, et réciproquement une politique de déflation, ne va généralement pas sans chômage. Entre ces deux dangers le problème n'est pas de choisir, mais plutôt de doser l'application des mesures destinées à assurer le plein emploi de façon à ne pas déclencher de spirale inflationniste.

Si l'on reprend point par point la liste des démesures gouvernementales que préconise le rapport des experts de l'O. N. U. (§ 153 à 164) cité par la Recommandation de l'Assemblée, voici comment les pays qui ont réalisé le plein emploi en ont conçu l'application :

1.4.1.1. Politique fiscale.

Il est maintenant admis que c'est normalement le niveau de la demande effective qui détermine celui de l'activité économique, provoquant un mouvement déflationniste s'il est insuffisant, entraînant au contraire un mouvement inflationniste s'il s'élève trop rapidement.

Or, la politique fiscale constitue pour un gouvernement moderne le principal moyen de maintenir un équilibre satisfaisant entre le niveau de la demande effective d'une part, la quantité de biens de consommation et de services d'autre part. Aussi la nécessité de prévoir un surplus budgétaire en période d'inflation et un déficit budgétaire en période de déflation est-elle assez généralement reconnue et mentionnée notamment dans les réponses britannique et suédoise.

D'autre part, les systèmes fiscaux modernes ont une tendance à compenser automatiquement les effets des fluctuations économiques.

Ainsi, le taux en général fortement progressif des impôts sur le revenu ne correspond pas seulement à un besoin de justice sociale mais joue aussi un rôle anti-inflationniste, ces impôts prélevant une part croissante des revenus monétaires au fur et à mesure que ceux-ci sont gonflés par l'inflation.

De même, dans de nombreux pays, les systèmes d'assurance contre le chômage et en général les différentes charges sociales que l'on groupe parfois sous le nom de para-fiscalité jouent, en plus de leur rôle social, un rôle stabilisateur en matière économique. La réponse anglaise, par exemple, souligne le fait que dans la période de plein emploi actuelle les cotisations versées au titre du Système National d'Assurance contre le chômage dépassent considérablement le chiffre de primes distribuées et que le système contribue ainsi à réduire la pression inflationniste comme il contribuerait à maintenir le niveau de la demande en cas de dépression.

1.4.1.2. Politique d'investissement.

Mais un gouvernement moderne n'est pas seulement en mesure d'agir sur le niveau de la demande globale de façon indirecte par sa politique fiscale, il a à sa disposition des moyens d'action plus directs tant sur le niveau de consommation que sur celui des investissements.

Or c'est un fait que, au moins dans les pays où le plein emploi est assuré, la conjoncture actuelle favorable aux vendeurs stimule les investissements : les firmes qui réalisent de gros bénéfices sont disposées à en réinvestir une proportion d'autant plus élevée que dans de nombreux pays la fiscalité en absorberait, s'ils n'étaient réinvestis, la plus grande partie, la pénurie de main-d'oeuvre pousse à la rationalisation et à la modernisation de l'équipement, l'effort de réarmement entrepris ne va pas sans d'importants investissements militaires.

Toutes ces forces entraîneraient, si on les laissait jouer librement, une demande en biens d'investissement nettement supérieure aux disponibilités.

Cette demande pour des biens d'investissement, se conjuguant avec les niveaux élevés de consommation entraînés par le plein emploi, ne manquerait pas d'engendrer une forte pression inflationniste.

Le problème est donc de savoir s'il convient de limiter le niveau des investissements, celui de la consommation, ou les deux à la fois.

Des pays comme la Grande-Bretagne ou le Danemark agissent à la fois sur les investissements et la consommation, tandis qu'un pays comme la Suède, qui pendant et depuis la guerre a réalisé un haut niveau d'investissement, peut se permettre de faire face à l'inflation sans diminuer sa consommation.

La France se propose, grâce à l'augmentation de sa production, de maintenir les investissements à un niveau voisin de celui de 1950 et d'augmenter simultanément sa consommation sans préjudice de son effort militaire.

Mais, quelles que soient les solutions adoptées, — et elles varient aussi bien en fonction des ressources de chaque pays que des taux d'investissements antérieurs — les gouvernements s'attachent non seulement à contrôler le niveau total des investissements mais aussi à établir entre eux une priorité d'après certains critères sociaux et politiques aussi bien qu'économiques.

En ce qui concerne les investissements gouvernementaux (et dans un pays comme la Grande-Bretagne, ces investissements représentent les 2/5 du total), les gouvernements en fixent directement le niveau et les projets d'investissements remis à plus tard forment une réserve de plans prêts à être réalisés immédiatement si jamais le besoin se faisait sentir de combattre une déflation, fi faut remarquer toutefois que si dans ce domaine le gouvernement peut agir directement, certains des investissements gouvernementaux sont par nature incompressibles et ceci vient limiter la marge d'action des gouvernements.

En ce qui concerne les investissements privés, par contre, le problème est double. Il s'agit d'abord de connaître les investissements projetés et d'en apprécier l'utilité économique. Il s'agit ensuite d'agir sur ces projets pour en interdire certains et en favoriser d'autres.

C'est ainsi que le gouvernement anglais, par exemple, pratique un examen périodique de tous les projets d'investissements et encourage les principales industries à préparer elles aussi des plans d'investissement à longue échéance.

Pour agir sur les investissements privés, nombre de gouvernements utilisent plus ou moins strictement le système des permis de construire qui permet de contrôler le volume des constructions tant d'usage privé que d'usage industriel.

Les restrictions de crédits à long terme par l'élévation du taux de l'intérêt constituent également, sous des modalités diverses, une arme d'un emploi courant.

Le gouvernement anglais est l'un des rares qui n'y ait pas recours, mais il dispose d'un moyen plus efficace dans le contrôle direct qu'il exerce sur toute émission d'emprunt supérieure à 50.000 livres.

Le gouvernement suédois, de son côté, étudie la création d'une taxe sur les investissements. Par ailleurs, il a signé avec les industries forestières un accord aux termes duquel une partie des gains réalisés par ces industries sur les marchés d'exportation serait bloquée pour une période de dix ans, réduisant ainsi d'autant la poussée inflationniste.

1.4.1.3. Action sur la consommation.

La plupart des gouvernements estiment disposer des attributions nécessaires pour être en mesure d'agir sur le niveau de la consommation et, même dans les pays comme la Grande-Bretagne, où subsiste un rationnement direct des produits de consommation, la tendance a été ces dernières années de réduire le nombre des produits rationnés.

Les mesures fiscales et, en particulier, les effets plus haut signalés d'un système d'impôts directs fortement progressifs, l'augmentation naturelle des prix parfois aggravée par la suppression des subventions suffiront, estiment la plupart des gouvernements, à maintenir la consommation à son niveau actuel.

En ce qui concerne les matières premières, par contre, certains gouvernements pratiquent encore ou sont obligés de remettre en vigueur des systèmes d'allocations, par exemple pour la pâte à papier, les tôles d'acier ou certains minerais rares. Ces systèmes d'allocations peuvent prendre la forme d'une répartition autoritaire par le gouvernement ou d'un accord direct entre les professions en cause.

1.4.1.4. Stabilisation des revenus de producteurs de produits primaires

Il existe dans la plupart des pays industriels d'Europe des plans de soutien des prix agricoles destinés à garantir à l'agriculture les débouchés et les prix minima nécessaires à sa prospérité et à sa stabilité.

Malheureusement, les pays surtout agricoles pour lesquels de telles mesures seraient particulièrement nécessaires ne sont pas en mesure, du fait même de l'importance des revenus agricoles dans leur revenu national, de recourir à cette politique, et ceci se vérifie particulièrement dans le cas des pays sous-développés.

1.4.2. Equipement des pays et des régions sous-développés

Si dans les pays de plein emploi le problème n° 1 est actuellement de lutter contre l'inflation et pour cela de contrôler étroitement le niveau des investissements, dans les pays insuffisamment équipés au contraire, le problème est de stimuler les investissements.

C'est ainsi que la réponse irlandaise, par exemple, mentionne à la fois différentes mesures par lesquelles l'État tend à stimuler les investissements privés (garantie de l'État, diminution d'impôts, etc..) et un certain nombre d'investissements que l'État compte prendre à sa charge.

Particulièrement intéressantes du point de vue social apparaissent les mesures adoptées par le gouvernement turc pour créer de petites industries locales, rurales et cantonales. De telles industries apparaissent en effet tout indiquées pour absorber les surplus de main-d'oeuvre agricole sans pour autant la déraciner. Réciproquement ces industries locales doivent permettre d'améliorer les méthodes techniques utilisées par l'agriculture turque.

De même, malgré les nécessités du réarmement, le gouvernement italien n'entend pas ralentir l'exécution projetée de travaux publics et de bonification, particulièrement dans le Sud du pays. Dans l'ensemble des mesures qu'il compte prendre, une loi, connue sous le nom de plan Fanfani, apparaît susceptible d'absorber une main-d'oeuvre considérable tout en contribuant à résoudre le problème de l'habitat. Le plan qui vise à élever le niveau de l'emploi en stimulant particulièrement la construction de logements à bon marché est financé par des contributions de l'État (grâce notamment à la contre-partie des crédits Marshall), par les contributions obligatoires des employeurs et des travailleurs (les premiers fournissent les 2/3 du total) et par les annuités de remboursement ou les loyers des bénéficiaires. Le plan technique et financier est élaboré par « un comité d'exécution » constitué par des représentants des travailleurs, des employeurs et des administrations nationales intéressées. Ces plans annuels échelonnés sur une période de sept années sont rendus exécutoires après approbation du ministre du Travail. Leur réalisation est confiée à un Conseil d'Administration où sont représentées les différentes catégories sociales et les administrations intéressées.

Il est intéressant de souligner que cette loi ne crée pas une nouvelle administration et une nouvelle bureaucratie, mais que le Conseil d'Administration utilise les services d'un organisme déjà existant, l'Institut National des Assurances.

On peut dans une certaine mesure assimiler au cas des pays sous-développés celui de certaines régions qui, dans des pays industrialisés et connaissant actuellement le plein emploi, posent cependant des problèmes assez proches. C'est, par exemple, le cas de ce que la réponse anglaise appelle « zones de développement » ou encore « zones spéciales ». Il s'agit de régions dépendant étroitement d'une activité (extraction de charbon pour l'exportation ou constructions navales) dont le déclin a entraîné le leur.

Les problèmes particuliers que posent ces régions ont été depuis longtemps reconnus par la législation anglaise, de la même façon que sont reconnus en Italie les problèmes particuliers du Sud de la péninsule. Le gouvernement britannique a mis en oeuvre toute une série de mesures dont un Livre Blanc sur la « Répartition des industries » donne ainsi le détail.

Le gouvernement s'est efforcé de favoriser par tous les moyens la création de nouvelles industries dans ces zones : c'est ainsi que pendant la guerre un certain nombre d'usines de guerre ont été créées dans ces régions, usines qui, depuis, ont été « reconverties » et sont maintenant utilisées à des fins pacifiques. Des crédits spéciaux ont été accordés ainsi que des priorités dans l'usage de certains matériaux rares. En certains cas, les autorités locales ont aménagé elles-mêmes les terrains et construit les bâtiments nécessaires. Un effort systématique a été fait pour améliorer dans ces zones les services publics (eau, gaz, électricité, transports, etc.). Des logements ont été fournis pour loger les ouvriers spécialisés nécessaires aux nouvelles industries. Le gouvernement a, d'autre part, créé un certain nombre d'usines destinées à être louées à des conditions particulières à des firmes qui s'engagent à employer un certain pourcentage (au moins 50 %) de mutilés, et un certain nombre de ces usines ont été précisément construites dans ces régions. Enfin, et ceci

n'est peut-être pas le moins important, un effort d'information systématique a été entrepris pour faire connaître aux industriels désireux de créer de nouvelles usines les avantages naturels, souvent considérables, qu'offrent ces régions.

Mais qu'il s'agisse du cas particulier des « zones de développement » ou du cas général des pays sous-développés, il ne fait pas de doute que des investissements de capitaux ne pourront toujours suffire et qu'une certaine partie de la main-d'oeuvre y résidant actuellement devra aussi chercher du travail dans d'autres régions ou dans d'autres pays. L'on sait les difficultés de tous ordres, de logement, linguistiques, administratives que soulèvent les mouvements de main-d'oeuvre.

1.4.3. Mobilité de la main-d'oeuvre

C'est là un problème qui se pose à des degrés divers dans la plupart des pays d'Europe, et un certain nombre, de réponses provenant aussi bien des pays industrialisés que des pays sous-développés insistent sur l'intérêt que présentent, particulièrement dans la conjoncture actuelle, toutes les mesures tendant à faciliter la mobilité tant géographique que professionnelle de la main-d'oeuvre. Le gouvernement allemand, par exemple, mentionne dans sa réponse une structure professionnelle qui ne correspond plus complètement aux besoins actuels et une fausse répartition locale de la main-d'oeuvre. Pour remédier à ce dernier état de choses, le gouvernement allemand a pris différentes mesures tendant à adapter la répartition géographique de la main-d'oeuvre à la structure industrielle d'après guerre. C'est ainsi que pour permettre l'installation de travailleurs dans les zones industrielles disposant d'un potentiel inemployé, il s'est engagé dans une politique d'habitat qui s'est traduite en 1950 par la mise en service de 350.000 logements. Les nouvelles constructions, est-il précisé, ont été concentrées avant tout dans les régions qui offrent des possibilités d'emploi durables. Mais c'est plus encore un problème de mobilité professionnelle qui se pose à la presque totalité des pays européens : l'obligation de développer les industries d'exportation dans certains pays pour améliorer une balance des paiements rendue défavorable par un changement dans les taux de change, l'obligation de développer les productions d'armement dans la plupart des pays, l'accroissement constant des besoins en main-d'oeuvre hautement qualifiée imposent à la plupart des pays d'Europe une politique à grande échelle de formation professionnelle. Ce besoin est d'ailleurs généralement reconnu et un gouvernement comme le gouvernement danois a montré l'importance qu'il attache à ce problème en créant une commission spéciale du marché du travail qui fait appel à la collaboration des syndicats aussi bien que des producteurs.

Enfin, il semble que, dans tous les pays sans exception, on continue à observer sous une forme ralentie le mouvement général, vieux de plus d'un siècle, qui dépeuple les campagnes au profit des villes.

Le gouvernement français mentionne expressément la nécessité dans laquelle il se trouvera de faire appel à l'immigration pour réaliser son ambitieux programme de développement de la production et, en effet, des mouvements plus étendus dans le cadre des pays du Conseil de l'Europe constitueraient certainement un remède appréciable à la pénurie de main-d'oeuvre (surtout qualifiée) dont souffrent certains Etats, tandis que d'autres connaissent le chômage.

Il ne fait pas de doute, cependant, que de tels déplacements de main-d'oeuvre seront insuffisants pour résorber les surplus de population existants, et les gouvernements irlandais, allemand et italien, dans leur rapport ou dans des réponses à d'autres questionnaires concernant notamment le problème des réfugiés, insistent sur la nécessité d'une émigration outre-mer.

2.

3. Conclusions

(Cette partie a été rédigée par MM. Kaldor et Downing).

En dernière analyse, l'examen des réponses reçues des gouvernements au sujet du plein emploi permet de dégager les conclusions générales suivantes :

1. Il est évident qu'à l'heure actuelle le chômage n'est pas général en Europe occidentale, mais affecté plus particulièrement certains pays ou certaines régions. Dans nombre de pays les possibilités d'emploi sont pour le moment suffisamment nombreuses, et le problème auquel ont à faire face ces pays résulte plutôt d'une pression excessive de la demande, avec le danger d'inflation qu'un tel phénomène comporte. Ceci explique que la plupart des gouvernements ne se préoccupent pas actuellement de savoir comment ils feraient face à un chômage massif, s'ils se trouvaient dans une situation caractérisée par une insuffisance de la demande globale et la raréfaction des possibilités d'emploi qui

en résulte. Étant donné, toutefois, que, dans sa Recommandation de l'année dernière, l'Assemblée Consultative visait essentiellement le problème à long terme du plein emploi, plutôt que les perspectives économiques immédiates, il y a lieu de regretter que les réponses au questionnaire ne permettent pas de se faire une idée exacte en ce qui concerne la principale question posée par l'Assemblée : dans quelle mesure les gouvernements s'engagent-ils à maintenir l'emploi et la stabilité économique à un niveau élevé et sont-ils disposés à agir de concert pour atteindre ces objectifs?

2. Le chômage massif en Europe occidentale est concentré dans quelques régions, notamment l'Allemagne, l'Italie, la Grèce et la Turquie. A tort ou à raison, les gouvernements de ces pays ne croient pas que des mesures affectant la demande générale des marchandises permettent de résoudre le problème du chômage. Dans le cas de la Grèce et de la Turquie, le chômage est dû essentiellement à l'existence dans les campagnes d'un excédent de population croissant, qu'il est impossible d'intégrer à la vie économique en raison de l'insuffisance des possibilités d'emploi dans l'industrie. Le seul remède possible à cette situation résiderait dans une industrialisation plus poussée complétée par une émigration massive. L'Italie connaît un chômage caché dans l'agriculture, mais le chômage sévit aussi dans l'industrie, alors qu'une partie de sa capacité de production demeure inutilisée. Dans le cas de l'Allemagne, le chômage atteint essentiellement l'industrie et le gouvernement attribue cela au fait que l'excédent de main-d'oeuvre s'observe dans les professions ou se trouve dans des régions dans lesquelles il n'existe pas de possibilités d'emploi.
3. En ce qui concerne les autres pays industrialisés d'Europe occidentale, la situation actuelle se caractérise plutôt par une inflation croissante attribuable en partie aux tendances inflationnistes qui régissent sur les marchés mondiaux et en partie à l'effort de réarmement. Pour y porter remède, il conviendrait de prendre et d'appliquer de façon plus efficace certaines mesures de stabilisation monétaire et de supprimer les entraves au développement de la production. Les pénuries qui freinent ce développement sont dues à la fois à la raréfaction des matières premières et à l'insuffisance de main-d'oeuvre, notamment de travailleurs qualifiés.
4. Il ressort des considérations qui précèdent qu'une augmentation de la prospérité et une amélioration des conditions de vie en Europe occidentale exigent un accroissement de la production en même temps qu'une stabilité économique et financière plus grande. La meilleure façon d'augmenter la production consisterait à remettre en activité cette part de la main-d'oeuvre et de la capacité industrielle, qui, dans certaines régions d'Europe, demeure inutilisée. Ceci suppose à la fois des mesures internationales et une action plus efficace des gouvernements des pays intéressés. Sur le plan international, il semble qu'il soit avant tout nécessaire :
 - a. d'assurer une meilleure répartition internationale des matières premières de façon à permettre à certains pays d'utiliser des ressources actuellement inemployées ;
 - b. d'adopter des mesures concertées en vue d'accroître la mobilité des ressources entre différentes régions, c'est-à-dire les mouvements de capitaux vers les régions les moins développées et les migrations de travailleurs vers les régions où il y a pénurie de main-d'oeuvre.

Des mesures internationales tendant à faciliter le mouvement des capitaux et de la main-d'oeuvre seraient toutefois insuffisantes, et il n'en reste pas moins nécessaire de recourir sur le plan national à des politiques de développement économique plus efficaces et de conception plus hardie. On ne saurait trop souligner que le rythme du développement économique dans un pays donné dépend, en dernière analyse, de la vigueur des politiques menées par les gouvernements intéressés. Il est incontestable qu'il existe à cet égard des différences très sensibles entre les différents pays d'Europe.

En ce qui concerne le problème général de l'inflation, il semble y avoir également des divergences très nettes quant à la nature et à l'efficacité des mesures intérieures que les gouvernements sont disposés à prendre pour la combattre. Si certains pays mettent l'accent sur les mesures qu'ils ont prises pour neutraliser les tendances inflationnistes, d'autres sont trop portés à attribuer l'inflation à des causes extérieures et ne sont pas assez conscients du fait que chaque gouvernement est responsable de la stabilité de son système monétaire.

3.1. Mémoire relatif à l'étude d'un programme de plein emploi établi par l'O. E. C. E. à la demande du Conseil de l'Europe

1. L'objet de la présente note, qui représente la contribution demandée à l'O. E. C. E., est le suivant :
 - a. Indiquer sous quel angle l'O. E. C. E. a jusqu'à présent envisagé le problème du plein emploi et quelle place ce problème occupera à l'avenir dans ses travaux.

- b. Présenter des observations sur certains points qui, dans les mémorandums des pays, paraissent particulièrement importants et préciser la position prise par les différents pays au sujet des propositions et suggestions énoncées aux paragraphes 5 et 7 de la Recommandation 5 de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Ces points ont déjà été mentionnés, pour la plupart, dans le projet de synthèse établi par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. On estime, néanmoins, qu'il conviendrait de les mettre plus directement en lumière.
2. Les observations qui suivent ont trait aux réponses des pays ci-après qui ont été communiquées à l'O. E. C. E. : Belgique, Danemark France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Sarre, Suède, Turquie et Royaume- Uni.

3.1.1. Section I : L'activité de l'O. E. C. E.

3. La politique générale suivie par l'O. E. C. E découle des engagements mutuels auxquels les pays ont souscrit dans la Convention de Coopération Économique Européenne (Paris, 16 avril 1948). Aux termes de l'article 8, « les Parties Contractantes utiliseront de la façon la plus complète et la plus rationnelle la main-d'oeuvre disponible. Elles s'efforceront de réaliser le plein emploi de leur main-d'oeuvre nationale... (et elles) coopéreront en vue de réduire progressivement les obstacles au libre mouvement des personnes. » Les objectifs connexes sont énoncés à l'article 7 : « Chaque Partie Contractante, en tenant compte de la nécessité de maintenir ou d'atteindre un niveau élevé et stable dans le volume des échanges et de l'emploi, et de prévenir ou combattre les dangers de l'inflation, prendra telles dispositions en son pouvoir afin d'instaurer ou de maintenir la stabilité de sa monnaie et l'équilibre de ses finances, ainsi qu'un taux de change approprié, et, d'une manière générale, la confiance dans son système monétaire. » Ces deux articles se rapportent à l'objectif énoncé à l'article 2 : « Les Parties Contractantes s'engagent à promouvoir avec énergie, tant individuellement que collectivement, le développement de la production... »
4. La réalisation d'un niveau élevé et stable de l'emploi n'est donc pas considérée comme un objectif isolé parmi ceux de l'Organisation. Elle ne saurait être dissociée, en particulier, du maintien d'un degré raisonnable de stabilité financière et de stabilité des prix, et ces deux-questions ont été étudiées conjointement dans les rapports successifs que l'Organisation a consacrés à la stabilité financière intérieure. De même, l'objectif que représente le maintien d'un niveau élevé de l'emploi est étroitement lié à ceux que constituent l'accroissement de la production et de la productivité et l'établissement d'un niveau élevé d'échanges internationaux, menés sur une base qui soit à l'avantage de tous les intéressés. Ces divers objectifs exigent tous, pour être pleinement atteints, que le niveau de l'emploi soit élevé et stable, mais, réciproquement, pour que le niveau de l'emploi soit élevé et stable, il faut qu'ils soient eux-mêmes réalisés. Des travaux détaillés, portant sur certains aspects particuliers de la politique de l'emploi, ont également été entrepris par le Comité de la Main-d'Oeuvre.
5. Les rapports sur la stabilité financière intérieure en 1949 et 1950 constataient que certains pays éprouvaient plus de difficultés que les autres à parvenir à un niveau élevé de l'emploi. C'est ainsi, par exemple, qu'ils concluaient qu'en Allemagne et en Italie l'importance prise par le chômage était due en grande partie à des facteurs structurels, mais qu'il semblait que des mesures adéquates, visant à augmenter la demande et la production, pourraient amener graduellement une augmentation appréciable de l'emploi, comme cela aurait pu être également le cas pour la Belgique en 1950. La prochaine étude sur la stabilité financière intérieure traitera particulièrement des problèmes d'avenir, et se préoccupera spécialement des dangers d'inflation dans la conjoncture actuelle.
6. En effet, l'effort à présent nécessaire consiste à empêcher les pressions nouvelles, engendrées par l'accroissement des préparatifs de défense, de réduire à néant les résultats acquis. Ces pressions nouvelles ont accentué les charges imposées à la production et ont déjà aggravé les pénuries locales de main-d'oeuvre dans certaines spécialités. Le problème crucial reste le même : assurer l'utilisation correcte des ressources disponibles et empêcher que celles-ci ne soient gaspillées et mal orientées par suite de l'inflation.
7. Depuis que de nouveaux dangers — nés de la pénurie de certaines matières premières et de la forte hausse des prix qui en est résultée — sont venus menacer la production et la stabilité financière, l'O. E. C. E. s'est activement préoccupée du double problème consistant à stimuler la production des matières premières rares et à les répartir entre les utilisateurs, conformément à la Décision du Conseil C (51) 68 (Final), en date du 10 mars 1951. Les travaux en cours à cet égard sont exposés dans le Rapport préparé à l'intention du Conseil de l'Europe, à la Partie II, Section B, paragraphes 64 à 68.
8. L'O. E. C. E. a consacré et consacre encore une large part de ses activités à la création de conditions d'échanges et de paiements propres à favoriser l'accroissement du volume des échanges, en même temps qu'à réduire le risque de voir les fluctuations de l'économie d'un pays donné troubler l'économie des autres

pays. Cette politique contribue à élever le revenu national réel des pays, en aidant chacun d'eux à échanger les marchandises qu'il produit assez facilement contre celles qu'il n'est pas à même de produire. Les principales méthodes adoptées dans ce domaine — libération des échanges et création de l'Union Européenne de Paiements — ont été exposées en assez grand détail à la Partie II, Section A, du Rapport préparé à l'intention du Conseil de l'Europe. Elles comportent de multiples éléments (clauses de souplesse du Code de Libération, examen constant de la position des pays membres à l'égard de l'U. E. P., et adoption de mesures appropriées à la suite de cet examen) visant à assurer un juste équilibre entre deux objectifs qui sont en grande partie complémentaires, mais peuvent parfois se trouver en opposition : à savoir, l'établissement d'un niveau élevé d'échanges libres d'entraves entre les pays participants et leurs zones monétaires associées, et le maintien d'un niveau élevé d'activité économique intérieure.

9. Les activités de l'O. E. C. E. ont donc à peu près toutes une incidence directe ou indirecte sur le niveau de l'emploi et, par conséquent, comme il a été indiqué plus haut, le problème de l'emploi n'est pas envisagé isolément. Il existe, cependant, un certain nombre de questions concernant spécifiquement la main-d'oeuvre et qui sont du ressort particulier du Comité de la Main-d'Oeuvre, dont les travaux s'inscrivent dans le cadre de la politique générale de l'Organisation.

10. C'est ainsi que les efforts de ce Comité ont eu pour objectif d'accroître la mobilité de la main-d'oeuvre, tant à l'intérieur des pays membres que d'un pays membre à l'autre. Toutefois, de multiples obstacles s'opposent à une solution rapide et satisfaisante dans ce domaine. Ces obstacles sont de divers ordres, qu'il s'agisse de problèmes administratifs et psychologiques ou de problèmes pratiques, tels ceux qui découlent de la pénurie de logements, et des compétences spéciales qui sont parfois requises. Lorsqu'on étudie des programmes globaux de plein emploi, il faut prendre pleinement en considération les obstacles de cette nature et envisager les moyens qui pourraient permettre de les surmonter. L'Organisation s'est, en outre, préoccupée activement de l'insuffisance des statistiques de main-d'oeuvre et du défaut de comparabilité entre les chiffres des différents pays, et l'on espère que les mesures prises à la suite de la Recommandation du Conseil du 20 janvier 1951 C (51) 8 (Final) permettront de réaliser d'importants progrès dans ce domaine. Au nombre de ces mesures, on peut citer la généralisation dans les pays membres de la méthode américaine des sondages pour les enquêtes sur la main-d'oeuvre. Les statisticiens du travail des pays membres se réunissent sous les auspices de l'O. E. C. E., avec la collaboration de l'O. I. T., afin de retirer de ces mesures le plus grand profit possible.

3.1.2. Section II : Commentaires sur les mémorandums des pays

11. Les considérations qui ont amené l'O. E. C. E. à traiter comme elle l'a fait la question du plein emploi se reflètent dans les réponses des différents pays au questionnaire du Conseil de l'Europe. Comme plusieurs gouvernements l'ont précisé, et comme la plupart des autres l'ont sous-entendu dans leurs réponses, la question d'une politique de plein emploi ne saurait être envisagée isolément. C'est ce que dit très expressément la réponse du Royaume-Uni, dont le paragraphe 5 mérite d'être cité intégralement : « L'objectif primordial d'une politique de l'emploi est d'établir et de maintenir des conditions économiques dans lesquelles aucun de ceux qui sont capables et désireux de travailler ne pourra s'en voir refuser la possibilité. Mais on ne peut juger du succès d'une politique de l'emploi sur ce seul critère. Les prix doivent, en outre, être raisonnablement stables, le rapport entre les dépenses et les recettes du commerce d'outremer doit être économiquement sain, et il doit régner des conditions propres à favoriser le progrès économique et le développement de la production. Pour être efficace, il faut donc qu'une politique du plein emploi s'inscrive dans une politique économique générale qui tende constamment à la réalisation de tous ces objectifs ».

12. Dans nombre de pays européens, tels que l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie et la Turquie, la réalisation du plein emploi dépend plus encore de mesures directes et d'une expansion économique à long terme que d'un accroissement de la demande effective globale; cette expansion serait accélérée par l'investissement de capitaux étrangers. C'est ce qu'exprime le mémorandum italien où il est fait observer que le problème du chômage en Italie « ne peut être résolu par les méthodes avec lesquelles les autres pays réalisent actuellement leur politique de plein emploi ». Ceci n'interdit évidemment pas de recourir, dans toute la mesure du possible, à d'autres méthodes pour élever et maintenir la demande effective à un niveau approprié, même lorsque le problème ne peut être entièrement résolu de cette manière. Aussi, bien qu'il soit concevable que ces pays se soient surtout attachés, dans leurs réponses, à exposer les mesures qu'ils prennent pour s'attaquer au problème du chômage tel qu'il se pose dans leur cas particulier, n'en serait-il pas moins utile qu'ils puissent, par la suite, remplir également la partie centrale du questionnaire du Conseil, qui concerne l'application des techniques que le Rapport des Experts propose d'adopter pour maintenir la demande effective à un niveau approprié.

13. Même parmi les pays où le chômage est actuellement peu important et ne présente pas de caractère structurel, seul le Royaume-Uni s'engage formellement à maintenir un niveau élevé et stable de l'emploi, conformément au Livre Blanc sur la Politique de l'Emploi, Cmd. 6527, publié en mai 1944 par le gouvernement de coalition constitué pendant la guerre. La réponse du Royaume-Uni analyse, en outre, de manière détaillée, les diverses mesures qui pourraient être adoptées. Aucune d'entre elles n'est automatique de propos délibéré, mais on montre que l'incidence d'un système progressif d'impôts directs et du Plan National d'Assurances est, dans une certaine mesure, automatique. La France et le Luxembourg ne se sont pas engagés par avance à prendre des mesures déterminées, mais précisent qu'ils ont l'intention de prendre les dispositions que pourront exiger les circonstances, que ce soit par la politique fiscale, par un encouragement à la consommation ou à l'investissement, ou par des travaux publics. En Suède, l'ensemble de la politique économique à long terme est constamment suivi par des experts et le passé est garant que le maintien d'un niveau élevé et stable de l'emploi jouera un rôle essentiel dans cette politique.

14. Dans la conjoncture actuelle, il est naturel qu'un grand nombre de gouvernements se soucient moins de la question du maintien de l'emploi que des aspects connexes de leur politique économique générale, et en particulier de la lutte contre l'inflation et du développement de la production. Il semble que la demande doive se maintenir à un niveau élevé, et les dangers immédiats qui pourraient compromettre l'emploi proviennent des menaces d'interruption de production provoquées par la pénurie de matières premières essentielles. Il est, néanmoins, souhaitable que le souci de maintenir un niveau élevé de l'emploi conserve une place importante dans la politique économique des pays membres.

15. Étant donné l'aspect actuel de la situation mondiale, la variété des situations que l'on rencontre dans les différents pays et la nature de leurs préoccupations actuelles, il n'est pas surprenant que la partie du questionnaire traitant de l'adoption d'un objectif de plein emploi n'ait rencontré qu'un écho relativement faible. Seul le Royaume-Uni a jugé opportun de fixer un objectif au sens où l'entend le paragraphe 5 de la Résolution de l'Assemblée. Il le fait d'ailleurs avec d'importantes réserves en ce qui concerne le chômage qui résulterait d'une baisse de la demande effective ayant son origine à l'étranger. Le mémorandum de la Belgique estime que ce pays se trouverait avoir éliminé le chômage dû à l'insuffisance de la demande si le nombre des salariés sans emploi ne dépassait pas 4 %. En d'autres termes, le gouvernement belge a formulé un critère de plein emploi en Belgique sans le présenter comme un engagement. Quant aux autres réponses reçues, ou bien elles ne font état d'aucun objectif ou bien, comme celles du Danemark et de la Suède, elles précisent qu'elles considèrent la fixation d'un objectif comme ne représentant guère de valeur intrinsèque.

Annexe ANNEXE

NOMBRE DES CHOMEURS DANS LES ÉTATS MEMBRES DE 1937 A 1951

PAYS	T Y P E S de statistique	S O U R C E	1937 (1)	1940 (1)	1948 (1)	1960 (t)	1951 (2)	
Belgique	A	A Recensement	126.000 - 182.127	67.300	129.200	221.700	199.900	5 0 0 0
Danemark	B	a	95.600	51.600	51.600	54.800	72.100	5 0 0 0
France	C	D	a	a Recensement	354.600	380.000	864.170	5 0 0 0
République fédérale	d'Allemagne	E	F	Bizone, b	Rép. led., a	820.000	788.000	5 0 0 0
Grèce		Rép. du Gv.		76.000	31/12	141.138	30/6	
Islande								
Irlande	A	D	a	a	55.200	(1939)	81.800	5 0 0 0
Italie	F	a	874.000	1.620.000	1.748.000	(9 mois seulement)	1.614.900	5 0 0 0
Luxembourg	A	a	18	15	17	38		
Pays-Bas	F	a	3G8.900	88.700	42.400	79.100	91.900	
Norvège	F	a	29.900	12.200	9.000	9.000	17.600	
Sarre	G	F	a	b	18.000	6.600	7 derniers	5 0 0 0
Suède	II	a	67.400	27.600	25.700	22.100	24.400	5 0 0 0
Turquie								5 0 0 0

PAYS	TYPES de statistique	SOURCE	1937 (1)	1940 (1)	1948 (1)	1960 (t)	1951 (2)	
Royaume-Uni	F	a	1.529.100	394.200	334.400	6 derniers mois		3 9 5 . 6 0 0

EXPLICATIONS DES SIGNES ET ABRÉVIATIONS.

Types de statistique

- a. Assurance-chômage obligatoire
- b. Nombre des chômeurs syndiqués
- c. Nombre des chômeurs assistés
- d. Nombre des demandeurs d'emploi
- e. Recensement du Gouv. Milit. : Personnes disponibles pour le travail
- f. Recensement du Gouv. Milit. : Personnes disponibles pour le travail Nombre des chômeurs en
- g. Registre de la main-d'oeuvre
- h. Chiffres fournis par les syndicats

Source

a : Revue Internationale du Travail

h : Publications Nationales officielles

Bizone : Bulletin statistique militaire (OSMG)

Bizone : Bulletin statistique militaire (OSMG)

N.-B. : Ces chiffres ne sont donnés qu'à titre d'indication. Ils sont incomparables de pays à pays et souvent aussi d'une année à l'autre.

ANNEXE

ÉTUDE SUR LES MÉTHODES UTILISÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES POUR ÉTABLIR LEURS STATISTIQUES DE CHOMAGE

Cette annexe a pour but de préciser à grands traits le problème des statistiques du chômage dans le cadre des États membres. C'est là un sujet particulièrement délicat, car bien que le chômage soit une réalité commune à tous les pays, la définition qu'en donnent les statistiques nationales varie fortement d'un pays à l'autre, et ce, généralement, en fonction des méthodes utilisées pour recueillir les renseignements. Cette étude envisagera donc, dans une première partie, les divers facteurs qui empêchent de comparer entre eux les chiffres obtenus par chaque État membre, et, dans une seconde partie, les types de statistique en usage et les défauts particuliers à chacun d'entre eux.

Les facteurs qui empêchent de comparer des chiffres provenant de deux pays différents sont d'ordre multiple. On peut cependant les classer en trois grandes catégories.

1. La définition du chômeur utilisée pour établir les statistiques de chômage varie beaucoup d'un pays à l'autre. Certaines séries portent sur le chômeur dans le sens général du terme. D'autres ne portent que sur le chômeur adhérent à un syndicat ou inscrit dans un organisme particulier, d'autres enfin ne parlent que d'une personne qui voudrait trouver un emploi, même si elle en a déjà un et veut simplement en changer. Le Royaume-Uni enregistre comme chômeur toute personne qui dépose sa carte individuelle d'assurance au bureau de la main-d'œuvre afin de se procurer du travail. Le double emploi est impossible du fait que la carte individuelle doit être déposée normalement chez l'employeur. Seules, quelques unités, exclues du bénéfice de l'assurance nationale, peuvent ne pas figurer dans la statistique. La Belgique et l'Irlande enregistrent

comme chômeurs tout ouvrier ou employé soumis à l'assurance-chômage lorsqu'il se déclare comme sans travail. Sont exclus de l'assurance, et par conséquent de la statistique, les personnes, ouvriers ou employés, au delà d'un certain traitement ou dotées d'une stabilité d'emploi particulière (fonctionnaires, soutiens de famille protégés par la loi). La France et l'Italie considèrent comme chômeurs les personnes qui se font inscrire comme tels dans des bureaux de placement spécialisés. La fraude est combattue par l'enregistrement répété pendant les heures de travail. De plus, le faible taux de l'allocation-chômage réduit sans doute le nombre des inscrits. La Norvège et la Grèce font de même mais n'admettent comme chômeurs que les ouvriers et employés. Le Danemark n'inclut dans sa série que les ouvriers et employés appartenant aux syndicats et inscrits dans les caisses syndicales de chômage. Enfin, les séries des demandeurs d'emploi de la France et de l'Irlande ne présentent aucune limitation, alors que celle des Pays-Bas ne comprend que des ouvriers et employés. La définition du chômeur n'est pas moins variable si nous la considérons sur le plan professionnel. Il n'y a actuellement qu'un seul pays qui fournisse une série statistique portant sur l'ensemble des professions exercées dans le pays, c'est le Royaume-Uni. Les chiffres de la France et de l'Italie représentent théoriquement toutes les branches de l'activité économique, mais, du fait de l'enregistrement par l'intermédiaire des bureaux de placement, une partie des professions est exclue de la série. C'est, en particulier, le cas d'une bonne part des agriculteurs et artisans qui travaillent dans des centres dépourvus de bureaux de placement. Les fonctionnaires, malgré leur stabilité statutaire dans l'emploi, sont inclus dans la série danoise. Dans la mesure où ils peuvent être atteints par les organismes chargés du rassemblement des données, les agriculteurs sont inclus dans les séries de la Norvège, des Pays-Bas et de la Sarre.

2. Le lieu de référence de la série n'est qu'exceptionnellement le territoire entier. Le plus souvent l'enquête ne porte que sur un lieu restreint : quelques villes, une région, quelques agglomérations particulières de population. L'échantillon n'est jamais représentatif de la population globale et, à l'exception du Royaume-Uni, la série n'est nulle part assimilable à une série exhaustive. Pour la Belgique, l'Irlande, le Royaume-Uni, et sous les réserves auxquelles donnent lieu les définitions particulières du chômeur dans chacun de ces pays, le lieu de référence de la série est l'ensemble du pays. Dans les limites des catégories spéciales qu'elles intéressent, les séries danoise et suédoise portent également sur l'ensemble du territoire. Il faut pourtant noter qu'en Suède certaines zones peuvent être inégalement prospectées, car une partie des secrétaires de syndicats, lesquels font office d'agents recenseurs, ne transmet pas en temps voulu les renseignements obtenus. Tous les autres pays ne fournissent de renseignements que sur les personnes inscrites dans des bureaux situés généralement dans les villes. Aussi, certaines fractions plus ou moins importantes de la population sont-elles exclues de la série. Toutefois, il convient de signaler qu'en France et en Italie on trouve fréquemment des bureaux de placement dans de très petites localités, où ils s'occupent alors principalement des professions agricoles et connexes à l'agriculture.

3. Le temps de référence pendant lequel la série est établie est très variable. Certaines nations comptent les chômeurs à une date déterminée, sans tenir compte du fait que le chômeur peut avoir travaillé la veille. D'autres ne comptent à cette date que les chômeurs sans travail depuis un certain temps. D'autres encore calculent une moyenne journalière de chômeurs pendant un certain laps de temps. Quelques États membres établissent une moyenne des chômeurs inscrits, portant sur la dernière semaine du mois (France) ou sur le mois entier (Belgique et Luxembourg). Les autres États relèvent les chiffres à une date fixe. Toutefois, il ne s'agit pas toujours du nombre brut des sans-travail à cette date. Il peut y avoir des conditions : chômeurs sans travail depuis un certain temps; ayant travaillé un certain nombre d'heures pendant une période plus ou moins longue; conditions qui rendent difficile la comparaison avec d'autres pays. D'autant plus que certaines séries comprennent même les chômeurs partiels, lorsque ceux-ci sont sans travail le jour du pointage.

En dehors des chiffres donnés par les recensements de la population, quinquennaux dans la plupart des pays d'Europe, les séries statistiques utilisées actuellement dans les États membres peuvent se subdiviser en trois types principaux :

1. La Grande-Bretagne utilise les chiffres qui lui sont fournis par l'Assurance Nationale, qui comporte le risque chômage. Il s'agit là, en quelque sorte, d'un recensement permanent d'un type tout à fait particulier. La Belgique et l'Irlande utilisent les statistiques de l'assurance-chômage obligatoire. Ces statistiques de l'assurance-chômage obligatoire sont généralement dignes de confiance. Leur portée est en effet déterminée par les lois qui ont créé l'assurance. L'assuré qui paie les cotisations lorsqu'il travaille se fait toujours enregistrer lorsqu'il chôme, afin de bénéficier des prestations. Aussi ce type de statistique permet-il d'établir un pourcentage valable sur la base du total des assurés, mais il est impossible de comparer les chiffres de deux pays pratiquant ce système, du fait de la différence des lois régissant l'assurance-chômage. La comparabilité dans le temps est elle-même sujette à caution, car les administrations d'assurance-chômage doivent suivre les modifications légales du système, et la série se ressent également des changements dans la réglementation interne des caisses.

2. Le Danemark a recours aux statistiques des caisses syndicales d'assurance, la Suède aux estimations transmises par la Confédération de syndicats L. O. (Landsorganisationen). Ces statistiques ont des caractères communs, du fait même de leur origine syndicale. Elles ne portent, l'une et l'autre, que sur une fraction des chômeurs, l'inscription dans les syndicats étant, bien entendu, facultative. Le nombre absolu de chômeurs ainsi obtenu ne représente donc que les chômeurs syndiqués. Les pourcentages eux-mêmes sont sujets à caution, car syndiqués et non-syndiqués ne sont pas nécessairement soumis aux mêmes risques de chômage. De plus, le pourcentage des syndiqués parmi les ouvriers est soumis dans le temps à des fluctuations déterminées par des facteurs complexes. Les statistiques des caisses syndicales fournies par une administration selon des critères préétablis offrent plus de sécurité que celles fournies par les syndicats eux-mêmes. Dans ce dernier cas en effet, ainsi que cela se fait en Suède, c'est le secrétaire de la section syndicale qui estime le nombre des syndiqués en chômage dans sa section. La valeur des renseignements donnés est donc fonction du sens particulier que ce secrétaire donne au mot chômeur. De plus, même si l'on admet que toutes les branches de l'activité économique sont représentées dans les syndicats consultés, il est exceptionnel que toutes les sections syndicales répondent à l'enquête.

3. Enfin, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Sarre puisent leurs renseignements dans les statistiques des bureaux de placement. Ces statistiques reposent sur le nombre des demandes d'emploi. Leur valeur est très variable. Dans le cas où le bureau de placement est en liaison avec un système d'assurance-chômage, les chiffres fournis peuvent être satisfaisants. En revanche, lorsque l'inscription au bureau de placement est facultative, les chiffres fournis sont généralement incomplets. Dans ce cas, la valeur de la série dépend surtout des coutumes qui président à la recherche d'un emploi par l'ouvrier, à l'embauche par l'employeur. De toute façon, en général, les bureaux de placement ne s'attachent pas à présenter des chiffres à part pour les chômeurs; ils fournissent les chiffres des demandeurs d'emploi, qui peuvent comprendre des malades, des grévistes, et des personnes déjà pourvues d'emplois mais cherchant à en changer. Les statistiques des bureaux de placement sont donc particulièrement peu représentatives. L'analyse de ces divers facteurs d'incomparabilité permet donc de conclure que les méthodes d'élaboration des statistiques et les définitions actuellement en usage dans les États membres sont foncièrement dissemblables. Les excellents résultats obtenus par la Grande-Bretagne laissent penser qu'il pourrait être avantageux d'étendre sa méthode. C'est malheureusement impossible, car cela supposerait l'extension de l'assurance nationale à tous les États membres. La solution ne peut donc être que l'introduction en Europe Continentale de la méthode utilisée depuis 1940 par les U. S. A. et depuis 1945 par le Canada : le procédé des sondages. Cette méthode a donné dans ces deux pays d'excellents résultats, permettant en particulier le contrôle des mouvements de population pendant et après la guerre. Bien qu'assez coûteuse à mettre en route, elle offre en effet par la suite des possibilités infinies, car elle permet, grâce à sa souplesse, de traiter les problèmes statistiques les plus variés, et met à la disposition des gouvernements un corps d'enquêteurs expérimentés extrêmement utile dans le cadre de l'économie moderne. Cette solution a d'ailleurs été préconisée par la sixième Conférence Internationale des Statisticiens du Travail, réunie à Montréal en 1947 par les soins de l'O. I. T., et, de son côté, l'O. E. C. E. a prévu la convocation de statisticiens chargés d'étudier l'application de la méthode des sondages dans les pays membres. En conclusion, le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe ne saurait faire mieux que citer et faire sienne la recommandation sur l'amélioration de la comparabilité des statistiques de main-d'oeuvre adoptée le 20 janvier 1951 par le Conseil de l'O. E. C. E. qui recommande aux pays membres, à l'exclusion du Royaume-Uni, d'entreprendre les études nécessaires pour établir les statistiques de main-d'oeuvre par la méthode des sondages, et au Royaume-Uni de modifier la présentation de ses informations statistiques afin de les rendre comparables à celles qui résulteraient des sondages effectués dans les autres pays membres.

4. Ayant pris connaissance de la documentation analysée ci-dessus par le Secrétariat Général, la commission des Questions économiques propose à l'Assemblée le projet de recommandation suivant :