



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG 33, BD. GRANDE-DUCHESSE CHARLOTTE TÉL. 421 48

CES/POL. REV. (75)

## LA POLITIQUE DES REVENUS

### ANNEXE 1

Les théories de la répartition des revenus

### ANNEXE 2

Les expériences à l'étranger

Luxembourg, le 7 janvier 1975

S O M M A I R EAnnexe 1

	Page :
1. <u>LES THEORIES DE LA REPARTITION DES REVENUS</u> .....	1
11. Les précurseurs .....	1
12. Adam SMITH .....	2
13. David RICARDO .....	3
14. Les thèses marxistes de la répartition des re- venus .....	6
141. Les remarques .....	9
15. Les théories marginalistes ou néo-classiques de la répartition des revenus .....	11
151. Le raisonnement "à la marge" .....	11
152. Les fonctions de production .....	13
153. Les prémisses de la théorie de la producti- vité marginale .....	17
154. L'insuffisance des hypothèses marginalistes face à l'économie "sociale du marché" .....	21
1541. L'économie du 20 <sup>e</sup> siècle et la libre concurrence .....	21
1542. L'économie du 20 <sup>e</sup> siècle et la mobilité des facteurs de production et des prix .....	23

Annexe 2

1. <u>LES EXPERIENCES A L'ETRANGER</u> .....	33
11. La politique des revenus en Belgique .....	33
12. La politique des revenus en République Fédérale d'Allemagne .....	38

121. Les instances officielles .....	38
122. L'action concertée .....	39
123. Les instituts de recherche économique .....	40
124. La conclusion .....	41
13. La politique des revenus en France .....	44
131. Les premières expériences de politique française des revenus .....	44
1311. L'exploration des procédures (1962 - 1966) .....	45
1312. La politique des revenus dans le Vme Plan .....	46
1313. L'action entreprise dans son domaine propre par la puissance publique ....	47
1314. L'action indirecte par la politique des prix .....	48
132. La politique contractuelle des revenus ....	49
14. La politique des revenus aux Pays-Bas .....	52
141. 1945 - 1959 .....	52
142. 1959 - 1962 .....	53
143. 1962 - 1965 .....	54
144. L' "explosion" des salaires de 1963 .....	55
145. L'évolution récente 1966 - 1968 .....	55
15. La politique des revenus en Grande-Bretagne ....	57
151. "Neddy" et "Nicky", ou la planification à l'anglaise .....	57
152. L'expérience travailliste .....	59
153. L'évolution récente .....	61
16. La politique des revenus en Suède .....	63
17. La politique des revenus aux États-Unis .....	64

Page :

171. 1960 - 1970 .....	64
172. La N.E.P. du 15 août 1971 et la politique des revenus .....	66
1721. Le principe initial .....	67
17211. Les normes .....	67
17212. Le contrôle .....	68
1722. L'évolution des règles et des normes	69
18. Les conclusions .....	72

ANNEXE 11. LES THEORIES DE LA REPARTITION DES REVENUS

Dans le but d'étoffer quelque peu l'analyse très succincte reprise au chapitre 2 du présent avis, nous analyserons ici la théorie de la répartition des revenus, telle qu'elle a évolué depuis l'époque classique jusqu'à nos jours.

A cet effet, nous distinguerons les théories classiques, les théories marxistes et, enfin, les théories marginalistes ou néo-classiques.

11. Les précurseurs

Les physiocrates sont les premiers auteurs qui aient posé le problème de la répartition dans son ensemble. A ce sujet, on peut citer le fameux "Tableau économique" du Dr. QUESNAY.

Pour les physiocrates, seule la terre est productive, fournissant un produit net. Les physiocrates greffent sur ce produit net de la terre tout le mécanisme de la répartition, c'est-à-dire qu'ils examinent la répartition du produit réel global entre les divers groupes sociaux qui composent la nation : les propriétaires fonciers, les agriculteurs et la classe "stérile" qui comprend notamment les artisans et les commerçants.

La thèse des physiocrates tient son intérêt du fait que l'approche de ceux-ci est nettement macro-économique et sociologique. Quant au schéma lui-même, si on ne peut lui dénier un certain intérêt dans le cas d'une société à dominante agricole, il ne traduit pas les circuits économiques d'une société industrielle.

Annexe 1 (suite)

12. Adam SMITH

Adam SMITH n'a pas établi de véritable théorie de la répartition mais dans "La Richesse des Nations" la répartition apparaît comme un corollaire de la théorie des prix.

Pour Adam SMITH, le prix de tout produit se compose de salaires, de rente du sol et de profit. Cette distinction fonctionnelle des diverses catégories de revenus est devenue un acquis de la théorie économique ultérieure. SMITH fait donc essentiellement une analyse des composantes du coût de production et vise à expliquer ainsi les prix relatifs des divers produits (= optique micro-économique).

Le "père de l'économie politique" pensait que la loi de l'offre et de la demande valant aussi pour le prix du travail, ce dernier devait nécessairement s'établir à un niveau très bas

- Les employeurs étant moins nombreux, une entente est facile à établir, alors que les travailleurs sont extrêmement nombreux, ce qui rend les ententes difficiles; en plus, les réunions de travailleurs dégénèrent vite en émeutes, ce qui appelle la répression.
- Mais surtout, l'employeur, même pris individuellement, a le moyen de fermer son établissement pendant un temps indéfini les réserves des travailleurs étant minimales ou inexistantes ils ne peuvent attendre : aussi, pour peu que le conflit - c'est-à-dire la négociation - dure, doivent-ils accepter le travail à n'importe quelle condition.

- Aussi, à long terme, le niveau des salaires tendra-t-il nécessairement vers le niveau de subsistance; ce niveau représente évidemment la limite inférieure des salaires à long terme, une baisse des salaires en-dessous de ce niveau provoquant la contraction de la main-d'oeuvre disponible, diminuant l'offre et augmentant de cette façon le prix, toujours selon les règles de l'offre et de la demande <sup>x)</sup>.

Le progrès technique, la spécialisation grandissante et la concentration des entreprises provoquant une productivité de plus en plus élevée, la production par tête augmentera par progression géométrique. Le produit de cette productivité sera, selon SMITH, récolté par les seuls propriétaires de terrains et les entrepreneurs, les travailleurs restant à long terme au niveau de subsistance.

### 13. David RICARDO

Pour David RICARDO c'est l'analyse des lois profondes qui règlent la répartition, qui constitue le principal problème en économie politique. Adoptant une optique macro-économique, RICARDO essaie de préciser les proportions dans lesquelles le produit total est partagé entre les propriétaires fonciers, les capitalistes et les travailleurs.

Dans le schéma de répartition de RICARDO :

- la rente du sol est déterminée par le degré de pression de la population sur la terre disponible;
- les salaires sont déterminés par la pression de cette même population sur le fonds des salaires;
- enfin, les profits sont essentiellement un résidu, un sold

x) Il est vrai que, dans la mesure où le niveau insuffisant des revenus des travailleurs empêchait les naissances ou provoquait une mortalité infantile trop élevée, l'offre de main-d'oeuvre elle-même, ne diminuait qu'avec un certain décalage. Mais ce décalage était peu important à une époque où les enfants commençaient à travailler à quatre ans.

Annexe 1 (suite)

RICARDO est encore plus précis quant à la force déterministe du mécanisme de la répartition des revenus à long terme. En appliquant les principes de l'économie libérale héritée d'Adam SMITH, RICARDO arrive à la conclusion que

- le revenu des travailleurs, évidemment, tend à long terme à se rapprocher du niveau de subsistance <sup>x1</sup>);
- étant donné l'énorme accumulation de capitaux, le capitaliste verra son revenu baisser à long terme, pour disparaître lors que le procédé se stabilise <sup>x2</sup>);
- tout l'accroissement du revenu national échoit donc, en dernière analyse, au propriétaire de la terre qui est le seul facteur de production qui ne soit pas reproductible.

-----  
x1) En adaptant tant soit peu la théorie classique, on pourra évidemment définir le niveau de subsistance en fonction du niveau de civilisation général atteint par la population. Mais que nous entendions par niveau de subsistance, l'existence de la quantité de pain nécessaire à la survie ou la libre disposition des biens de première nécessité, tel que le voit le citoyen de 1974, le principe reste le même : la classe des travailleurs dépendants est en principe exclue, à long terme, de l'accroissement de richesses consécutif au développement économique.

x2) Cette théorie, étonnante pour les contemporains, trouve un écho moderne dans la théorie de Joseph SCHUMPETER qui, lui aussi, pense que le revenu de l'entrepreneur constitue une rente passagère .  
Une innovation procure à son auteur un avantage sur la concurrence qui lui permet de percevoir une rente. Mais le progrès se propageant vite, cette rente disparaît au fur et à mesure où des concurrents atteignent le même niveau de progrès. Dans une économie stationnaire, le revenu de l'entrepreneur n'existerait donc pas. Mais SCHUMPETER fait le joint entre sa théorie et la réalité économique en soutenant que l'état stationnaire n'existera jamais en économie; l'innovation étant permanente et l'entrepreneur constituant le moteur de l'économie nationale, il aura toujours son revenu. En face des rémunérations des facteurs travail, capital et terre, qui sont permanentes, nous trouvons donc une rémunération en continuelle rénovation qui est celle de l'entrepreneur.

Remarquons que les hypothèses de départ - explicites ou implicites - de RICARDO sont les suivantes :

- la stabilité de la technique de production ainsi que des structures juridiques et sociales;
- le plein emploi des facteurs de production disponibles;
- la loi des rendements décroissants;
- l'expansion démographique qui accompagnerait tout relèvement des salaires réels.

Le modèle ricardien aboutit en fin de compte à pronostiquer le freinage progressif de l'accumulation du capital et l'acheminement du système économique vers l'état stationnaire.

-----

La théorie classique de la répartition a ouvert des perspectives intéressantes (approche macro-économique, dynamique de la répartition), mais elle ne contribue plus guère à l'explication de la répartition réelle des revenus à l'heure actuelle.

- D'un côté, la subdivision des revenus en trois catégories seulement ne traduit pas la diversité de la réalité actuelle.
- D'un autre côté, la théorie classique ignore les influences de caractère monétaire (par exemple inflation) sur la répartition des revenus.
- En troisième lieu la théorie classique n'étudie pas les mécanismes de redistribution des revenus qui jouent un rôle croissant dans nos sociétés modernes.

- Par ailleurs, la loi des rendements décroissants ne peut être acceptée dans les termes trop simples des auteurs classiques, notamment pour ce qui est de la production industrielle.

- Enfin, la loi de la population qui prévoit un accroissement de la population en cas de hausse des salaires réels ne correspond plus à la situation démographique actuelle.

#### 14. Les thèses marxistes de la répartition des revenus

La théorie de la répartition de Karl MARX, tout comme d'ailleurs son économie politique dans son ensemble, se basent sur les auteurs de l'économie politique "classique" anglaise, Adam SMITH, MALTHUS et notamment RICARDO. Il faut toutefois remarquer d'emblée que les aspects sociologiques, politiques et philosophiques de l'oeuvre de MARX sont indissociables des aspects économiques de celle-ci.

A l'encontre des classiques MARX ne s'attarde plus guère à l'analyse des différentes catégories de revenus, mises en évidence par eux (bénéfices des entrepreneurs et des commerçants, revenus des capitalistes et revenus des propriétaires fonciers). Pour MARX, deux catégories de revenus importent : les revenus de travail (salaires) et ceux de capital (profits), les autres étant de nature secondaire.

La théorie de la répartition de MARX est dominée par sa conception de la valeur-travail, de la plus-value, et de l'exploitation. Pour MARX - comme pour les classiques - la valeur d'échange d'un bien procède du travail qui l'a produit. A l'exception d'un résidu fourni par la nature, les produits ne contiennent qu'un élément commun : le travail (pour MARX, l'outillage est considéré comme du travail "cristallisé"). L'étalon de mesure de la valeur d'échange d'un produit est donc le temps de travail "socialement nécessaire".

De la théorie classique de la valeur-travail MARX passe à celle de la plus-value. Dans une économie capitaliste, la force de travail est une marchandise, vendue sur le marché du travail.

Le salaire tend à se fixer sur le temps de travail nécessaire à sa production, c'est-à-dire sur la valeur des moyens de subsistance matériellement indispensables à la survie de la classe ouvrière. Or le travail humain (ou force de travail) produit plus qu'il ne coûte en moyens de subsistance. Ce surplus, cette plus-value est accaparée par les capitalistes qui achètent la force de travail des travailleurs en leur payant un salaire réel égal au simple "coût de reproduction".

Pour MARX, l'appropriation de la plus-value par les capitalistes, appelée encore "exploitation" naît de la logique même du système capitaliste, caractérisé par la propriété privée des moyens de production.

Par conséquent, le schéma de répartition de MARX se réduit essentiellement à la lutte entre deux classes :

- la classe des travailleurs qui ne possèdent que leur force de travail et qui sont contraints, en régime de propriété des moyens de production, de vendre cette force de travail sur le marché au "coût de reproduction";

- la classe des capitalistes ou "bourgeois" qui comprend tous ceux qui, sans fournir de travail, parviennent par le jeu des institutions et notamment de la propriété privée des moyens de production et du marché à accaparer une part du produit social.

Les mécanismes de la répartition de MARX, tels qu'ils viennent d'être exposés, doivent toutefois être considérés dans une optique dynamique et historique.

Alors que pour RICARDO l'évolution (défavorable) des salaires est un phénomène "naturel" (loi naturelle), MARX y voit un phénomène inhérent et nécessaire du mode de production capitaliste (c'est-à-dire un phénomène historique lié à la propriété privée des moyens de production). En effet, ce sont les lois de l'accumulation du capital qui, en dernière analyse, déterminent l'évolution des salaires.

C'est le rythme conjoncturel de l'accumulation qui commande le rythme d'accroissement de la masse des salaires (et non l'inverse); celui-ci dépend surtout des transformations qu'elle entraîne dans la composition organique du capital qui est le rapport entre le capital constant (machines, matières premières) et le capital variable (force de travail).

En tant qu'elle repose essentiellement sur l'élévation de la productivité du travail et l'évolution technologique productive de la plus-value relative, l'accumulation s'accompagne d'une élévation tendancielle de la composition organique moyenne du capital social.

L'accumulation du capital provoque la création d'une surpopulation relative de travailleurs (l'armée de réserve industrielle). La conjonction de cette tendance avec celle de la chute du taux de profit implique une tendance à la baisse des salaires à long terme. Cette tendance peut être neutralisée à long terme par une expansion industrielle plus rapide que l'accroissement de la productivité et par une accumulation du capital plus rapide que l'accroissement des demandes d'emploi qu'elle provoque. Dans ces cas les salaires auront tendance à une lente ascension séculaire. Dans la courte période, les salaires réels peuvent croître dans une phase de plein emploi lors du boom (cycles de Juglar).

L'accumulation du capital finira à long terme par éliminer les petits capitalistes pour les placer au rang de prolétaires, par augmenter la part des investissements dans les profits et ainsi la mécanisation et par mettre en chômage de plus en plus de salariés.

Selon MARX cette concentration du capital et par déduction du pouvoir en peu de mains, ainsi que la dégradation des conditions des ouvriers (salaire, chômage, durée de travail, rythme de travail, etc.), vont susciter la révolte des prolétaires qui renverseront le régime capitaliste et établiront la dictature du prolétariat.

#### 141. Les remarques

Pour comprendre les thèses marxistes, il faut tenir compte des aspects suivants :

- L'approche de MARX est macro-économique et sociologique et s'attache à la longue période (comme les théories classiques d'ailleurs).
- La définition marxiste du revenu national (c'est-à-dire du produit à partager) ne concorde pas avec celle en vigueur dans les comptabilités nationales occidentales.
- MARX lui-même raisonne dans le cadre d'une économie de concurrence parfaite.

Si tout jugement de l'analyse marxiste de la répartition est malaisé en raison de la liaison intime des concepts économiques, sociologiques, politiques et philosophiques dans l'oeuvre de MARX, on peut toutefois faire les remarques suivantes :

- Un des apports essentiels de MARX à la théorie de la répartition est sans doute d'avoir souligné la part de l'élément institutionnel à côté de l'élément travail dans le fondement de toute rémunération.

- Quant au principal reproche qu'on peut opposer à sa théorie de la répartition, après une analyse très fouillée dans leur livre, "La répartition du Revenu national" (tome 3, page 382) Jean MARCHAL et Jacques LECAILLON expriment à ce sujet l'avis suivant :

"Au total il nous semble que Marx a fourni une contribution très importante et ouvert la voie à une étude dynamique, au plein sens du mot, de la répartition. Mais il n'a pas construit lui-même cette dynamique. Ramenant à deux les groupes en présence, limitant essentiellement l'évolution aux institutions et n'admettant pour ces institutions que deux positions, il présente un schéma trop simple, qui devait nécessairement attirer les critiques."

Un des points les plus critiqués de la théorie marxiste est la fameuse thèse de la "paupérisation".

Dans le monde marxiste on s'est appuyé sur la thèse de la paupérisation relative (la thèse de la paupérisation absolue étant propagée par les adversaires de MARX pour mettre celui-ci en défaut). Or, déjà à la fin du 19<sup>me</sup> siècle, le sort des travailleurs s'était considérablement amélioré par rapport au niveau de 1850, grâce, évidemment, au changement de structure sociale et politique. Aussi des auteurs comme LENINE ou Rosa LUXEMBURG tentèrent-ils de concilier la réalité du début du 20<sup>me</sup> siècle et les théories marxistes en prétendant que l'impérialisme occidental était venu, temporairement, fausser les mécanismes économiques en Europe occidentale: le colonialisme et l'exploitation effrénée des peuples colonisés permettaient aux nations impérialistes de

s'enrichir globalement, même les travailleurs profitant temporairement de l'enrichissement national. Mais lorsque ce subit accroissement de richesse serait digéré, l'évolution inexorable du capitalisme reprendrait son cours.

D'ailleurs l'argument impérialiste - en tant que facteur paralysant temporairement les forces économiques - joue un rôle primordial dans certaines théories marxistes modernes de la répartition des revenus et explique en partie nos hauts revenus actuels.

En général, l'on peut dire que les théories de la valeur-travail, tant libérales que marxistes, ne traduisent pas valablement la réalité actuelle et ne sauraient être, dès lors, la base d'une politique pratique en matière de revenus.

#### 15. Les théories marginalistes ou néo-classiques de la répartition des revenus

Si nous voulons éviter d'entrer trop dans le détail, nous pouvons dire que la plupart des théories qui ont cours dans le monde occidental admettent - implicitement ou explicitement - que dans une économie libérale, le niveau des revenus des différentes classes (main-d'oeuvre, propriétaires des biens de capital) est déterminé par leur productivité marginale. Aussi exposerons-nous brièvement plus loin les traits essentiels de la théorie de la productivité marginale, telle que l'ont notamment formulée, S. JEVONS, L. WALRAS, J. B. CLARK, COBB et DOUGLAS.

#### 151. Le raisonnement "à la marge"

C'est pour une bonne part en réaction contre l'analyse marxiste que s'élabora au dernier tiers du 19<sup>me</sup> siècle la théorie marginaliste ou néo-classique de la répartition.

Les auteurs marginalistes s'intéressent, non pas à la répar

tition du produit national suivant les individus ou les groupes sociaux, mais à la répartition entre les facteurs de production capital et travail. Tenants d'une approche essentiellement micro-économique, les auteurs marginalistes abordent les problèmes de la répartition par le biais de la production et raisonnent avant tout dans le cadre d'une firme recherchant le profit maximum, firme considérée comme représentative de l'ensemble des firmes.

L'entrepreneur doit, selon cette théorie, adapter le volume de son offre de produits à une demande qui est pour lui une donnée (on raisonne sur la base de la concurrence parfaite). Pour effectuer cette production, il achète les facteurs de production sur les marchés du travail et du capital et il s'efforce de combiner ces facteurs au moindre coût. Dans ces conditions, le salaire, revenu du travail, et l'intérêt, revenu du capital, apparaissent essentiellement comme des prix de facteurs.

Suivant son calcul économique, l'entrepreneur engage des facteurs de production supplémentaires jusqu'au moment où le produit marginal et le coût marginal de cet engagement s'équilibrent. Notons que le produit marginal du travail par exemple correspond au supplément de recettes que l'entrepreneur peut obtenir en vendant sur le marché la production due à une unité additionnelle de travail.

Mais ici se pose l'épineux problème de l'imputation; comment peut-on déterminer la part imputable à chacun des facteurs de production dans la valeur globale d'un bien, étant entendu qu'aucun des facteurs de production ne peut produire seul ce bien.

Pour résoudre ce problème les marginalistes examinent d'abord de quelle quantité le produit global d'une production donnée augmente ou diminue quand on ajoute ou enlève une seule unité de travail (le capital est considéré comme fixe dans le court terme). Suivant la loi des rendements décroissants - hypothèse de base dans le raisonnement marginaliste - ce produit additionnel est considéré comme devant suivre une courbe décroissante.

Dans une deuxième étape du raisonnement on admet que les travailleurs sont tous égaux en productivité et parfaitement interchangeables. Dans ces conditions le salaire de tous les ouvriers se réglera sur celui de l'ouvrier marginal.

Enfin, dans une troisième étape, la rémunération du travail est confrontée à celle du capital. Si les travailleurs exigent une rémunération trop élevée, l'entrepreneur préférera emprunter des capitaux pour substituer au travail humain du travail mécanique plus avantageux, c'est-à-dire qu'il comparera le coût marginal du travail à celui du capital.

L'analyse marginaliste ne s'applique pas seulement à la demande des facteurs de production (raisonnement ci-dessus) qui commande le principe de la productivité marginale, mais aussi à l'offre des facteurs de production où joue le principe de la désutilité marginale. La théorie marginaliste indique que cette offre (de travail par exemple) s'effectue jusqu'au moment où la désutilité marginale (par exemple peine, fatigue) encourue par l'affectation d'une unité de facteur (par exemple heure de travail supplémentaire) à un emploi n'est plus compensée par la rémunération touchée par ce facteur. (Cette thèse peut paraître artificielle à notre époque où la durée du travail est fixée le plus souvent par la loi, les conventions collectives ou la tradition).

En résumé, dans une économie de marché, le mécanisme des prix qui guide la demande et l'offre des facteurs de production est le moteur de la répartition de ces facteurs entre les divers emplois les plus productifs. En outre, le libre jeu du marché fait que selon la théorie marginaliste - chaque facteur de production reçoit exactement son dû, en d'autres mots, la rémunération des facteurs selon leur productivité marginale dans les divers emplois est la plus forte rémunération qui puisse leur être attribuée. La théorie marginaliste devient ainsi apologétique.

### 152. Les fonctions de production

Depuis le vingtième siècle les théoriciens se sont attachés surtout à la "transposition" de la théorie marginaliste du cadre

de la firme au cadre de l'économie nationale, ceci notamment à l'aide de fonctions de production.

La théorie marginaliste, qui est à la base de la plupart de théories modernes de la distribution des revenus, part donc de la constatation que la production, source de tout revenu économique a besoin à la fois du facteur travail (manuel aussi bien qu'intellectuel) et capital (sous toutes ses formes, y compris la terre). La production effective dépendra de la quantité des deux facteurs mis en oeuvre. La relation qui relie la quantité produite à la quantité de facteurs employés

$$P = f(L, K) \quad x1)$$

s'appelle la "fonction de production".

C'est la structure de cette fonction de production qui détermine, en dernier lieu <sup>x2)</sup> les revenus du travail et du capital dans le cadre d'une communauté nationale.

Nous ne pouvons, évidemment, entrer ici dans les développements mathématiques qui caractérisent les théories économiques actuelles. Mais la compréhension du raisonnement exige cependant formulation verbale des hypothèses suivantes.

Il est à remarquer, tout d'abord, que P désigne non la production d'une catégorie bien définie de biens, mais fait le total de la valeur (réelle, non monétaire, sans qu'il soit besoin d'entrer ici dans la signification profonde de ce qu'est une valeur réelle) de tous les biens et de tous les services que peut

-----  
x1) dans la terminologie scientifique, L désigne en général le facteur travail, alors que K représente le facteur capital.  
x2) et sauf intervention des pouvoirs, évidemment.

produire une communauté économique.

Si la production de cette quantité P exige impérativement l'emploi à la fois du facteur L et du facteur K, les deux sont substituables : cela veut dire que l'on peut produire une quantité égale avec des combinaisons différentes de K et de L <sup>x)</sup>

Cela signifie qu'il existe des procédés plus ou moins "capital intensive" ou "labour intensive".

Il est évident aussi que cela n'est pas vrai, à un moment donné, pour toutes les productions. Mais puisque nous avons dit que P désigne l'ensemble de tout ce qui se produit à un certain moment, il est certain que, dans l'économie toute entière, l'on pourrait maintenir le niveau de production en remplaçant la main-d'oeuvre par du capital ou du capital par de la main-d'oeuvre.

On part encore de l'hypothèse que tous les entrepreneurs cherchent à minimiser le coût de production. Ils choisiront donc, à tout moment, la combinaison des facteurs K et L qui leur revient la moins chère.

C'est la fonction de production qui détermine donc la quantité relative de la main-d'oeuvre et de capital qu'emploieront les entrepreneurs, compte tenu du prix des deux facteurs. Mais il est évident aussi que cette fonction de production évolue avec le temps : Le progrès technique modifie les paramètres de cette équation, de sorte que de nouvelles combinaisons (K, L) deviennent optimales pour l'entrepreneur.

Plusieurs conclusions peuvent se dégager de ces hypothèses

---

x) Il existe évidemment des exceptions : c'est ainsi qu'on ne peut, dans un concert, combiner autrement les biens du capital et la main-d'oeuvre qu'en donnant un violon à un violoniste.

- Lorsque, pour des raisons fortuites, le coût d'un facteur augmente, il faut que son rendement marginal soit plus élevé; on emploiera donc une moindre quantité de ce facteur, ce qui fait augmenter son rendement marginal <sup>x1)</sup>.

- Lorsque le progrès technique change la fonction de production de telle façon que le rendement marginal d'un facteur augmente, l'entrepreneur emploiera davantage de ce facteur. A production égale, on utilisera donc moins de l'autre facteur. Voilà pourquoi l'on peut classer les innovations en innovations "utilisant" ou "épargnant" l'un ou l'autre facteur.

- Il est vrai qu'il existe des innovations "neutres", c'est-à-dire qui ne changent pas la quantité relative des deux facteurs de production mise en oeuvre; ces innovations entraînent tout simplement une augmentation de production.

Sur la base de séries statistiques sur l'économie américaine les économistes COBB et DOUGLAS <sup>x2)</sup> trouvent la fonction de production suivante :

$$Y = \alpha L^{\beta} \cdot K^{1-\beta}$$

Une des propriétés caractéristiques de cette fonction (fonction homogène de degré un) est que les parts relatives du produit attribuées au travail et au capital sont constantes; la répartition est donc stable. Les conséquences de cette propriété caractéristique de la théorie néo-classique sont importantes :

"Toute possibilité d'action est donc niée pour le syndicalisme. Sans doute l'existence des syndicats est-elle nécessaire pour compenser le pouvoir de monopole des entrepreneurs, effacer les rigidités de l'économie et réaliser cet état de pseudo-concurrence exigé pour l'application de la théorie. Mais là s'arrête l'influence du syndicalisme. Indispensable à la restauration ou à l'instauration d'une pseudo-concurrence il en est en quelque sorte le prisonnier. Il lui est impossible, en particulier, d'exercer en longue période la moindre

-----  
x1) en vertu de la loi des rendements décroissants avec la quantité employée c'est-à-dire croissants lorsque la quantité employée diminue.

x2) COBB and DOUGLAS, A Theory of Production, American Economic Review, 1928.

action sur les parts relatives attribuées au capital et au travail. Dans la perspective néo-classique, toute action des syndicats pour élever les taux de salaire se trouve automatiquement compensée par l'intervention des mécanismes de substitution entre produits et entre facteurs. Les parts relatives sont inéluctablement vouées à la stabilité."

(Jean MARCHAL et Jacques LECAILLON, op. cit. tome 4, page 50)

Par conséquent, si on ne peut nier aux théories néo-classiques d'avoir atténué les thèses de RICARDO et de MARX, elles montreront comme ces dernières, la foi dans des mécanismes naturels indépendants des institutions.

Le raisonnement par la marge donne une explication scientifique et quantifiable des rémunérations échéant aux deux facteurs de production, mais en ne tenant compte que des seuls facteurs "naturels", c'est-à-dire des quantités de K et L disponibles (les propriétaires des deux facteurs étant supposés prêt à céder ceux-ci à n'importe quel prix - entre certaines limites), combinés avec le facteur technologique.

Tout comme chez RICARDO et chez MARX, un mécanisme automatique (la main invisible de Dieu d'Adam SMITH) ramène les choses à l'équilibre naturel lorsqu'une intervention, fortuite ou voulue détruit ce dernier temporairement. C'est ainsi que les thèses néo-classiques tendent non seulement à démontrer l'inanité des efforts des syndicats (comme le constatent MARCHAL et LECAILLON) mais aussi en grande partie l'inanité de la politique des revenus (par exemple salaire minimum, égalité du salaire suivant le sexe, etc.). Ce n'est pas par hasard que les économistes néo-libéraux, anglo-saxons ont cru pouvoir remplacer le terme de "political economy" par "economics" tout court, désignant une science étudiant avant tout des phénomènes naturels (technologique, psychologique), le cadre institutionnel étant censé être une donnée plus ou moins neutre.

Ces conclusions "pessimistes" ou "fatalistes" des thèses marginalistes et néo-classiques nous poussent à examiner d'une manière critique les prémisses de la théorie de la productivité marginale et de confronter celles-ci aux traits caractéristiques des économies du 20ème siècle.

### 153. Les prémisses de la théorie de la productivité marginale

La théorie de la répartition basée sur la productivité marginale des facteurs travail et capital se fonde sur les hypothèses générales régissant la théorie économique libérale.

C'est ainsi qu'elle présuppose la concurrence parfaite. Or, nous devons admettre que le monde réel comporte de nombreuses structures monopolistiques qui, normalement, auraient dû déranger l'équilibre dans la répartition des revenus au profit du rendement de capital. M. DOUGLAS lui aussi a constaté cette anomalie et a trouvé comme explication que les patrons auraient partagé leur revenu monopolistique avec les ouvriers, à peu près dans la même proportion que celle résultant de l'interaction des forces économiques données par la fonction de production. Il n'en reste pas moins que nous nous trouverions ici devant une coïncidence assez peu vraisemblable.

La théorie part encore du postulat que l'entrepreneur vise uniquement à maximiser son bénéfice. Nous savons également que, surtout dans l'économie post-capitaliste, l'entrepreneur suit d'autres motivations que celle de la seule maximisation du profit à court terme. Ici encore, il est assez bizarre que l'influence de ces facteurs sur la répartition des revenus aurait été compensée exactement par un autre facteur.

Mais, surtout, la fonction de la répartition de COBB-DOUGLAS part d'une fonction de production dont la structure assurerait une répartition équitable des revenus parmi les propriétaires des biens de capital et la main-d'oeuvre.

Or, nous savons parfaitement qu'il existe autant de fonction de production qu'il existe de productions; certaines de ces productions seront "capital-intensive", d'autres "labour-intensive". Nous avons vu d'ailleurs, plus haut, que le progrès technologique change sans cesse les proportions des deux facteurs de production dans les différentes productions.

Mais la théorie libérale possède également la clef pour résoudre cette difficulté. La solution est à chercher dans la mobilité des facteurs de production, accompagnée d'une grande transparence des conditions du marché qui font que, à un même moment et dans un même espace économique, il ne peut subsister qu'un seul taux d'intérêt (rendement du capital investi) et qu'un seul taux de rémunération de la main-d'oeuvre (compte tenu, il est vrai, des conditions de travail plus ou moins difficiles et de la qualification plus ou moins élevée requise).

Lorsqu'ainsi, dans une branche, le progrès technologique permet de remplacer de la main-d'oeuvre par du capital, le chef d'entreprise sera amené à investir davantage et à renvoyer du personnel.

S'il n'existait, dans l'économie, que cette seule branche, le coût du capital augmenterait fortement et les salaires auraient une tendance à la baisse à cause de la moindre demande de main-d'oeuvre (qui pourrait se traduire par un chômage accru). Mais puisqu'il existe d'autres branches dans l'économie, l'investissement accru dans la branche A retire quelques capitaux des branches B à Z, provoquant un très léger accroissement du taux d'intérêt. De même, la main-d'oeuvre libérée dans le secteur A se tournera vers les secteurs B à Z, de sorte qu'il apparaît dans l'économie un léger surplus de main-d'oeuvre qui sera résorbé grâce à une très légère diminution des salaires.

Ce mécanisme fait abstraction du fait que, dans les économies modernes, une baisse absolue des salaires n'est pas concevable. Mais grâce au phénomène de l'inflation, nous pouvons très bien trouver une baisse du revenu réel des travailleurs, qui ne se traduit pas nécessairement par une diminution des salaires nominaux. En plus, nous pouvons rendre le modèle plus réaliste en imaginant que cette baisse soit une baisse relative, par rapport au trend ascendant séculaire du niveau des salaires.

Lorsque l'évolution technologique permet de réaliser une production accrue avec des investissements constants, la productivité de la main-d'oeuvre augmente fortement, de sorte que les salaires dans la branche considérée ont tendance à la hausse. La branche A cherchera à augmenter le personnel au détriment des branches B à Z. Celles-ci seront forcées, soit à céder du personnel au secteur A, soit à relever à leur tour le niveau des salaires. A ce niveau plus élevé, le salaire ne sera plus rentable dans les branches où le progrès technologique n'a pas agi dans le même sens que dans la branche A. Ces branches céderont donc

du personnel, la combinaison du personnel restant avec un appareil de production inchangé conférant au reste du personnel une productivité accrue, et ce en vertu du principe des rendements décroissants qui est à la base des théories marginales. Dans le même ordre d'idées, les entreprises les moins productives dans chaque branche (et dont la productivité détermine le niveau des salaires en vertu de la théorie marginale) seront forcées de fermer leurs portes, la productivité marginale de la branche s'établissant désormais à un niveau plus élevé, correspondant au niveau des salaires induit par l'évolution technologique dans le secteur A.

De même, lorsque l'évolution de la technologie ou des conditions économiques en général provoque une plus grande productivité du facteur capital dans une branche A, le rendement dans les autres secteurs apparaît comme insuffisant aux entrepreneurs qui ne renouvellent pas leurs investissements dans leurs branches respectives pour investir dans le secteur A. Le capital investi dans les branches B à Z commence donc à diminuer; puisque la quantité de capital restante est combinée avec une masse de main-d'oeuvre constante, son rendement augmente, ce qui l'amène au niveau accru du secteur A. Ici encore les branches marginales (et dont le rendement du capital avait déterminé l'ancien niveau des revenus du capital) seront abandonnées, de sorte que le rendement marginal du capital dans la branche s'établira au niveau général induit par le progrès dans le secteur A.

Il résulte donc de cette théorie qu'il existe à tout moment un équilibre général dans l'économie, le niveau des salaires dans toutes les branches étant déterminé par le rendement marginal de la branche la moins productive, le niveau des intérêts correspondant au rendement du capital investi dans l'entreprise marginale de la branche la moins productive. Des différences sensibles et durables entre les niveaux des salaires et du rendement du capital d'une branche à l'autre sont rendues impossibles grâce à la mobilité des facteurs travail et capital qui cherchent sans cesse l'emploi le plus profitable.

154. L'insuffisance des hypothèses marginalistes face à l'économie "sociale du marché"

La théorie marginale, typiquement libérale, jouerait dans l'esprit de ses auteurs essentiellement au niveau micro-économique. Les théoriciens néo-classiques l'appliquent également au niveau macro-économique en négligeant les hypothèses de base.

Or, il résulte de l'analyse des prémisses (explicites ou implicites) de la théorie marginale que le mécanisme théorique de détermination des revenus ne saurait fonctionner à la satisfaction générale dans une économie moderne, les sociétés occidentales du 20<sup>ème</sup> siècle poursuivant des buts autres que l'efficacité économique maximale et qui déterminent les structures socio-économiques et les politiques des autorités.

1541. L'économie du 20<sup>ème</sup> siècle et la libre concurrence

Les statistiques américaines semblent démontrer que la loi de COBB-DOUGLAS, basée sur une concurrence parfaite, semble se vérifier dans un monde où, par contre, des structures oligopolistiques ou de concurrence monopolistique dominant. L'argument de DOUGLAS, à savoir que les entrepreneurs, de leur propre initiative auraient partagé leurs bénéfices de monopole avec les salariés, nous semble peu plausible. Par contre, nous trouvons dans la théorie de GALBRAITH <sup>x)</sup> une explication plus valable : Selon GALBRAITH, la puissance des monopoleurs trouverait un contrepois ("countervailing power") dans la puissance des syndicats d'une part et dans celle de leurs clients et de leurs fournisseurs (eux aussi représentent en majorité de grandes entreprises monopolistiques); de cette façon, le monopole de l'un est neutralisé par

x) John Kenneth GALBRAITH, "American Capitalism", 1954.

le monopole de l'autre, tant sur le marché du travail (répartition des revenus entre les deux facteurs de production) que sur le marché des produits (répartition des revenus entre les différentes branches industrielles). Mais si cette théorie fournit une explication pour un certain équilibre dans la répartition des revenus dans la réalité, elle déplace les forces régissant cet équilibre du domaine des mécanismes économiques dans celui des forces politiques. Rien ne nous dit en effet que l'équilibre ainsi établi entre deux forces monopolistiques correspond à celui qui résulterait des lois économiques sous un régime de concurrence parfaite, et qui - comme nous l'avons vu - refléterait tout simplement la loi des rendements et donc des possibilités économiques.

Une surveillance attentive de la part des autorités s'impose dès lors, afin d'éviter que le libre jeu des puissances existant de part et d'autre ne fausse la répartition des revenus au profit de l'une des parties.

En pratique, cela signifie

- une surveillance des monopoles de droit et de fait; il devient de plus en plus évident, notamment sur le plan européen, que le contrôle de structures monopolistiques et oligopolistiques ~~constituera~~ constituera une nécessité si l'on veut réaliser une certaine justice de distribution des revenus à long terme. Or, il résulte clairement de ce qui précède que, si un tel contrôle s'impose en matière de distribution de revenus entre branches industrielles et secteurs économiques, il sera aussi indispensable sur le plan de la répartition des revenus entre facteurs de production, c'est-à-dire sur le marché du travail où s'affrontent le monopole des employeurs, d'une part, des syndicats, d'autre part;
- une surveillance constante des prix réalisés à différents stades de la distribution. En effet, le jeu des forces compensatrices (countervailing power) peut très bien donner lieu à des déséquilibres, non seulement entre les facteurs

travail et capital, mais encore entre différentes branches industrielles ou entre le secteur de la production, (ou de la distribution) d'une part et les consommateurs, d'autre part.

1542. L'économie du 20<sup>ème</sup> siècle et la mobilité des facteurs de production et des prix

La description du mécanisme qui, dans le modèle d'une économie libérale, établit à tout moment un équilibre des revenus échéant aux facteurs de production qui est compatible avec le niveau de productivité de l'économie, a montré que l'équilibre, sans cesse dérangé par l'évolution technologique ou d'autres facteurs, est rétabli grâce au déplacement des facteurs de production d'une branche économique à l'autre ou par la substitution d'un facteur de production par l'autre.

Or nous savons que, dans la réalité, la mobilité des facteurs de production est minime, et qu'elle diminue au fur et à mesure où les structures économiques se compliquent et se diversifient.

- En ce qui concerne le facteur travail, le poste occupé signifie davantage au salarié qu'une somme touchée mensuellement ou hebdomadairement. Le poste de travail représente en même temps un environnement professionnel, social et affectif. Il est, le plus souvent, lié à un endroit bien précis, à un domicile où la famille est implantée et où elle a pris racine. Le poste de travail détermine très souvent, donc, le genre de vie tant par le rythme du travail (horaire fixe, tournées, travail saisonnier) que par la localisation géographique.

- Etant donné l'énorme effort d'acclimatation que ~~devront~~ fournir et le salarié et sa famille lors d'un changement d'emploi, il va de soi que même des différences de revenu sensibles ne détermineront pas, très souvent, le salarié à changer de poste. Dans la mesure où de telles différences naissent et se maintiennent, le mouvement libéral, décrit plus haut, est donc bloqué.

Mais, surtout, la complexité croissante des processus industriels, commerciaux et administratifs entraîne une telle spécialisation des emplois que la plupart des salariés deviennent de moins en moins polyvalents, du moins à court terme.

Si nous admettons que la spécialisation progressive, et l'augmentation parallèle de la productivité de chaque salarié, entraînent une croissance correspondante de son revenu (croissance qui serait conforme à la théorie libérale, qui - nous l'avons vu - fait dépendre le niveau du salaire de la productivité marginale) le salarié risquera de perdre une bonne partie de son revenu en passant d'une branche à l'autre : en effet, n'ayant pas dans la nouvelle branche, la qualification qu'il avait acquise dans la branche originale, il retombe, pendant un certain temps, du niveau d'ouvrier très qualifié à celui de manoeuvre (ou de débutant pour les employés).

Etant donné la différence appréciable qui existera, dans tous les cas, entre le niveau du salaire de l'ouvrier très qualifié et celui du débutant, le salarié hésitera longtemps avant de changer de poste, seul des différences de salaires très importantes le décidant à quitter son poste pour reprendre un poste (inférieur normalement) dans une branche différente de la sienne.

Ici encore, d'importantes différences peuvent donc exister d'une branche à l'autre, sans que le mécanisme libéral décrit plus haut commence à jouer.

Il s'ajoute à tous ces arguments que le marché du travail est loin d'être parfaitement transparent, les salariés, étant donc dans l'ignorance des différences de salaires qui peuvent exister d'une branche à l'autre :

- les structures des salaires sont en effet très compliquées, comportant souvent des éléments difficilement chiffrables (avantages en nature, fréquences variables des primes etc.);

- de plus, la structure du salaire est, très souvent, adaptée aux conditions spécifiques du travail qui, évidemment, varient d'une branche à l'autre;
- enfin, un souci de discrétion fait que les salariés ne divulguent pas facilement leur revenu, ce dernier étant considéré, très souvent, comme appartenant au domaine personnel. Ceci est surtout vrai pour diverses catégories d'employés de cadres notamment.

Etant donnée toutes ces imperfections du marché du travail et le manque de mobilité de la main-d'oeuvre <sup>x)</sup>, le mécanisme de la répartition automatique des revenus est bloqué, l'équilibre harmonieux des niveaux de salaires touchés à un certain moment dans différentes branches ne se faisant pas. Alors que la théorie marginale prétend que, grâce aux mécanismes décrits plus haut, un même niveau de productivité marginale dans toutes les branches opère un même niveau des salaires (à qualification égale, bien entendu), des différences de salaires très sensibles risquent de s'éterniser dans l'économie. De telles différences sont, évidemment, contraires au souci de justice sociale de la communauté.

Aussi un certain nombre d'institutions politiques et sociales veillent-elles à niveler les salaires de groupes comparables et à rétablir une saine et équitable structure des salaires dans l'économie.

Nous citons dans ce contexte la législation sur le salaire minimum, à plusieurs étages éventuellement, et souvent l'action des organisations de travailleurs qui a pour objectif une harmonisation de la structure des salaires et l'action politique visant à rétablir et à maintenir une "parité des revenus" entre différentes catégories de travailleurs.

-----  
x) Cette mobilité du travail est, d'ailleurs, aussi influencée par les traditions : c'est ainsi qu'il est statistiquement prouvé que la mobilité du travail est plus grande dans les pays anglo-saxons que dans les pays latins ; elle est plus grande dans les pays nouveaux que dans les pays à structure sociale ancienne ; elle est plus grande dans les grands pays que dans les petits.

Tous ces facteurs font que la mobilité de la main-d'oeuvre européenne, et notamment luxembourgeoise, est extrêmement réduite.

Il va de soi que ces dernières actions constituent déjà une politique des revenus, mais à action partielle et qui, de ce fait, contribuent à empêcher l'équilibre économique de se faire.

En effet, nous sommes partis de l'idée que les différences de salaires existant entre différentes branches provenaient du fait qu'il existait entre ces branches des dénivellations du niveau de productivité. Dans la mesure où une branche X, à productivité inférieure au niveau normal, est forcée - par les institutions et les structures décrites plus haut - à payer un salaire "normal", qui dépasse donc la productivité marginale de la branche, certaines branches seront mises en difficultés, le facteur capital ne trouvant plus sa juste rémunération (correspondant à la productivité marginale du capital dans la théorie marginale), le facteur travail étant mieux rémunéré que ne le justifie sa productivité marginale dans cette branche.

Ici, le rétablissement de l'équilibre se fera donc par le dépérissement de ces entreprises infra-marginales, le capital, ne trouvant plus sa rémunération normale, se retirant de cette branche pour aller s'investir dans d'autres.

Dans la mesure où une telle contraction des entreprises infra-marginales provoque le chômage, nous obtenons, malgré tout, la sortie de la main-d'oeuvre des branches à rendement inférieur, à la différence près que cette sortie n'est plus volontaire (comme dans le schéma libéral décrit plus haut).

Mais les structures sociales de l'économie de marché du 20<sup>ème</sup> siècle empêchent également l'équilibre de se rétablir de cette manière-ci .

En somme, le manque de mobilité de la main-d'oeuvre entraîne des différences des salaires qui sont comblées par l'action politique des syndicats, ce qui entraîne la déconfiture de certaines branches économiques, la fuite des capitaux de ces branches vers d'autres, forçant finalement la main-d'oeuvre à sortir des branches

infra-marginales dont elle ne voulait pas sortir de son propre gré. En somme, la mobilité du facteur capital vient ici - fût-ce avec un certain décalage - se substituer au manque de mobilité du facteur travail.

Mais qu'en est-il de cette mobilité du capital ?

Alors que tout le monde affirme sans hésiter que dans l'économie sociale de marché la mobilité de la main-d'oeuvre est (fort heureusement) réduite, il est communément admis que le facteur capital, de son côté, est assez mobile, voire volatil.

Or, ici encore la complexité des structures techniques et sociales de l'économie du 20<sup>ème</sup> siècle a fortement diminué la mobilité du facteur capital.

En premier lieu, la spécialisation que requiert l'économie moderne vaut encore davantage pour la machine que pour le machiniste .

Il est évident que, dans le monde technologique où nous vivons, plus de 90 % des équipements industriels ne peuvent, de par la force des choses, servir qu'un seul but.

Tout transfert de ces équipements vers des branches plus productives est donc impossible. En fait, la valeur de ces équipements dans toute autre branche que la leur est réduite à la simple valeur de la ferraille.

De toute façon, donc, la mobilité du facteur capital est réduite à la tranche d'amortissement annuelle, l'entrepreneur étant - en théorie - libre de décider s'il veut remplacer les équipements usés par un équipement analogue, ou s'il préfère investir son capital devenu disponible dans d'autres branches. Dans la réalité, cette liberté n'existe même pas, certains réinvestissements étant indispensables si l'entrepreneur veut éviter que le stock de son capital non amorti perde toute valeur du jour au lendemain. En pratique donc, la partie "volatile" du

capital ne constitue qu'une fraction de la tranche d'amortissement annuelle.

Toujours est-il que le capitaliste intégral, qui ne vise que la maximisation du rendement de son capital - constitué par des francs absolument polyvalents - pourra décider en toute liberté, chaque année, s'il veut ou non opérer le transfert d'une branche à l'autre d'une partie de son capital.

Or, la complexité des processus techniques a, ici encore, entraîné une spécialisation des fonctions qui fait que ces décisions ne sont pas prises par un capitaliste polyvalent, mais par un spécialiste ingénieur chimiste, vendeur de bananes, ou arbitragiste en devises. Il est difficilement concevable qu'un chef d'entreprise - qui, en général, n'est d'ailleurs plus identique avec le propriétaire du capital - décide de sang-froid de transférer le capital d'une branche à une autre, alors que cette autre branche lui est entièrement étrangère et qu'il est donc absolument incapable de continuer à exercer sa fonction d'administrateur de ce capital dans la nouvelle branche. Aussi longtemps que la différence de rendement ne devient pas trop criarde, l'entrepreneur insistera donc pour maintenir un maximum de capital dans la branche qui lui est familière, empêchant ainsi la fuite des capitaux de se faire des branches moins productives vers les branches plus productives.

Dans la pratique, nous assistons couramment à des efforts d'entrepreneurs de réinvestir du capital dans des branches à rentabilité non seulement infra-normale, mais qui travaillent avec perte. Dans le fol espoir de pouvoir continuer à exercer leur fonction de spécialiste, ils font tous les efforts pour cacher les pertes subies, pour embellir les prévisions, pour maintenir et pour attirer des fonds supplémentaires vers cette branche infra-marginale. Il est d'ailleurs courant de voir des chefs d'entreprise accumuler des fonds pendant les périodes fastes afin de se mettre à même de poursuivre une telle politique en cas de régression de la tranche.

Il est donc faux de penser que les capitaux, volatils, fuient toute branche dont la productivité ne suit pas la normale, rétablissant de ce fait l'équilibre dans l'économie.

La mobilité insuffisante des deux facteurs de production risque donc de maintenir en vie des branches infra-marginales, dont la productivité ne suffit pas à rémunérer, ni le facteur travail, ni le facteur capital.

On pourra cependant admettre qu'un tel développement ne peut pas se maintenir indéfiniment, vu que le rendement insuffisant de la branche finira, malgré tout, par en dégoûter tant le facteur capital que le facteur main-d'oeuvre.

C'est ici qu'intervient l'imperfection du système des prix dans l'économie de marché du 20<sup>ème</sup> siècle.

Nous avons vu au paragraphe précédent (sub 153) que le mécanisme libéral présuppose une certaine élasticité ~~des prix des facteurs~~ production vers la baisse. Nous avons vu également que, si une baisse absolue des salaires ne s'imagine plus aujourd'hui, on peut cependant admettre la possibilité d'une baisse relative par rapport au trend ascendant séculaire des salaires. Or, même une telle baisse relative est difficile dans un contexte social où les syndicats et/ou les autorités poursuivent une politique continue d'amélioration des salaires. Nous avons vu encore que le rétablissement de l'équilibre dans l'économie grâce à des différences de niveaux de salaires d'une branche à l'autre est empêché par l'action du syndicat et du législateur, qui visent une harmonisation de la structure des salaires dans l'économie dans son ensemble.

Mais les imperfections de marché et les interventions officielles dans la formation des prix peuvent également contribuer à établir l'équilibre dans l'économie .

Nous avons admis qu'une branche X a une productivité insuffisante. Cette productivité n'est pas améliorée par la sortie de main-d'oeuvre de cette branche vers d'autres secteurs, soit volontaire (recherche d'un salaire plus élevé) ni involontaire (chômage à cause de la réduction du capital cherchant des emplois plus rémunérateurs). Etant donné la productivité globale insuffisante, le revenu de l'un ou de l'autre ou des deux facteurs de production engagés dans cette branche doit être sacrifié. Mais tel n'est pas le cas pour autant que la branche réussisse à augmenter ses prix unilatéralement, faisant ainsi payer aux consommateurs le manque de productivité existant dans la branche X.

Un tel processus est normal dans la mesure où

- les consommateurs désirent maintenir leur consommation du produit et que
- le manque de productivité de la branche X est général dans le monde
- une substitution du bien X par d'autres biens est impossible .

C'est ainsi que nous avons assisté, au cours des décennies passées, à un fort renchérissement de tous les services par rapport aux biens industriels, la productivité dans les branches de services n'ayant pas suivi le progrès de productivité réalisée dans l'économie en général. Dans la mesure où les consommateurs veulent maintenir, voire augmenter leur utilisation de tels services, ils doivent en payer le prix.

Pour autant, cependant, qu'il existe des biens de substitution à la production de la branche X ou que la productivité de la branche n'a pas baissé dans d'autres économies ou dans d'autres régions de la même économie, la branche X sera normalement condamnée à disparaître. Il n'en sera pas ainsi si les autorités décident que la disparition de cette branche est contraire aux objectifs non économiques de la communauté dans son ensemble.

C'est ainsi que la branche X, dans un pays donné, peut réaliser des prix surélevés pour autant qu'elle est abritée de la concurrence de produits de substitution, grâce à une politique fiscale discriminatoire (pétrole/charbon, margarine/beurre). Cette politique fiscale discriminatoire peut s'exprimer soit par une taxe positive sur le bien de substitution, soit par un subside (taxe négative) sur le bien X.

Pour autant que le bien X est menacé par la concurrence de producteurs étrangers, la perte de productivité n'ayant pas été générale dans le monde, des droits de douane élevés ou, mieux encore, la fermeture pure et simple des frontières peut également rétablir l'équilibre par un relèvement des prix; il n'en reste pas moins vrai que ce relèvement des prix n'est plus conforme à la théorie marginale, mais constitue une taxation arbitraire des consommateurs par les autorités.

Or, nous savons que de tels procédés existent dans toutes les économies sociales de marché occidentales. Aussi serait-il faux de conclure que l'équilibre apparent qui existe dans l'économie soi-disant libérale constitue un état naturel dans lequel il ne convient pas d'intervenir, si on ne veut pas déranger les lois sacro-saintes de la théorie libérale.

Au contraire, l'interaction de tous les effets structurels, de toutes les imperfections de marché, de toutes les actions politiques que nous venons de citer, risque d'aboutir à un effet global qui

- risque de ne pas correspondre, en fin de compte, à l'idéal d'une justice sociale que poursuit la communauté;
- risque d'être intenable à la longue, la perte de productivité générale étant hors de proportion avec le supplément de bien-être atteint;
- risque d'aboutir à des tendances inflationnistes qui pourraient aller en s'accroissant.

Nous croyons avoir montré que la théorie libérale de la productivité marginale, en tant que déterminant de la répartition des revenus, aboutit à un équilibre stable et automatique. Nous avons vu cependant que cet équilibre implique une structure socio-économique et des mécanismes d'adaptation qui n'existent pas dans la société du 20<sup>ème</sup> siècle et dont l'établissement serait d'ailleurs contraire aux aspirations sociales et politiques de notre société.

Il serait dès lors faux de vouloir s'en remettre à un automatisme de répartition des revenus dans un milieu socio-politique où cet automatisme ne peut pas s'exercer.

Des interventions, soit voulues soit non voulues, ont lieu à tous les niveaux du processus économique, sans que ces interventions soient coordonnées vers un but bien précis. Il serait miraculeux si ces interventions aboutissaient à un équilibre optimum.

Ayant renoncé consciemment à accepter l'automatisme libéral, parce que nous n'en acceptons ni les prémisses ni les aboutissants, nous devons créer un cadre consistant dans lequel s'inscrivent les interventions des autorités en matière de revenus.

ANNEXE 2

1. LES EXPERIENCES A L'ETRANGER x)

Lorsqu'il s'agit de juger les possibilités et les conditions d'une politique au Luxembourg, il est généralement d'usage de voir quelles ont été les réalisations dans les pays voisins. Tout naturellement, les comparaisons se feront de préférence avec les mesures prises chez nos voisins immédiats, la Belgique, l'Allemagne et la France, dont les structures et les politiques nous sont le mieux connues.

Malheureusement, une telle comparaison ne nous mènera pas trop loin en ce qui concerne la politique des revenus. C'est ainsi que la Belgique et la République Fédérale d'Allemagne notamment sont connues pour l'approche libérale des gouvernements à l'égard de l'économie, ce qui, évidemment, n'a pas été propice au développement d'instruments et de politiques incisifs visant à influencer la formation et la répartition des revenus.

11. La politique des revenus en Belgique

En décembre 1964, le Ministre des Affaires Economiques et de l'Energie a demandé au Conseil Central de l'Economie de procéder à un examen d'ensemble des différents problèmes soulevés par la politique des revenus.

Une commission mixte "Politique des revenus" s'est consacrée à un examen approfondi des possibilités et de l'opportunité de mettre sur pied une politique des revenus en Belgique. L'avis final du Conseil Central de l'Economie, émis le 12 avril 1967, illustre le peu de dispositions que les représentants des différents groupes sociaux montrent à l'égard d'une politique des revenus digne de ce nom. Nous reproduirons ici quelques extraits significatifs de cet avis :

x) voir Jean SAINT-GEOURS : " La politique économique des principaux pays industrialisés", Editions Sirey 1973 (2me édition) en ce qui concerne les politiques des revenus aux Etats-Unis, en France et aux Pays-Bas.

"Dans la mesure où les accords conclus entre les partenaires sociaux au stade de la nation, du secteur ou de l'entreprise, ne sont pas seulement le résultat d'un rapport de forces, mais sont influencés par certaines conceptions communes des problèmes conjoncturels et structurels, on peut même considérer que certains éléments d'une politique des revenus existent déjà.

Le Conseil estime qu'il n'est pas exclu que les tendances qui se sont manifestées ces dernières décennies se poursuivront dans l'avenir et que l'on puisse arriver progressivement à une approche plus rationnelle et plus systématique des aspects "revenu" de la politique économique et sociale.

Il est clair, toutefois, que cette évolution ne pourra s'accomplir que sur une période relativement longue. Elle dépendra, en effet, de nombreux facteurs, dont l'évolution ultérieure des procédures de concertation, l'élargissement de l'information statistique en matière de revenus et le perfectionnement de la connaissance scientifique des rapports entre les différentes grandeurs économiques.

Toutefois, il sera possible d'accélérer le rythme de cette évolution si les pouvoirs publics et les partenaires sociaux accordent sans relâche une attention particulière aux aspects "revenus" de la politique économique et sociale et procèdent à ce sujet à une large concertation. C'est surtout en étudiant la succession des problèmes concrets qui se posent, que l'on pourra espérer voir apparaître quelque progrès."

Certains membres sont d'avis "qu'une politique étatique centralisée des revenus n'apportera rien à l'efficacité de l'économie nationale. A cet égard, il faut tout d'abord tenir compte des difficultés, voire de l'impossibilité, de se mettre d'accord sur les objectifs et les méthodes d'une telle politique. Même s'il était possible de se mettre d'accord sur des objectifs fatalement vagues, on se heurterait à des difficultés insurmontables dès qu'il s'agirait d'en définir le contenu et les modalités concrètes.

D'autre part, la mise en oeuvre d'une politique étatique centralisée des revenus mettrait fatalement à l'avant-plan les problèmes de répartition au détriment des problèmes de production. Or, l'organisation la plus efficace possible de la production doit rester l'objectif primordial de la politique économique, car elle seule permet d'obtenir une croissance rapide et régulière qui détermine finalement la croissance des revenus de l'ensemble de la population.

L'absence d'une politique globale des revenus ne doit pas empêcher l'Etat, dans la mesure où il doit assurer ses propres revenus ou décider des transferts, de tenir compte des incidences conjoncturelles et structurelles de son action. En effet, l'Etat qui gère près d'un quart du produit national brut doit être particulièrement conscient des effets produits par ses décisions relatives à la part qu'il prélève dans le revenu national.

La politique de l'Etat à l'égard de ses propres recettes n'est pas à confondre avec une politique étatique centralisée des revenus, dont l'application, tant pour des raisons de fait que de principe, n'apparaît ni comme admissible, ni comme réalisable dans un avenir plus ou moins proche.

Tout cela n'empêche pas que, lors de l'examen de la situation conjoncturelle, le rôle que les revenus y jouent puisse être analysé de même que leur influence sur les problèmes structurels. Ces analyses permettront à tous les responsables de la vie économique et sociale d'adapter leur attitude. Il apparaît toutefois impossible à ces membres d'établir à l'avance un "vade mecum" permettant de résoudre tous les problèmes qui pourraient se poser dans le domaine des revenus et des modifications à y apporter."

"Dans les circonstances actuelles, une politique centralisée n'est pas possible, ni souhaitable, au sens d'une politique centralisée fondée sur des décisions impératives des pouvoirs publics, il n'en est pas moins nécessaire de poursuivre une politique de concertation entre les secteurs privé et public dans le but d'arriver à une meilleure coordination des décisions qui ont une incidence sur les revenus et qui sont d'ores et déjà prises par les partenaires sociaux et par les pouvoirs publics. Toutefois, ces membres ne désirent pas se prononcer a priori sur les conditions concrètes auxquelles devrait répondre cette concertation."

Un autre groupe "rejette, dans le cadre du système actuel, toute forme de politique des revenus qui consisterait à tenter directement ou indirectement de faire coïncider la formation ou la répartition des revenus avec des données chiffrées préalablement établies.

La politique des revenus ne peut être un moyen efficace dans la poursuite d'objectifs comme la lutte contre les mouvements déflationnistes ou inflationnistes, la promotion des investissements, la compétitivité extérieure, etc. . . que si elle s'insère dans une planification complète et efficace. C'est seulement dans ce cas d'ailleurs qu'elle pourrait constituer un apport à une plus juste redistribution des revenus.

Au surplus, dans le cadre du système actuel, la politique des revenus est incompatible avec la liberté de revendication syndicale que ces membres estiment être un des fondements de la liberté tout court."

Un troisième groupe, enfin, "pourrait, en principe, marquer son accord sur une politique globale des revenus fondée sur la concertation entre le secteur privé et le secteur public

Une telle politique pourrait consister en un élargissement de la politique salariale d'ores et déjà menée par les partenaires sociaux - et même, en ce qui concerne la sécurité sociale, en partie conjointement avec les pouvoirs publics - en fonction de certains objectifs et en tenant compte de certaines conditions d'ordre social, fiscal et économique. Elle signifierait également un élargissement de certains éléments de la politique agricole qui ont, tant dans le cadre de la Belgique que sur le plan de la C.E.E., une influence sur les revenus.

Ils estiment toutefois devoir rejeter, dans les circonstances actuelles, une politique globale des revenus fondée sur la concertation, parce que certaines conditions dont ils la font dépendre ne sont pas remplies.

Ils ne peuvent en effet admettre une politique globale des revenus que si se trouvent réalisées les conditions préalables ci-après :

- tous les revenus de personnes et de sociétés doivent être intégrés à cette politique;
- ceci implique une connaissance statistique sûre de ces revenus et une meilleure connaissance scientifique des relations entre les revenus et les autres grandeurs économiques;
- quelles que soient les différentes conceptions de la politique des prix, une politique efficace en matière de prix doit faire partie intégrante de la politique globale des revenus, l'évolution des prix ayant une incidence directe sur la formation des revenus et déterminant, d'autre part, l'orientation de l'évolution de la production;
- de plus, il ne faut pas seulement connaître la répartition des revenus primaires, mais savoir aussi dans quelle mesure l'application de la fiscalité modifie les revenus, ce qui implique une lutte efficace contre la fraude fiscale;
- la politique globale des revenus doit s'accompagner d'une concertation organisée avec les partenaires sociaux, tant sur le plan national que sur le plan sectoriel, de telle manière que ceux-ci soient associés à la fois à la conception et à l'application de la politique des revenus; celle-ci ne peut dès lors reposer sur des décisions unilatérales et impératives des pouvoirs publics, mais doit laisser place au contraire à un système de négociations, collectives ou autres;
- comme l'évolution de notre économie est conditionnée dans une large mesure par l'évolution des pays voisins et par la réalisation de la C.E.E., une politique globale des revenus ne pourrait être menée que dans un contexte européen."

On constatera à quel point, en Belgique, l'on est loin d'une conception précise et coordonnée d'une politique des revenus. Aussi la conclusion du Conseil Central de l'Economie ressemble-t-elle plutôt à un constat de carence :

"Le Conseil estime devoir insister expressément sur les facteurs ci-après, qui entravent les efforts en vue d'une approche plus rationnelle des problèmes de revenus :

- en premier lieu, les données statistiques dont on dispose au sujet du niveau et de l'évolution des revenus sont très incomplètes et elles font quasi totalement défaut pour certaines catégories de revenus. En fait, actuellement, on n'est informé jusqu'à un certain point que sur l'évolution des salaires et des traitements et de certaines autres catégories de revenus. L'absence de statistiques concernant les autres revenus fait que l'on en ignore l'évolution réelle, et que l'on ne peut donc apprécier non plus cette évolution à la lumière de certains objectifs poursuivis;
- ensuite, dans l'état actuel des choses, la science économique n'a pas encore acquis une connaissance suffisante des relations d'interdépendance qui existent entre les différentes catégories de revenus (notamment entre ceux des personnes, d'une part, et ceux des entreprises, de l'autre), ni de celles qui existent entre, d'une part, la formation des différents revenus et d'autre part, les diverses grandeurs économiques, telle que le niveau des prix, l'emploi, les investissements, la consommation, la balance des paiements, le taux de croissance de l'économie nationale, etc. De ce fait, il est souvent difficile de prévoir et d'apprécier les conséquences économiques de certaines évolutions dans le domaine des revenus ainsi que l'incidence que des mesures envisagées pourraient avoir sur la formation et la répartition des revenus. En cette matière, un large champ d'étude reste ouvert aux milieux scientifiques.

Compte tenu de ce qui a été dit ci-avant, le Conseil estime qu'une meilleure information sur le niveau de l'évolution des revenus, ainsi que sur leur formation, leur répartition et leur utilisation, et une meilleure connaissance des relations qui existent en ce domaine, doivent être considérées comme particulièrement importantes pour l'appréciation de nombre de questions relevant de la politique économique et sociale.

Le Conseil estime dès lors que de sérieux efforts devraient être faits pour améliorer l'information statistique relative à l'évolution des revenus des divers groupes et catégories économiques."

12. La politique des revenus en République Fédérale d'Allemagne

La conception fondamentale allemande d'une politique des revenus ne diffère pas essentiellement du concept belge . Le principe de la non-immixtion du Gouvernement et de l'administration en général dans la liberté de l'entreprise et des syndicats est scrupuleusement respecté. Mais alors que le Conseil Central de l'Economie belge se limitait à regretter le manque de données statistiques et l'imperfection des connaissances sur l'interdépendance des variables économiques et sociales, les autorités allemandes se sont efforcées de mettre sur pied un ensemble d'instruments, d'analyses et de mesures économétriques qui, sans vouloir en rien infliger des contraintes aux partenaires sociaux, leur fournit un maximum de renseignements qui devront les éclairer et guider leur comportement, librement décidé.

La base de cet effort d'information devant, non servir de base à une politique centrale des revenus, mais plutôt opérer une concordance des comportements des différents groupes sociaux par des données objectives, se trouve dans la loi du 8 juin 1967 sur la promotion de la stabilité et de la croissance économiques ("Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft").

L'embryon de politique des revenus que constitue cette politique systématique d'information statistique passe en principe par trois stades .

121. Les instances officielles

La loi du 8 juin 1967 impose, tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements des Länder de poursuivre la stabilité des prix, un degré élevé d'emploi, l'équilibre extérieur et une croissance adéquate (ce que l'on a appelé le "carré magique" en science économique).

Cette loi force donc les différentes instances du pouvoir public à coordonner leur action afin que les mesures prises à différents moments et à différents niveaux soient compatibles entre elles.

Afin de permettre aux autorités de coordonner leurs politiques, le gouvernement fédéral doit soumettre, au mois de janvier de chaque année, aux deux chambres législatives (Bundestag et Bundesrat) un rapport économique annuel, contenant l'exposé de la politique économique et budgétaire de l'année à venir, une projection du développement économique général, avec indication des objectifs poursuivis ainsi qu'une prise de position à l'égard du rapport du conseil d'experts (Sachverständigenrat) sur le développement économique général.

Ce conseil d'experts a été institué par une loi du 14 août 1963.

Le gouvernement fédéral devra démontrer aux deux Chambres que les mesures prises et prévues pour l'année en cours poursuivent les objectifs énumérés par la loi du 8 juin 1967.

Cette dernière loi opérera donc normalement un haut degré de compatibilité des mesures prises par le pouvoir public.

## 122. L'action concertée

La même loi du 8 juin 1967 institue des réunions régulières entre les pouvoirs publics régionaux, les syndicats et les organisations patronales, visant à poursuivre les objectifs économiques globaux énumérés par ladite loi.

Lorsque le gouvernement fédéral est d'avis que l'un des objectifs globaux est menacé, il peut mettre à la disposition des syndicats et des organisations patronales des "données d'orientation" ("Orientierungsdaten"), devant éclairer les partenaires sociaux sur les conséquences de diverses mesures prévues ou prises, compte tenu des mécanismes économiques.

Ces données d'orientation doivent être explicitées aux partenaires sociaux sur leur demande.

### 123. Les instituts de recherche économique

La politique d'information économique et sociale est largement influencée, en Allemagne, par des instituts indépendants de recherche économique. Ces instituts sont généralement des fondations rattachées à des universités ou non, largement subsidiés par les pouvoirs publics, mais entièrement indépendants des gouvernements en fonction.

Ces instituts de recherche, très souvent, publient spontanément des analyses et études sur les conséquences possibles des mesures envisagées par les pouvoirs publics ou prises par les partenaires sociaux. La récente histoire monétaire de l'Allemagne notamment a montré la profonde empreinte de ces études sur l'opinion publique et le comportement des autorités économiques et monétaires en Allemagne.

Mais ces instituts jouent également un rôle dans le mécanisme de l'action concertée. C'est ainsi que le gouvernement n'est pas seul à établir des projections analysant les conséquences des comportements des différents groupes sociaux et préconisant certaines mesures de coordination. Il est de même des deux autres pôles de l'action concertée, à savoir les organisations syndicales d'une part, les organisations patronales d'autre part.

Or, lorsque les conclusions de ces projections divergent selon les auteurs - ce qui sera normalement le cas pour des raisons évidentes - le gouvernement fédéral soumet couramment ces études à un ou plusieurs instituts de recherche, leur demandant de rechercher dans quelle mesure ces pronostics et politiques préconisés sont compatibles et quelles sont les marges de manoeuvre du gouvernement que laissent les décisions, librement prises, des partenaires sociaux.

124. La conclusion

Quelle que soit la valeur d'information et, dans une certaine mesure, le pouvoir contraignant des données objectives mises à la disposition des intéressés, cette description succincte des instruments de la politique des revenus allemande montre que cette dernière est davantage une politique d'information qu'une politique des revenus digne de ce nom.

Les réunions régulières entre les trois partenaires intéressés par l'action concertée leur donnent l'occasion

- de s'informer mutuellement;
- de discuter, sur la base notamment de données fournies par l'administration fédérale, les conséquences possibles ou probables des mesures préconisées par chacun des partenaires;
- de déterminer et de mesurer le degré de concordance ou de divergence des politiques poursuivies dans différents domaines.

Il est indéniable que ces réunions permettent aux partenaires de connaître et de discuter très tôt des points de divergence en matière de politique économique et sociale et d'arriver éventuellement à un accord avant que ces problèmes ne soient devenus urgents et connus au grand public.

Le processus donne également l'occasion aux responsables nationaux d'exercer une pression morale sur les patrons et les syndicats en leur fournissant ou en leur faisant fournir par des institutions indépendantes des données supplémentaires en matière statistique et de recherche économique sur les mécanismes socio-économiques.

Mais si ces données n'arrivent pas à convaincre les partenaires ou si les divergences idéologiques et politiques s'avèrent insurmontables, le gouvernement n'aura pas le droit de prescrire un comportement commun ou de faire respecter des normes coercitives par les partenaires sociaux.

Tout en appréciant le travail de documentation et d'analyse, poursuivi en commun par les trois partenaires de l'action concertée, nous pouvons dire que la République Fédérale d'Allemagne ne connaît pas jusqu'à maintenant une politique des revenus proprement dite.

Il va de soi également que la contrainte morale éventuelle qu'exerce la documentation réunie sur les responsables des trois parties à l'action concertée ne résistera pas, normalement, à des divergences idéologiques, politiques ou sociales quelque peu importantes.

Il convient de remarquer, par ailleurs, que l'action concertée était, dans l'esprit de ses initiateurs, davantage un instrument de la politique de stabilité conjoncturelle qu'un instrument d'une véritable politique des revenus poursuivant des objectifs de long terme.

Il est indéniable, cependant, que dans les projections à moyen terme établies par les trois partenaires de l'action concertée et confrontées lors de discussions communes, nous trouvons un instrument important d'une éventuelle politique des revenus dans le sens plus large que nous lui donnons dans le présent document.

Quant à l'efficacité pratique de l'action concertée, les avis des experts autant que des intéressés directs divergent. Des critiques des deux bords lui reprochent d'être née en 1967, à un moment, donc, où la première récession importante avait atteint son apogée. En effet, dès l'automne 1967, la récession de 1966 faisait place à une nette reprise qui allait conduire à une surchauffe et une série ininterrompue de réévaluations de la monnaie allemande, accompagnée néanmoins d'une inflation d'une violence inconnue depuis la deuxième guerre mondiale. Les critiques lui reprochent donc d'avoir bien fonctionné en temps de récession, mais d'avoir échoué dès que la conjoncture s'échauffait.

Les défenseurs de l'action concertée relèvent cependant que l'échec de la politique de stabilité du gouvernement allemand provient de toute une suite de méprises de la part des autorités allemandes, ainsi que des incidences des politiques économiques des pays voisins. Il serait injuste d'imputer l'échec de la politique de stabilité allemande à l'action concertée.

Mais tous les intéressés sont unanimes pour relever la valeur d'information et d'objectivation de la confrontation des idées et des programmes qu'a opérée l'action concertée depuis 1967.

En conclusion, nous pouvons dire que l'action concertée allemande n'a jamais eu la prétention de constituer une politique des revenus. La composante à moyen ou à long terme constitue d'ailleurs davantage un phénomène induit qu'un objectif poursuivi d'emblée. Enfin, l'ordre délibérément libéral de la société et de l'économie allemande d'après-guerre empêche que l'action concertée dépasse le cadre d'une stricte politique d'information. C'est ainsi que les représentants tant des patrons que des syndicats relèvent que les réunions organisées dans le cadre de l'action concertée ne doivent pas être interprétées comme des sessions d'un Conseil Economique et Social (traité de "Nebenregierung" par certains critiques d'une politique des revenus plus dirigiste) mais représentent plutôt des séances de travail d'experts qui discutent, objectivement, les faits et les possibilités de manoeuvre de la part des trois partenaires de l'action concertée.

Cette dernière ne va pas plus loin. On doit cependant la considérer comme un facteur - parmi beaucoup d'autres, il est vrai - de l'ambiance sociale relativement bonne et de la politique de relative stabilité économique qui ont caractérisé la République Fédérale d'Allemagne depuis 1967, dans des circonstances économiques difficiles.

13. La politique des revenus en France

Depuis environ une décennie, la politique française des revenus a évolué en deux étapes principales. D'abord indicative et caractérisée par le rôle dominant qu'y jouaient les pouvoirs publics, elle est ensuite devenue contractuelle, surtout à partir de 1970. Fondée sur une concertation entre partenaires sociaux, les pouvoirs publics n'y interviennent plus qu'à titre d'incitation ou de médiation.

131. Les premières expériences de politique française des revenus

Dans une première étape, la politique des revenus en France a été caractérisée par les traits suivants :

- Du point de vue institutionnel, elle était indicative. Le résultat des différentes confrontations auxquelles il avait été procédé dans sa phase exploratoire avait conduit à renoncer à l'établissement d'une politique contractuelle des revenus.
- Sous l'angle de sa mise en oeuvre, la puissance publique y jouait un rôle prépondérant en montrant l'exemple et en exerçant une influence importante sur l'orientation des revenus.

En revanche, elle ne disposait que de moyens réduits à l'égard des partenaires sociaux du secteur privé en dehors d'une action indirecte par le biais de sa politique agricole et de sa politique des prix.

1311. L'exploration des procédures (1962-1966)

Le souci des pouvoirs publics d'entreprendre un ensemble systématique d'actions en vue d'assurer une croissance des différents revenus en harmonie à la fois avec les objectifs sociaux et les objectifs économiques de leur politique, s'est manifesté pour la première fois en 1962.

A cette époque, dans le contexte d'une économie en forte expansion, la progression des salaires, qui s'effectuait à un rythme supérieur à celui de la production, menaçait déjà la stabilité des prix. Aussi, conscient des avantages que présentait pour la collectivité toute entière une politique des revenus efficace se substituant en tout ou partie aux moyens déflationnistes traditionnels, le gouvernement manifesta-t-il sa volonté de préparer l'opinion publique à en accepter la nécessité.

En juillet 1962, un groupe de travail mixte fut constitué auprès du Commissariat Général au Plan pour examiner les statistiques de revenus. Son rapport mit l'accent sur deux points : les lacunes statistiques et des anomalies particulièrement choquantes dans la distribution des revenus.

Dans une seconde étape, à l'automne 1963, une conférence des Revenus fut organisée sous la présidence du Commissaire Général au Plan avec des représentants de l'Administration et des associations syndicales et patronales de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Son objet était de faire admettre progressivement la nécessité d'une politique des revenus "économiquement plus efficace et socialement plus équitable". Dans le rapport qu'il présenta en son nom personnel, le président de la conférence préconisait :

- la création d'un groupe de travail administratif pour améliorer l'outil statistique;
- l'établissement - fait nouveau - d'une programmation en valeur du Ve Plan (1966 - 1970);
- la fixation annuelle par le gouvernement des normes souhaitables pour l'évolution des différentes catégories de revenus sur la base des indications moyennes du Plan;
- la création d'un Collège d'Etude et d'Appréciation des Revenus composé de personnalités indépendantes et chargé d'examiner et d'apprécier, au regard des indications du Plan et des recommandations annuelles du gouvernement, la situation des branches ou de telle entreprise particulière.

En complément à ces indications, qui se situaient sur le plan général, l'Etat s'efforça de mettre en oeuvre une politique des revenus dans son domaine propre. En ce qui concerne les entreprises publiques, les grèves déclenchées au printemps 1963 en furent l'occasion. Le 13 mars 1963, une "Commission des Sages" fut créée. Elle examina l'évolution des salaires dans les charbonnages, à l'Electricité de France et à la S.N.C.F., en comparaison avec la situation du secteur privé. Elle conclut à la nécessité d'un relèvement dont le gouvernement tint largement compte dans ses décisions. Elle recommanda, d'autre part, d'instituer de nouvelles procédures pour les discussions salariales.

### 1312. La politique des revenus dans le Vme Plan

Les débats qui se sont déroulés au sein de la conférence des Revenus et du Conseil Economique et Social ont révélé qu'il était prématuré d'envisager une politique contractuelle des revenus. Aussi, celle qui a été retenue est-elle une politique indicative, l'essentiel des recommandations faites par le président de la Conférence des Revenus ayant servi de base aux dispositions prises à cet égard dans le cadre du Vme Plan.

Des normes ont été précisées pour la progression moyenne, au cours de la période d'exécution du Plan, des grandes catégories de revenus, des écarts par rapport à ces normes pouvant être admis au niveau des branches ou d'une entreprise à l'autre en fonction des gains de productivité.

Ces normes n'étant qu'indicatives, le gouvernement ne pouvait qu'inciter les partenaires sociaux à les respecter en leur faisant des recommandations aussi étayées que possible.

A cette fin, le Vme Plan prévoyait une série de procédures.

Chaque automne, la Commission des Comptes et Budgets Economiques de la Nation devait procéder à un examen technique de la comptabilité de la politique économique et de l'évolution prévisible des grandes masses de revenus; puis après consultation, sous une forme appropriée, des organisations syndicales, professionnelles et sociales, le gouvernement devait indiquer pour l'année à venir les normes souhaitables et les écarts justifiés.

Le Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts (C. E.R.C.) fut institué en 1968 pour suivre l'effet de ces recommandations. Composé de personnalités indépendantes et placé auprès du Commissariat général du Plan, cet organisme "a pour mission de contribuer ... à une connaissance plus rapide et plus complète de tous les revenus et de tous les éléments constitutifs des coûts de production et, en premier lieu, des conditions de formation et de distribution des revenus de toutes catégories". Le gouvernement peut, en outre, soit de son propre chef, soit à la demande du Conseil Economique et Social, le saisir de toute question particulière qui paraîtrait exiger un examen prioritaire.

### 1313. L'action entreprise dans son domaine propre par la puissance publique

Les moyens offerts aux pouvoirs publics par le Vme Plan à l'égard du secteur privé ne pouvaient avoir que des effets limités et incertains dans la mesure où ils ne relevaient que de la persuasion.

En revanche, en vertu de ses attributions sociales et économiques d'une part et grâce à l'importance des opérations de distribution ou de redistribution des revenus qu'il effectue ou qu'il contrôle d'autre part, l'Etat était en mesure de mener une action qui, non seulement, a une valeur d'exemple, mais, en outre, influence substantiellement l'évolution des différents revenus dans le sens des recommandations du Plan.

A cet égard, l'Etat a exercé une action directe sur l'évolution des rémunérations tant du personnel de la Fonction publique que de celui des entreprises publiques. Elle s'est manifestée aussi dans la progression des prestations sociales, les rajustements du S.M.I.G. et les aménagements fiscaux. Elle s'est traduite, enfin, par l'orientation donnée aux revenus agricoles que les pouvoirs publics se sont efforcés de régulariser et de préserver des conséquences de la surproduction, notamment en intervenant comme acheteur et vendeur sur les marchés des principaux produits agricoles.

D'autre part, les responsabilités qui lui échoient pour le maintien de la stabilité ont permis à l'Etat d'agir par le biais de sa politique des prix sur la formation des revenus salariaux et non salariaux du secteur privé non agricole.

#### 1314. L'action indirecte par la politique des prix

Responsable de la stabilité monétaire, l'Etat contrôle indirectement la formation des revenus salariaux et non salariaux du secteur privé par l'intermédiaire de sa politique des prix.

Dans ce domaine, après une période de blocage - les prix des produits industriels et de certains services avaient dû être plafonnés en 1963 - l'accent fut mis sur une politique contractuelle. C'est ainsi que la faculté fut offerte aux entreprises, en mars 1965, de souscrire avec l'Administration des "contrats de stabilité" aux termes desquels une entreprise ou un groupe d'entreprises était libre d'augmenter certains de ses prix à condition d'en maintenir stable le niveau d'ensemble.

Utiles pour consolider la stabilité et permettre les adaptations indispensables, les contrats de stabilité ne pouvaient, en raison de leur manque de souplesse, constituer un instrument durable. Le 9 mars 1966 furent institués les "contrats de programme".

Sous ce régime, les entreprises étaient invitées à souscrire, pour la durée du Plan, un engagement couvrant un domaine plus ou moins étendu de leur activité. Le contrat pouvait être révisé annuellement et entraînait un examen périodique par l'Administration.

Jusqu'en 1971, ont donc coexisté trois régimes en matière de prix : les contrats de stabilité, les contrats de programme, le blocage de 1963, avec des possibilités de rajustement.

### 132. La politique contractuelle des revenus

La situation nouvelle due aux événements de mai 1968 incita les pouvoirs publics et les syndicats à entreprendre une action diversifiée sur d'autres bases, sans pour autant négliger les enseignements tirés des expériences précédentes. Les salaires horaires avaient fortement progressé en 1968 (+ 15,4 %) et la hausse de 35 % du S.M.I.G. avait ramené dans son champ d'application un très grand nombre de travailleurs qui, auparavant, en étaient sortis.

C'est ainsi que progressivement a été mise en place une politique des revenus fondée sur la concertation entre partenaires sociaux. Des mesures propres à augmenter les bas salaires et à améliorer la situation des travailleurs ont été prises; le concept de salaire minimum a été remanié; l'association des travailleurs aux résultats de leur entreprise, dans le cadre des accords d'intéressement et la mensualisation des salariés horaires sont en cours. Enfin, et surtout, un nouveau mode de relation entre salariés et employeurs a été introduit. Il s'agit des "contrats de progrès" qui font appel au principe d'une liaison entre l'augmentation des rémunérations et l'accroissement de la production ou de la productivité et qui comportent une garantie de progression du pouvoir d'achat.

C'est à l'Etat que revient l'initiative d'une politique contractuelle des revenus, inaugurée dans le secteur public au début de l'année 1970 avec les accords conclus dans les entreprises nationales.

Ces contrats de progrès reposent sur trois éléments :

- la hausse des prix. Des clauses de sauvegarde garantissent un accroissement minimum du pouvoir d'achat;
- la progression du produit national ou de la production de l'entreprise, comme base d'indexation;
- les mouvements catégoriels, visant par là à assurer une progression des rémunérations par une promotion des salariés dans la hiérarchie.

La politique des pouvoirs publics, suivie initialement, tendait à contenir les dépenses relatives aux personnels dans une limite déterminée. Cette limite était initialement fixée au moyen du concept de masse salariale. Celui-ci a perdu de sa rigueur, lorsque la clause de garantie du pouvoir d'achat a été introduite dans les conventions.

-----

L'examen des ébauches de politiques de revenus chez nos trois voisins montre une certaine gradation. Alors qu'en Belgique, le concept d'une politique des revenus est vague et fortement contesté, nos voisins allemands ont mis sur pied un système d'analyse et d'informations qui vise à fournir aux partenaires sociaux des données objectives qui devraient faciliter une coordination des objectifs poursuivis par les partenaires sociaux, avec la coopération de l'Etat. Enfin, en France, le gouvernement intervient plus directement par le biais d'une politique des prix (allant jusqu'au blocage pur et simple), par des recommandations aux partenaires sociaux et par des normes indicatives.

Cette gradation correspond, d'ailleurs, aux différents degrés de dirigisme qu'ont atteints nos trois économies voisines .

Alors que la Belgique et l'Allemagne ont adopté une ligne strictement libérale, l'Etat n'intervenant point dans les rouages économiques et le secteur public étant réduit à un minimum indispensable, l'économie française opère dans le cadre d'un plan national, non coercitif mais dont les lignes peuvent tout de même être imposées aux entreprises dans la mesure où les crédits, subventions, facilités fiscales et autres avantages ne sont accordés que dans la mesure où la politique de l'entreprise est conforme au plan. Par ailleurs, le plan national est évidemment impératif pour le secteur nationalisé, nettement plus important qu'en Belgique ou en Allemagne.

C'est ainsi que le secteur nationalisé comporte notamment toutes les grandes banques de dépôt, les assurances, la plupart des entreprises de transport, toutes les formes d'énergie ainsi qu'une partie de l'industrie mécanique (chantiers navals, automobiles etc.).

Par ailleurs, la gradation dans le caractère dirigiste de la politique des revenus correspond également à un degré croissant d'autonomie nationale.

Alors que la Belgique, vu ses dimensions économiques réduites et son dynamisme international, est largement exposée aux influences étrangères, que l'Allemagne est délibérément tournée vers le commerce extérieur, à tel point que la République Fédérale d'Allemagne est le plus grand exportateur et importateur du monde, la France est beaucoup moins dépendante du commerce extérieur et des mouvements financiers vers et de l'étranger.

Par ailleurs, l'économie française est périodiquement isolée du reste du monde par un système élaboré de contrôles, de réglementations dans les domaines du commerce extérieur, des changes, des mouvements de capitaux.

Mais, même si le gouvernement français peut indéniablement influencer la formation des revenus, surtout dans certaines branches et à certains moments, il serait faux d'y voir la réalisation d'une politique des revenus coordonnée au niveau national telle qu'elle correspondrait à notre définition.

Assez paradoxalement, nous trouvons des expériences d'une telle politique des revenus chez deux autres pays européens, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne, et ce malgré le fait que ces deux pays ont une longue tradition d'ouverture sur le monde et de dynamisme commercial et financier international.

#### 14. La politique des revenus aux Pays-Bas

La réussite spectaculaire, puis l'échec aujourd'hui total, de la politique des revenus aux Pays-Bas, illustre bien les difficultés du fonctionnement d'un système centralisé de régulation des salaires.

Entre 1945 et 1959, la politique des revenus aux Pays-Bas pouvait être présentée comme un cas exemplaire de concertation réussie entre partenaires sociaux. Mais, dès 1959, le système commençait à se désagréger. Les tentatives de reprise en main par l'administration étaient contrecarrées par l'explosion des salaires de 1963. Entre 1963 et 1970, la politique des revenus a connu aux Pays-Bas des fortunes diverses, avec alternance de strict contrôle et de libéralisation. Mais en déclarant, en août 1971, qu'il renonçait - dans le but d'améliorer le climat social - à tout contrôle des prix et des salaires - le gouvernement néerlandais a sonné le glas de la politique des revenus.

##### 141. 1945 - 1959

Dès 1945, et afin de faciliter l'effort de reconstruction du pays en freinant la progression des coûts salariaux, était mis en place par le gouvernement un système centralisé de fixation des salaires. Le principe du système était que, sur le plan national, le taux de croissance de la masse salariale ne pouvait excéder les progrès de la productivité. Ces progrès étaient estimés pour l'année  $n + 1$  à l'automne de l'année  $n$ , après

discussion entre le gouvernement et ses experts (Centrale Plan-bureau) et la Fondation du Travail (organisme qui regroupe les fédérations d'employeurs et de salariés). Le système a bien fonctionné jusqu'en 1959, les taux de salaires ayant progressé plus modérément que dans les autres pays de l'O.C.D.E., et les prix étant restés très stables (taux de salaires conventionnés sur la période 1950 - 1959 : + 3,8 % par an; salaires effectifs totaux : + 5,4 %; indice du coût de la vie : + 1,9 %.

#### 142. 1959-1962

D'importants changements ont été introduits dans cette procédure à partir de 1959. A la politique des salaires "dirigée" a succédé une politique "différenciée" visant à ajuster les salaires dans chaque secteur d'industrie en fonction des progrès de la productivité dans ce secteur.

Pour les deux premières années, 1959 et 1960, cette réglementation s'est traduite par une croissance des salaires par tête un peu inférieure à la croissance de la productivité, alors que les prix à la consommation continuaient de progresser à un taux de 1 %. En raison de l'opposition des organisations syndicales, et peut-être également de la situation de pénurie de main-d'oeuvre qui s'est installée en 1961, cette tendance à une progression du pouvoir d'achat inférieure à la progression de la productivité s'est inversée pour les années 1961 et 1962. D'autre part, des disparités se sont affirmées entre les niveaux de revenus des différentes branches, et le gouvernement a dû réviser en novembre 1962 sa politique de détermination des salaires.

143. 1962-1965

En novembre 1962, en effet, le gouvernement a entériné les propositions faites par le Conseil Economique et Social. Les principes de la nouvelle procédure sont les suivants :

- la hausse des salaires n'est plus déterminée en fonction des progrès de productivité par secteur, mais la situation économique générale sert de base aux négociations : position concurrentielle vis-à-vis de l'étranger, situation du marché de l'emploi, productivité globale de l'économie, etc.;
- la responsabilité de la fixation des salaires repose désormais en premier lieu sur les organisations de travailleurs et d'employeurs, la Fondation du Travail est désormais chargée d'approuver les accords de salaires. Le gouvernement conserve néanmoins d'importantes possibilités de contrôle et d'intervention, notamment pour imposer un blocage des salaires si nécessaire.

En ce qui concerne la politique des prix, les principes sont les suivants :

- seules sont permises les hausses ayant des causes externes (hausses des matières premières);
- les hausses de salaires ne doivent pas être répercutées dans les prix;
- en cas d'augmentation de prix entraînée par un accroissement excessif des coûts, la marge bénéficiaire doit être maintenue en valeur absolue, et par conséquent réduite en pourcentage.

144. L' "explosion" des salaires de 1963

La procédure mise en place en 1962 n'a pas été appliquée durablement : dès l'automne 1963, alors que le gouvernement avait proposé de fixer à 6 % le relèvement des salaires, les syndicats refusaient cette proposition, et obtenaient du patronat une augmentation des salaires de l'ordre de 10 %, assortie de nombreux avantages annexes (augmentation du salaire minimum hebdomadaire, fort relèvement des prestations sociales, etc.).

Plusieurs raisons expliquent ce soudain durcissement des revendications ouvrières : l'incidence de la création de la C.E.E. sur l'émigration frontalière; la sous-évaluation possible du florin, encore que cette sous-évaluation ne soit pas du tout prouvée, puisque les Pays-Bas ont été le pays dont les exportations ont le moins bénéficié de la création de la C.E.E.; la forte réduction du chômage aux Pays-Bas, autorisant un durcissement des syndicats.

145. L'évolution récente de 1966 - 1968

Vers la fin de 1965, aucun accord n'ayant pu être conclu sur la politique des salaires pour 1966, le gouvernement a décrété un blocage des salaires jusqu'à la mi-juillet et a restauré l'autorité du Conseil National des médiateurs en matière de politique des salaires. Cette mesure était accompagnée de mesures de contrôle des prix analogues à celles prises en 1962 :

- toute hausse de prix devait faire l'objet d'une notification préalable au Ministère des Affaires Economiques;
- les augmentations des coûts externes pouvaient seules être répercutées sur les prix;
- les baisses des coûts externes devaient être répercutées sur les prix;
- les distributeurs ne devaient pas accroître leurs marges bénéficiaires nominales.

En 1968, le gouvernement s'est orienté vers une politique libérale en matière de salaires, réduisant la Fondation du Travail et le Conseil National des médiateurs à un rôle d'organes consultatifs.

Le projet de loi soumis en septembre 1968 au Parlement prévoyait néanmoins certaines possibilités d'interventions pour le gouvernement.

Ce projet de loi a soulevé une vive opposition et n'a été voté qu'après que le gouvernement ait posé la question de confiance.

En 1968, bien que le gouvernement ait souhaité que la progression des salaires ne dépasse pas 6,5 %, il s'est abstenu d'intervenir dans les négociations salariales et la hausse des salaires par travailleur a atteint 8,5 %. Au début de 1969, par suite de l'introduction de la T.V.A., et de la croissance des prix des produits importés, les prix à la consommation ont considérablement augmenté. Aussi, le gouvernement a-t-il dû recourir en avril à un blocage des prix général.

Pour 1970, le Conseil Economique et Social recommandait des augmentations de salaires de 5 %, mais cette directive n'a pu être réalisée en raison des grèves importantes qui se sont déclenchées en fin d'année.

Enfin, "dans le but d'améliorer le climat social", en août 1971, le gouvernement a renoncé à intervenir dans le processus de formation des prix et des salaires.

Au total, c'est un constat d'échec de la politique des prix et des revenus que l'on doit bien faire aujourd'hui aux Pays-Bas et cela, précisément, au moment où l'on aurait le plus besoin d'elle.

Et pourtant, se trouvaient réunies aux Pays-Bas toutes les conditions généralement considérées comme nécessaires à la réussite d'une politique des prix et des revenus :

- un appareil administratif et statistique adapté;
- un consensus social et une bonne représentativité des organisations syndicales;
- une politique des prix et des revenus mise en place de longue date, et non pas implantée "à chaud".

## 15. La politique des revenus en Grande-Bretagne

### 151. "Neddy" et "Nicky", ou la planification à l'anglaise

De l'autre côté de la mer du Nord, on ne parle pas seulement de politique des salaires, comme aux Pays-Bas, mais de politique des revenus. On en parle depuis peu de temps d'ailleurs, c'est-à-dire dans des conditions qui ne sont plus marquées par les séquelles de la guerre. Certes, une fiscalité directe très progressive et un système de Sécurité Sociale financé par l'impôt, ont constitué, dès la fin de la guerre, une politique de redistribution des revenus. Mais toute la différence entre celle-ci et une politique des revenus est précisément que, dans un cas on "redistribue" des revenus mal répartis, alors que dans l'autre cas on agit sur la distribution primaire des revenus.

"Neddy" et "Nicky" ne sont pas les teckels préférés de la reine d'Angleterre. Ce sont les noms familiers que les Anglais ont donnés à deux organismes créés en 1962 : le Conseil National du Développement Economique et la Commission Nationale des Revenus.

Chose curieuse, c'est un gouvernement conservateur qui a révélé aux Anglais les vertus de la planification. Il avait, pour cela, de bonnes raisons : l'économie britannique manifestait un vieillissement qui se traduisait par la lenteur avec laquelle elle progressait.

"Neddy" s'apparente au Commissariat au Plan français : un Office restreint où des techniciens travaillent sous le contrôle d'un Conseil tripartite (gouvernement, patronat, syndicats). Sa première tâche a été de dessiner l'évolution possible et souhaitable de l'économie britannique pendant la période 1961 - 1966. Il a publié son rapport en février 1963. Dans ce document "Neddy" déclarait qu'un taux de croissance de 4 % par an était convenable. Un second rapport, en avril 1963, a précisé les conditions d'une amélioration de la croissance. Parmi elles : une meilleure maîtrise de l'évolution des prix et des revenus. Les planificateurs britanniques s'engageaient avec beaucoup de précautions sur ce terrain : il s'agissait de ne pas effrayer le patronat et surtout les syndicats, lesquels ne voulaient pas donner à un gouvernement conservateur des atouts qui lui permettraient de vaincre les travaillistes aux prochaines élections.

"Nicky" n'était pas un organe tripartite. C'était une commission d'origine gouvernementale, composée de quatre personnalités indépendantes (magistrats et administrateurs) assistées d'un économiste comme secrétaire. Elle examinait les accords de salaires conclus librement par les patrons et les syndicats pour apprécier leur conformité avec les exigences de l'équilibre économique. Elle n'avait aucun pouvoir de décision, ni même d'investigation : elle se contentait d'alerter l'opinion et le gouvernement sur ce qui lui paraissait être des anomalies. Son critère de jugement était la productivité générale de l'économie et non pas la productivité de chaque branche particulière.

Exemple : Si la productivité moyenne s'accroît de 3,5 % (c'est-à-dire le rapport entre l'évolution de la production et l'évolution de la quantité de travail), les salaires ne devront augmenter que dans ces proportions. Pour les industries où la productivité est plus élevée, par exemple là où elle est de 6 %, la différence - soit 2,5 % - doit être affectée à la baisse des prix.

Durant l'été 1963, "Nicky" a déclaré quatre accords de salaires "contraires à l'intérêt national", ce qui a provoqué de vives protestations du côté des syndicats. Pourtant, les dirigeants de ceux-ci s'efforçaient de préparer une évolution de leurs troupes à l'égard de ce problème. Ils savaient que si les travaillistes revenaient au pouvoir, ils ne pourraient pas l'éluder.

Au congrès des Trade-Unions (confédération de l'ensemble des syndicats) en 1963, un rapport a été présenté sur la planification et la politique des revenus. On y lit des phrases comme celle-ci : "Les syndicalistes pourront-ils affirmer qu'on peut tout planifier sauf les salaires ?"

En 1964, les travaillistes prennent le pouvoir. A leur programme : la politique des revenus. La seconde personnalité du parti est chargée de la mettre en oeuvre : M. George BROWN est nommé Vice-Premier ministre chargé des Affaires Economiques, dans ce but. Le 16 décembre 1964, gouvernement, patronat et syndicats signent une déclaration commune sur les principes qui doivent présider à une politique des revenus et des prix.

#### 152. L'expérience travailliste

Sur ces bases, le gouvernement met en place une nouvelle commission nationale des prix et des revenus, qui se substitue à l'ancienne "Nicky". Cette commission n'est plus un organisme gouvernemental composé de personnalités indépendantes, mais une institution tripartite où sont représentés l'administration, le patronat et les syndicats. A noter qu'elle est présidée par un ancien ministre conservateur.

Elle comprend deux sections : l'une pour les revenus, l'autre pour les prix. Elle peut être saisie à la demande du gouvernement, de particuliers ou d'organismes indépendants. Elle ne dispose pas de plus de pouvoir que "Nicky".: Elle n'agit que par persuasion. Le fait nouveau est donc la participation syndicale qui donne à la nouvelle commission une autorité morale que "Nicky" n'avait pas.

Les orientations en fonction desquelles la commission doit juger de l'évolution des prix et des revenus sont déterminées par le gouvernement sous forme d'un Livre blanc. Celui-ci est élaboré dans le cadre du "Neddy" et soumis pour approbation aux organisations patronales et ouvrières.

En avril 1965, le premier Livre blanc stipule :

- pour les revenus : l'augmentation annuelle moyenne doit se situer entre 3 % et 3,5 % (compte tenu des réductions d'horaires, des augmentations de congés payés, des majorations pour heures supplémentaires, des primes etc.). Des dépassements sont tolérés dans les cas suivants : quand les travailleurs contribuent directement à l'accroissement de la productivité, au-delà de la moyenne, dans leur firme et leur branche; quand il faut attirer de la main-d'oeuvre dans certains secteurs; quand les revenus sont anormalement bas; quand il y a un trop grand écart entre les salaires d'ouvriers qui font un travail analogue. Tout dépassement de la hausse moyenne dans une branche doit être compensé dans les autres branches. La norme ne s'applique pas seulement aux salaires, mais aux bénéfices et aux dividendes.
- Pour les prix : leur augmentation ne pourra être justifiée que par une augmentation insuffisante (pour des raisons inévitables) de la productivité. Mais ils devront diminuer toutes les fois que la productivité augmentera plus que la moyenne.

En septembre 1965, le congrès des Trade-Unions décide, après un débat passionné, de pratiquer lui-même une discipline des salaires; lorsqu'un syndicat dépose une revendication de salaires, il doit d'abord la soumettre aux organismes confédéraux, lesquels donnent le "feu vert" ou bien transmettent le dossier au gouvernement. Celui-ci, en outre, renforce les pouvoirs de la commission nationale des prix et des revenus.

En outre, l'encadrement syndical est très poussé en Grande-Bretagne. Près de la moitié des salariés adhèrent à des syndicats. Ceux-ci se regroupent au sein du Congrès des Trade-Unions. Du côté patronal, il y avait trois organisations : l'une pour les questions sociales, l'autre pour les questions économiques, la troisième plus spécialisée dans les problèmes des petites et moyennes entreprises. Ces trois organisations ont décidé de se regrouper, justement à l'occasion des débats sur la planification des revenus.

A ces conditions générales, s'ajoutent en 1964 - 1965 des conditions particulières, favorables à une plus grande discipline en matière de prix et de revenus : la livre sterling est gravement menacée; les travaillistes sont au pouvoir. La livre menacée, c'est un peu la patrie en danger.

### 153. L'évolution récente

Les années récentes furent marquées par le débordement des syndicats par la base : multiplication des grèves "sauvages", refus de reconnaître des accords intervenus au niveau de l'entreprise ou du secteur d'activité. La détérioration du climat des relations industrielles, particulièrement sensible depuis le début de l'année 1972, et le durcissement des appareils syndicaux, sans cesse menacés d'être débordés par les éléments les plus revendicatifs de la base (mineurs, cheminots, dockers) ont très clairement mis en valeur ce phénomène.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le gouvernement conservateur, durant les deux premières années de son existence, ait préféré s'en tenir au libre jeu des forces du marché en recommandant toutefois aux entrepreneurs du secteur privé de "faire preuve de fermeté dans les négociations" et en montrant lui-même "l'exemple" dans le secteur public.

D'une part, en effet, la mise en oeuvre d'une politique des prix et des revenus apparemment contraire à sa philosophie économique d'autre part les leçons de l'expérience travailliste, lui ont montré qu'en dehors des phases de blocage strict des prix et des revenus, généralement suivies d'un phénomène de "backlash", on ne pouvait guère attendre de résultats favorables de ce genre d'expérience.

C'est cependant une fois de plus sous la pression de la nécessité que le parti conservateur, en septembre 1972, a fait connaître les grandes lignes d'un plan de lutte contre l'inflation, dont l'un des piliers est constitué par la loi sur les relations industrielles dite loi R. CARR. A côté d'une institutionalisation des syndicats visant à obtenir une plus grande discipline des travailleurs, cette loi prévoit le droit pour le Gouvernement de suspendre le déclenchement d'une grève. L'expérience, nouvelle pour les conservateurs, n'avait dès le départ, que peu de chances de réussite, pour les raisons évoquées plus haut. On n'observe pas, en effet, actuellement au Royaume-Uni de consensus général sur les objectifs de politique économique à atteindre, ni sur les moyens d'y parvenir, ce qui explique la réserve, voire l'hostilité, des syndicats à l'annonce du plan de limitation concertée des prix et des salaires. Ce manque de consensus général a provoqué les troubles sociaux les plus importants depuis l'après-guerre, et ce à un moment où, pourtant, la conjoncture mondiale était fortement ébranlée par la crise énergétique et où les structures économiques britanniques semblaient particulièrement mal armées pour faire face aux difficultés économiques qui menaçaient tous les pays occidentaux fortement industrialisés. On peut donc valablement conclure que, tout comme aux Pays-Bas, l'expérience d'une politique des revenus globale, coordonnée et coercitive n'a donné à ce jour de résultat concluant en Grande-Bretagne.

Il convient, par ailleurs, de relever qu'alors que la politique des revenus néerlandaise s'est graduellement estompée, le sort de la politique des revenus britannique a connu des hauts et des bas spectaculaires, alternant les périodes de contrôle très strict (les "stop") et les périodes d'explosion désordonnée de revenus (les "go"). Avant de conclure, il sera intéressant d'examiner les expériences en matière de politique des revenus de deux pays dont l'un a progressé très loin dans la voie d'un socialisme démocratique, à savoir la Suède, alors que le second fait figure de proue dans le camp de l'économie libérale, à savoir les Etats-Unis.

Assez curieusement, nous constaterons que le concept de politique des revenus est largement basé sur l'autonomie contractuelle et des prix en Suède, alors que la politique des revenus pratiquée aux Etats-Unis (sinon en théorie, du moins sur le plan des réalités) s'inspire d'un dirigisme étatique assez poussé.

#### 16. La politique des revenus en Suède

Dans ce pays, les partenaires sociaux s'efforcent d'éviter l'intervention de l'Etat, bien que les socialistes détiennent le pouvoir presque en permanence. Cette méfiance à l'égard des pouvoirs publics explique que dans cet Etat gouverné par des socialistes, la législation du travail est relativement modeste.

En fait, la politique des revenus se ramène à une politique des salaires définie sur une base paritaire. Depuis 1956, patronat et syndicats concluent des "accords-cadres" pour une durée de un ou deux ans. C'est ainsi que l'accord conclu en 1962, prévoyait que les hausses de salaires pourraient être de l'ordre de 5 % en deux ans. Ce n'est qu'une recommandation. Chaque syndicat doit s'en inspirer dans ses négociations particulières.

Le débat se trouve ainsi reporté au sein des organisations professionnelles. Les dirigeants confédéraux s'efforcent d'obtenir la discipline de leurs organisations de base. Ils ont pour cela des moyens puissants : 70 % des salariés sont syndiqués en Suède (notamment dans la très puissante L.O.); aucune grève ne peut être déclenchée sans l'approbation de la direction confédérale.

Du fait de la pénurie de main-d'oeuvre, les gains réels ont tendance à augmenter plus vite que les taux définis par contrats. De sensibles différences apparaissent ainsi entre les branches. En outre, de 1960 à 1964, les salaires ont augmenté de 35 %; pendant la seule période 1962 - 1964 où ils n'auraient dû progresser que de 5 %, ils ont augmenté de 15 % ! Les prix ont progressé, dans le même temps, de 6 %. Au total, l'expérience suédoise apparaît plus efficace pour éviter les grèves que pour assurer une régulation des prix et des revenus (avec, toutefois, une action efficace des syndicats pour atténuer certaines inégalités), tant et si bien qu'une plus grande intervention de l'Etat est envisagée.

## 17. La politique des revenus aux Etats-Unis

### 171. 1960 - 1970

Tout en se défendant d'appliquer une politique complète des revenus, le gouvernement fédéral a souvent pratiqué, au cours de ces dix dernières années, une politique active et étendue des salaires et des prix. Le pouvoir de contracter par négociation collective et de fixer les prix reste entièrement libre. Mais il est opportun que ces décisions prennent en considération l'intérêt national.

A cette fin, l'administration démocrate, entre 1962 et 1967, recommande instamment de respecter des normes - "guideposts"- qui étaient essentiellement fonction du taux de croissance de la productivité globale, soit pour les prix, une diminution si la variation de la productivité de la firme est supérieure à celle de la productivité globale, et soit, pour les salaires dans chaque industrie, une augmentation du gain horaire égale à celle de la productivité globale, cette norme comportant cependant de nombreuses exceptions. La doctrine a été formulée complètement pour la première fois dans le rapport des Conseillers économiques de janvier 1962 et fut réitérée dans les rapports suivants. A partir de 1967, débordée par la guerre du Vietnam, le plein emploi et l'inflation, elle a été mise en veilleuse.

Le gouvernement américain a recherché l'adhésion des syndicats d'employeurs et de travailleurs à ces recommandations par la persuasion, et, dans quelques cas, par l'intervention directe du Président. Un Comité consultatif du Président sur les relations entre employeurs et travailleurs a été créé au début de 1961. Convoqué une fois par an, et réuni pour la première fois en avril 1962, il regroupe sept représentants des travailleurs, sept représentants des employeurs, cinq personnalités indépendantes et les Secrétaires d'Etat au Travail et au Commerce. Ce comité peut donner des conseils sur les attitudes à prendre par le Gouvernement devant les négociations collectives ou les conflits sociaux importants. L'intervention effective du Président peut revêtir deux formes : le Gouvernement se fait représenter lors des négociations de salaire d'importance générale; il agit par la persuasion, la pression, et l'appel à l'opinion publique pendant le délai laissé par la procédure Taft-Hartley qui régleme la grève. Toutefois, la plupart de ces interventions sont discrètes, elles se déroulent le plus souvent sous la forme de conversations bilatérales entre le Secrétaire d'Etat intéressé et les représentants syndicaux ou patronaux, autour des normes proposées par le Comité des Conseillers Economiques du Président, et de la position éventuellement suggérée par le Comité Consultatif.

De 1960 à 1964 aux Etats-Unis, les gains horaires ont progressé de 3,6 % en moyenne annuelle dans l'ensemble de l'économie privée. Ce taux est très proche des recommandations officielles. Les interventions gouvernementales paraissent donc avoir été efficaces. La reconduction, en septembre 1965, des conventions collectives de la sidérurgie pour trois ans, a conduit à une augmentation moyenne des salaires horaires d'environ 3,5 % par an, ce qui est à peine supérieur aux normes officielles.

En matière de prix, l'action du Président consiste beaucoup à agir par conversations discrètes avec les responsables. Il contrôle d'autre part les principaux prix agricoles, ceux de l'énergie et ceux des transports. Dans des cas importants et "chauds", il est amené à intervenir pour s'opposer aux hausses des prix "stratégiques" (acier, aluminium par exemple) qui dépassent les normes par tous moyens de persuasion ou de pression à la disposition de l'administration, ainsi qu'en dénonçant l'incivisme des fautifs devant l'opinion publique. L'intervention la plus vigoureuse et la plus significative a été faite au début de l'année 1962, lorsque les grandes firmes sidérurgiques prétendirent relever exagérément leurs prix après avoir consenti des hausses de salaires "normales".

172. La N.E.P. du 15 août 1971 et la politique des revenus

Le blocage des prix et salaires, annoncé le 15 août 1971, pour une durée de trois mois se fixait deux buts : briser la spirale inflationniste et donner à l'administration le répit nécessaire à la définition d'une politique stabilisatrice à plus long terme. Elaborées au cours de cette période, deux séries de textes définissaient la nouvelle politique. Il s'agissait, non pas de réduire les tensions inflationnistes, jugées en voie de résorption spontanée, mais de prévenir la réapparition d'une psychose d'inflation injustifiée; pour l'administration, l'excès de demande qu'avait enclenché le processus inflationniste avait disparu, et la spirale salaires-profits-prix qui s'auto-entretenait avait été stoppée par le blocage. Le respect par tous de normes fondées sur le bon sens devait donc permettre de contenir

la hausse de prix dans des limites raisonnables. Or, les faits ont amené les autorités américaines à réviser leur point de vue et leurs moyens d'action.

Dans ces conditions, le principe initial était celui d'un contrôle sous-tendu par des règles strictes; mais il a fait place à un pragmatisme plus contraignant et moins efficace qu'il n'était prévu.

#### 1721. Le principe initial

Pour des raisons d'ordre théorique - certains économistes considérant l'inflation comme due aux pouvoirs discrétionnistes des monopoles et des syndicats puissamment organisés - et d'ordre pratique - l'intervention de l'administration se voulait aussi limitée que possible - la politique des revenus établie en novembre 1971 se fondait sur les normes applicables à l'ensemble de l'économie, mais dont le respect serait plus strictement contrôlé dans les secteurs concentrés.

#### 17211. Les normes

La Commission des Prix a retenu comme objectif global une hausse moyenne des prix de 2,5 % pour 1972. Les hausses de prix ne sont autorisées que dans la mesure où elles sont provoquées par une hausse des coûts intervenue postérieurement au 14 novembre 1971, et doivent tenir compte des réductions de charges résultant d'une amélioration de la productivité. En outre, elles ne doivent pas se traduire par une majoration des marges bénéficiaires par rapport à une période de référence, disposition qui est présentée comme une garantie d'efficacité supplémentaire, mais qui permet en fait aux entreprises de maintenir des résultats financiers très satisfaisants.

Les hausses sont autorisées par référence à une valeur profit net avant impôts/chiffre d'affaires variable selon qu'il s'agit d'industries, de services ou de distribution.

Le Bureau des Salaires a décidé que les rémunérations ne pourraient en 1972 être relevées en moyenne de plus de 5,5 % : chiffre retenu comme compatible avec les hypothèses de progrès de la productivité, + 3 % par an, et de hausse des prix, + 2,5 %.

Le Comité des intérêts et dividendes a demandé aux sociétés de maintenir les dividendes au niveau qu'elles ont atteint en novembre jusqu'à la fin de 1971, et de ne pas les augmenter en 1972 de plus de 4 % par rapport à la progression moyenne des trois derniers exercices.

#### 17212. Le contrôle

L'ingérence de l'administration dans l'économie est limitée au maximum. Les organismes préexistants ou créés à cette occasion sont nombreux, investis tantôt de responsabilités et tantôt de fonctions de conseils, mais ils sont légers et n'emploient que des effectifs réduits.

Le Comité du Coût de la Vie, créé le 15 août 1972 est un organisme purement administratif regroupant un petit nombre de collaborateurs directs du président, chargé de la conduite générale du programme : il détermine les objectifs généraux à partir desquels les autres organismes définissent leurs objectifs particuliers, prennent les mesures propres à en assurer la réalisation et les décisions individuelles requises par la situation. Il est présidé par le secrétaire du Trésor.

Le Bureau des Salaires est composé de quinze membres représentant à parts égales le patronat, les syndicats et le public (personnalités et fonctionnaires désignés par le président). Il définit le taux des hausses de salaires et les procédures permettant d'assurer le respect des normes; il peut, cas par cas, apporter des modifications aux décisions de caractère général qu'il a lui-même arrêtées.

La Commission des Prix est composée de sept membres représentant l'intérêt public et désignés par le président. Elle fixe la hausse moyenne des prix et les modalités d'application de cette décision.

Le Comité des Intérêts et Dividendes, composé de fonctionnaires et présidé par le président du Bureau des Gouverneurs du Système fédéral de Réserve, agit uniquement par voie de recommandation.

Les dispositions sont mises en oeuvre de façon différenciée selon que les hausses des salaires et des prix ont ou non une grande extension, il y a accord préalable ou contrôle a posteriori.

#### 1722. L'évolution des règles et des normes

La politique des revenus ainsi élaborée en novembre 1971 se voulait pragmatique : les textes laissaient une extrême liberté aux organismes compétents pour fixer les règles de contrôle, ces règles elles-mêmes laissant une large place à l'appréciation des cas individuels. Le pragmatisme imposé par les faits a été tout autre : les règles ont été modifiées de façon parfois involontaire, et dans un sens plus contraignant qu'on ne le souhaitait initialement.

Les modifications volontaires apportées par l'administration ont concerné les prix, et leur caractère contraignant apparaît tant dans la concentration des contrôles que dans la sévérité des normes.

Concentrer les contrôles les rend plus contraignants, quoiqu'un nombre croissant d'entreprises y échappe ainsi. En fait, les petites entreprises étaient gênées par la complexité de la réglementation, car elles ne disposaient pas des moyens en personnel

leur permettant de faire face aux formalités administratives requises, leur surveillance s'avérait techniquement difficile, économiquement peu rentable et politiquement dangereuse : d'autre part, l'administration estimait que les grandes entreprises jouissaient de positions dominantes leur permettant d'accroître impunément leurs prix, alors qu'il est inutile de contrôler les unités économiques de petite taille au sein desquelles la concurrence agit efficacement.

La sévérité croissante des normes apparaît dans plusieurs exemples .

Les entreprises en perte avaient initialement été autorisées à relever leurs prix sans limite de pourcentage, sous réserve de ne pas porter leur marge bénéficiaire au-delà de 3 %; la commission des prix a décidé en mars 1972 de limiter à 8 % le pourcentage maximum de relèvement des prix, et de moduler de façon restrictive le pourcentage maximum de marge bénéficiaire autorisée, ce pourcentage étant d'autant plus faible que le rapport : chiffre d'affaires/capital + dettes à long terme est plus fort.

La Commission des Prix a mis en place des procédures permettant de limiter le nombre ou l'importance des hausses des prix susceptibles d'être accordées conformément aux normes qu'elle avait établies.

Les critères d'examen des demandes ont été durcis : la Commission des Prix a posé le principe selon lequel une entreprise ne peut obtenir de dérogation en se fondant sur le fait qu'elle avait bénéficié d'une dérogation du Bureau des Salaires; elle a d'autre part jugé que les estimations des progrès de productivité qui lui étaient soumises par les entreprises étaient sous-estimées : elle a donc établi ses propres normes en la matière pour chaque branche industrielle et juge les demandes d'après ces barèmes forfaitaires.

Au mois d'avril 1972, la commission a ordonné une diminution des prix des entreprises qui avaient accru leurs marges bénéficiaires au-delà des normes ou avaient bénéficié de profits ayant leur origine dans le blocage du mois d'août; elle a décidé de ne plus examiner les demandes de hausse de prix des entreprises qui auraient refusé de réaliser ces baisses ou de remettre leur rapport trimestriel sur les marges bénéficiaires.

Dans le domaine des salaires, la première modification a été la décision prise en février par le Bureau des Salaires qui étendait son contrôle préalable à toutes les hausses de salaires intervenant en 1972 au titre de conventions collectives signées avant le blocage.

La menace de récession introduite par la crise énergétique d'une part, l'amélioration spectaculaire de la balance commerciale et le raffermissement concomitant du dollar d'autre part, ont permis au gouvernement des Etats-Unis de relâcher le contrôle des prix vers la fin de l'année 1973. Compte tenu de la conjoncture mondiale et des problèmes structureaux qui se posent, il est invraisemblable que le relâchement des contrôles soit accompagné par une explosion spécifique des prix et des coûts, tel que cela a été le cas aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne.

Il n'est donc pas exclu que l'expérience américaine d'une politique des revenus soit, finalement, la plus concluante de celles que nous ayons passées en revue.

Si une telle conclusion peut paraître étonnante, étant donné le libéralisme économique prôné par les Etats-Unis, un tel résultat apparaîtra comme normal sous d'autres points de vue : en effet, nous avons vu que la réussite d'une politique des revenus est largement tributaire du perfectionnement des services statistiques d'une part, du degré d'autonomie de l'économie dans le cadre mondial, d'autre part.

Or, il est probable que les Etats-Unis possèdent l'appareil de statistique économique le plus étendu et le mieux équipé du monde. Par ailleurs, les dimensions de l'économie américaine la rendent beaucoup moins dépendante des mouvements économiques et financiers internationaux que toutes les économies nationales européennes. En outre, malgré ses traditions libérales, l'économie américaine s'est largement isolée de l'économie mondiale à partir de 1960, notamment sur le plan des mouvements de capitaux.

### 18. Les conclusions

Il est assez difficile de tirer des conclusions valables des expériences d'une politique des revenus globale à l'étranger .

D'un côté, nous avons vu que ces expériences ne couvrent que des périodes relativement courtes et, très souvent, marquées par des circonstances extraordinaires.

Si nous faisons abstraction de la Belgique, où une expérience sérieuse de politique des revenus n'existe pratiquement pas, les politiques des revenus nationales prennent généralement leur origine à des époques de récession ou de danger national :

- c'est le cas de l'Allemagne, où l'action concertée a été mise en place, en tant qu'instrument de stabilité conjoncturelle, lors de l'apparition de la première récession sérieuse depuis 1949.
- c'est le cas de la politique des revenus néerlandaise, qui est instituée surtout en tant que contrôle de l'évolution salariale, au lendemain de la guerre. Or, cette époque était marquée par de graves difficultés économiques des Pays-Bas, où on devait se serrer la ceinture pour permettre aux pays de s'équiper et de surmonter les séquelles économiques et sociales de la deuxième guerre mondiale d'abord, de la perte des colonies néerlandaises, ensuite.

- c'est le cas, spectaculairement, en Grande-Bretagne où une politique des revenus coercitive est mise en place chaque fois que l'équilibre extérieur de l'Angleterre - et la valeur de la livre - sont menacés.
- c'est enfin, le cas aux Etats-Unis, pays à doctrine très libérale mais où la nécessité d'une politique des revenus s'est faite sentir à partir de 1960, c'est-à-dire à partir de la période où le "dollar gap" (c'est-à-dire la prédominance du dollar dans le monde) a été relayé par une période de sérieuses difficultés extérieures tant sur le plan commercial que sur le plan monétaire.

Tel n'est pas le cas pour les expériences française et suédoise .

Mais nous avons pu constater que la politique des revenus française s'inscrit, d'un côté, dans un cadre largement dirigiste. D'un autre côté, au contraire, cette politique des revenus n'a qu'un caractère fragmentaire et se base davantage sur les velléités politiques générales du gouvernement que sur un concept à long terme, né du consensus des partenaires sociaux.

Quant à la politique des revenus suédoise, nous avons pu nous rendre compte qu'il s'agit davantage d'une tactique de négociations collectives que d'une véritable politique des revenus au niveau national.

Les expériences que nous avons passées en revue semblent prouver, par ailleurs, qu'une politique des revenus, dans l'état actuel des choses, est incapable de résister à des tendances inflationnistes très fortes : Dans la mesure où une politique des revenus est destinée à éviter des développements inflationnistes nés d'une mauvaise coordination du développement des revenus des différents groupes sociaux, la politique des revenus ressemble donc à un parapluie que l'on fermerait chaque fois que la pluie devient très violente.

Cette dernière critique s'applique, en tout cas, aux politiques des revenus contraignantes, procédant par intervention directe des gouvernements ou par l'application de normes strictes. Tel n'est pas le cas dans la même mesure pour les politiques des revenus qui se limitent à organiser des rencontres des partenaires sociaux, à les informer et à surveiller et à orienter les débats. L'action concertée allemande en est un exemple, tout comme l'action persuasive (basée largement sur la pression de l'opinion publique) du gouvernement américain sur les partenaires sociaux et la pratique du paritarisme suédoise.

Mais il serait faux, sans doute, de tirer des conclusions hâtives de ces expériences fragmentaires et passagères. Il n'en reste pas moins qu'elles illustrent les difficultés à vaincre et les écueils à éviter.