

W  
D  
O  
O

COHÉSION  
SOCIALE ET  
MONDIALISATION  
DE  
L'ÉCONOMIE

Ce que l'avenir  
nous réserve



# COHÉSION SOCIALE ET MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE

CE QUE L'AVENIR NOUS RÉSERVE

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la République de Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

SOCIETAL COHESION AND THE GLOBALISING ECONOMY  
What does the future hold?

© OCDE 1997

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands Augustins, 75006 Paris, France, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center Inc. (CCC). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

Depuis plus d'une décennie, les Membres de l'OCDE mettent en œuvre tout un ensemble de mesures économiques visant à favoriser la stabilisation macro-économique, l'ajustement structurel et la mondialisation de la production et de la distribution. Bien que ces mesures soient généralement parvenues à soutenir la croissance économique, faire reculer l'inflation et réduire les déséquilibres de balance courante, diverses pressions s'exercent aujourd'hui sur un grand nombre de gouvernements pour qu'ils prennent la mesure des conséquences sociales à plus long terme, dont les prémices sont déjà perceptibles. Ces pressions tiennent en partie à un désenchantement politique de plus en plus vif, résultat d'une polarisation croissante des revenus, de la persistance de niveaux élevés de chômage et d'une exclusion sociale de plus en plus répandue, ces phénomènes se manifestant de diverses manières en Amérique du Nord, en Europe et dans la zone Pacifique de l'OCDE. Ce malaise gagne de plus en plus la société et menace à la fois le mouvement de flexibilisation de l'économie et les mesures favorisant la concurrence, la mondialisation et l'innovation technologique.

C'est dans cette optique qu'en décembre 1996, l'OCDE a organisé une conférence dans le cadre du Forum sur l'avenir. Son principal objectif était de favoriser une réflexion créative sur les moyens de préserver la cohésion sociale dans une économie dynamique qui doit son essor à un haut degré de flexibilité. L'une des questions majeures qu'il convenait d'examiner du point de vue général de la cohésion sociale portait sur les types de société et de systèmes sociaux capables de s'adapter aux exigences d'une plus grande flexibilité économique. Quels seront la nature et l'ampleur de l'adaptabilité dont devront faire preuve les citoyens, les entreprises, les partis politiques, les administrations publiques, les associations et autres ?

Cette conférence d'une journée a donné lieu à un débat divisé en deux parties. La première séance portait sur les conséquences à long terme des politiques économiques et sociales actuelles tandis que la deuxième était consacrée à l'examen de différents scénarios concernant la cohésion sociale à l'avenir. Cette conférence présidée par M. Donald J. Johnston, Secrétaire général de l'OCDE, a réuni de hauts responsables des pouvoirs publics, du monde des entreprises et des milieux universitaires.

Cette publication réunit l'ensemble des contributions à la conférence ainsi qu'une introduction et une synthèse des principaux points du débat rédigés par le Secrétariat. Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

Flexibilité économique et cohésion sociale au XXI <sup>e</sup> siècle : Résumé des questions et points principaux des débats par <i>Wolfgang Michalski, Riel Miller et Barrie Stevens</i> . . . . .	7
La politique économique actuelle : conséquences sociales à plus long terme par <i>Robert Z. Lawrence</i> . . . . .	31
Défis pour la cohésion sociale et esquisses de réformes par <i>Dennis J. Snower</i> . . . . .	45
Un scénario socio-économique libéral à l'horizon du XXI <sup>e</sup> siècle par <i>Henri Lepage</i> . . . . .	69
Droits et ressources économiques du citoyen : vers un nouvel équilibre ? par <i>Claus Offe</i> . . . . .	91
Annexe : Liste des participants . . . . .	123







# **FLEXIBILITÉ ÉCONOMIQUE ET COHÉSION SOCIALE AU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE : RÉSUMÉ DES QUESTIONS ET POINTS PRINCIPAUX DES DÉBATS**

*par*

Wolfgang Michalski, Riel Miller et Barrie Stevens  
Secrétariat de l'OCDE, Unité consultative  
auprès du Secrétaire général

Les sociétés humaines se caractérisent depuis toujours par des turbulences – d'ordre économique, social ou technologique – et par la capacité d'y survivre. Ce siècle qui touche à sa fin nous montre, par de multiples exemples, comment l'être humain peut s'adapter et même prospérer dans un monde qui évolue rapidement et dans de très nombreux domaines. Mais le changement, lorsqu'il est radical et imprévu, n'est pas en soi une vertu, pas plus que la mise à l'épreuve de l'adaptabilité humaine. On peut, sans grand risque de se tromper, partir de l'idée que la plupart des individus préfèrent un monde où ils peuvent vivre dans la stabilité, la continuité, la prévisibilité et l'accès au bien-être matériel.

Les sociétés qui présentent ces caractéristiques suscitent plus facilement l'engagement et l'adhésion qui sont la trame de la cohésion sociale. Or, un grand nombre de mesures économiques mises en œuvre depuis quelques années dans les pays Membres de l'OCDE favorisent une concurrence acharnée sur les marchés qui bouleverse la production ; on assiste à un processus permanent de création et de destruction pour lequel les politiciens et leurs électeurs paraissent avoir opté dans leur quasi-totalité, en manifestant ainsi leur volonté bien arrêtée de sacrifier la tranquillité en vue d'une plus grande prospérité. Dans le même temps, le tissu social des pays de l'OCDE est soumis à des tensions de plus en plus fortes, sous plusieurs formes : un niveau de chômage obstinément élevé, des écarts de revenus de plus en plus marqués, une pauvreté persistante et une montée de l'exclusion sociale.

Bien entendu, la concurrence et le changement structurel ne sont pas fondamentalement incompatibles avec la cohésion sociale. Tout au contraire, ce sont les moteurs de la croissance économique et de la prospérité sur lesquels s'appuie la cohésion sociale. Réciproquement, c'est grâce à une forte cohésion sociale que peuvent s'exprimer la flexibilité et la prise de risques, qui sont les ingrédients du dynamisme économique et de la création de richesses.

Trouver l'équilibre durable entre le dynamisme et la sécurité constitue l'une des missions premières des processus politiques. La capacité à découvrir cet équilibre approprié, et par la même à éviter à la fois la stagnation et la fragmentation sociale, est l'une des forces clés des démocraties de l'OCDE. Une force qui sera probablement mise à l'épreuve pendant les deux prochaines décennies.

### **CONSÉQUENCES A LONG TERME DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ACTUELLES**

Depuis le début des années 80, les pays de l'OCDE mènent des politiques économiques très similaires : une politique macroéconomique axée sur un faible niveau d'inflation et des finances publiques saines, des mesures d'ajustement structurel ayant pour but d'améliorer le fonctionnement des marchés des produits, des marchés de capitaux et du marché du travail et la libéralisation des flux d'échanges, d'investissements et de technologies en vue d'une plus grande efficacité économique au niveau mondial. On considère que ces mesures se sont révélées très positives dans un certain nombre de domaines. L'inflation a nettement reflué dans la plupart des pays de l'OCDE par rapport à ses sommets de 1980 ; la hausse des prix à la consommation est tombée de 13 pour cent à son niveau actuel de 2-3 pour cent. La dégradation des soldes budgétaires corrigés des influences conjoncturelles (c'est-à-dire des déficits budgétaires structurels) qu'on pouvait observer dans la zone de l'OCDE à la fin des années 80 et au début des années 90 a été inversée ou stoppée dans presque tous les cas. La réforme de la réglementation et la privatisation, qui ont marqué l'économie américaine à la fin des années 70 et au début des années 80, se sont répandues à des degrés variables dans certaines parties de l'Europe et de la zone Pacifique de l'OCDE, et les échanges internationaux ont beaucoup profité de la baisse des droits à l'importation.

Mais, dans le même temps, de larges segments de la population des pays de l'OCDE ont vu leur situation sociale se dégrader. L'Europe continentale connaît aujourd'hui des taux de chômage supérieurs à 10 pour cent et la marginalisation sociale s'y développe. Aux États-Unis, le salaire moyen n'a que peu progressé (il a même évolué de façon négative pour les travailleurs les moins qualifiés), l'inégalité s'est accrue et la pauvreté a gagné du terrain dans l'ensemble de la population et plus particulièrement parmi les enfants. L'inégalité des revenus et la pauvreté se

sont également aggravées en Australie et au Royaume-Uni. Et au Japon, le chômage – officiel et occulte – ne cesse d'augmenter. On constate dans pratiquement tous les pays de l'OCDE un phénomène d'exclusion sociale et un sentiment de plus en plus vif d'insécurité. Les gouvernements de presque tous les pays sont conscients des menaces pour la cohésion sociale, et pourtant ils ne semblent pas devoir changer le cap actuel de la politique économique avant de nombreuses années.

### **Perspectives économiques à plus long terme**

Les bienfaits d'une stabilité et d'une prévisibilité générales des prix se sont de plus en plus imposés non seulement aux responsables de la politique économique, mais aussi aux entreprises et à l'ensemble des agents économiques. Tout à fait logiquement, la plupart des instituts de recherche indépendants prévoient pour ces prochaines années une hausse des prix à la consommation qui restera de l'ordre de 2 à 3 pour cent dans la zone de l'OCDE. L'évolution démographique aura des effets de plus en plus prononcés ces prochaines décennies dans un grand nombre de pays de l'OCDE, car les besoins de protection sociale augmenteront à un moment où le ralentissement de la croissance de la population active diminuera les capacités de financement. La maîtrise et la réduction de la dette publique – qui atteint déjà en moyenne les trois quarts du PIB dans la zone de l'OCDE – et, tout au moins à moyen terme, la mise en place de l'Union monétaire européenne accentueront à l'avenir le mouvement d'assainissement budgétaire. En outre, les gains d'efficience, sur le plan sectoriel et dans l'ensemble de l'économie, pouvant résulter d'opérations de privatisation, inciteront à de nouvelles cessions d'actifs publics en Europe continentale (où l'on estime qu'environ 250 milliards de dollars d'actifs publics restent à transférer au secteur privé) et également au Japon.

De plus, les accords du cycle d'Uruguay étant aujourd'hui en place, il faut s'attendre à un nouveau recul des barrières douanières et de certains obstacles non tarifaires, et de nouvelles règles du jeu se dégagent actuellement pour le commerce des services et la protection internationale des droits de propriété. En conséquence, les échanges internationaux devraient connaître chaque année une expansion de l'ordre de 6.5 pour cent au cours de cette prochaine décennie. De même, les obstacles à la libre circulation des investissements directs s'atténueront sensiblement à mesure que seront mis en place des accords internationaux comme l'accord multilatéral sur l'investissement actuellement négocié à l'OCDE.

Les chapitres préparés pour cet ouvrage mettent en lumière le très large éventail des résultats économiques possibles. Les économies des pays de l'OCDE pourraient, par exemple, se retrouver sur une trajectoire de croissance bien plus rapide dans 20 ans si les gains de productivité liés à la diffusion des nouvelles technologies, à la libéralisation des marchés et à la mondialisation se concrétisent. Mais la croissance de la productivité pourrait aussi se ralentir encore plus forte-

ment qu'on a pu l'envisager, l'assainissement budgétaire pourrait être encore plus inéluctable et les échanges et les investissements internationaux pourraient être largement considérés comme une source de perturbation et de désorganisation, en déclenchant des mouvements protectionnistes susceptibles de provoquer une récession. Ou bien, et c'est peut-être le scénario le plus plausible, au moins à moyen terme, les pays de l'OCDE restent aux prises avec les mêmes difficultés : la productivité et la croissance augmentent lentement, la population active reste quasiment stationnaire et les revenus progressent peu.

Les résultats sociaux sont bien entendu différents selon les résultats économiques. Avec un scénario « sans changement », il pourrait y avoir certaines perspectives d'amélioration des revenus dans la zone de l'OCDE, mais d'autres aspects resteraient préoccupants. La situation des Américains les plus pauvres pourrait s'aggraver, le chômage pourrait encore s'enraciner davantage en Europe (tandis que l'aide au revenu serait considérablement amputée) et au Japon les institutions traditionnelles (notamment l'emploi à vie et le principe de l'ancienneté) pourraient être soumises à rude épreuve. En revanche, dans un monde en forte croissance tirant avantage de l'innovation technologique, de la libéralisation des marchés et de la mondialisation, un climat économique bien plus propice ouvrirait de nouvelles possibilités d'action dans le domaine social. Aux États-Unis, la pauvreté pourrait reculer et les revenus progresseraient, même pour les salariés les moins qualifiés ; les gouvernements des pays européens disposeraient d'une plus grande latitude pour renforcer la protection sociale grâce à l'amélioration de l'emploi, à l'accroissement des recettes fiscales et à l'assainissement des finances publiques ; le Japon serait pour sa part mieux à même de faire face à son vieillissement démographique rapide. Enfin, avec un scénario de récession, il est clair que la situation sociale d'une grande partie de la population de la zone de l'OCDE se dégraderait.

Même s'il est fort probable que les politiques économiques actuelles se poursuivent le siècle prochain, on peut néanmoins se demander s'il existe d'autres politiques économiques viables et si elles donneraient des résultats sociaux plus favorables sans être nocives pour les performances économiques.

On peut classer les partisans de ces autres politiques économiques en trois grandes catégories (en schématisant beaucoup, il faut le reconnaître). Il y a ceux qui considèrent que la mentalité inflationniste du passé a été vaincue et que les autorités monétaires peuvent aujourd'hui se permettre d'être moins restrictives en ce qui concerne l'évolution de la masse monétaire. Une accélération de l'activité se traduirait par une croissance en termes réels et non par de l'inflation, parce que l'économie mondiale, extrêmement concurrentielle, limiterait les possibilités d'action des entreprises au niveau des prix, en faisant en sorte qu'elles améliorent leur rentabilité grâce à des gains d'efficacité. Le résultat serait une accélération de la croissance dans les pays de l'OCDE, qui pourrait faire reculer le chômage, la

pauvreté, etc. Ce à quoi on peut rétorquer qu'au moins deux grandes économies, les États-Unis et le Japon, connaissent un chômage officiel déjà faible ; des tensions inflationnistes seraient inévitables, surtout parce qu'une politique monétaire plus souple affaiblirait la monnaie dans un environnement économique mondial de plus en plus ouvert.

Dans le camp adverse, on préférerait limiter les perturbations pour l'économie nationale en ralentissant l'adaptation nécessaire à la concurrence mondiale et au changement technologique. Le risque est double : les tendances protectionnistes se renforceraient et l'ajustement structurel serait tout simplement différé, ce qui prolongerait des réajustements sociaux douloureux. Les partisans d'une troisième voie préconisent un dosage judicieux de la politique monétaire et de la politique budgétaire, se doublant d'une libéralisation, d'une déréglementation et d'une privatisation plus rapides qu'à l'heure actuelle, de façon à assurer le plus tôt possible l'ajustement à une économie mondialisée en rapide évolution. Mais on se heurte alors à un cercle vicieux, car la transition risque d'être encore plus coûteuse et la réaction sociale à la politique économique en place encore plus forte.

### **Défis pour la cohésion sociale**

Dans un monde caractérisé par la mondialisation et un rythme rapide de changement technologique, c'est sur les marchés et dans le monde du travail que l'évolution sera la plus marquée. Si l'on considère les vingt prochaines années, deux tendances interdépendantes devraient aboutir dans les pays de l'OCDE à une flexibilité économique encore plus accentuée : le marché du travail et les marchés des biens et des services étant soumis à la déréglementation, à la mondialisation et au changement technologique, l'instabilité et la flexibilité pourraient s'accroître sous l'effet de tout un ensemble de pressions concurrentielles d'une grande intensité et dans de nombreuses branches d'activité on peut s'attendre à ce que les procédés de production et les entreprises qui les mettent en œuvre se réorganisent et soient moins hiérarchiques et plus ouverts au changement et à l'innovation.

Si l'on exclut toute disparition de la tendance allant dans le sens des réformes axées sur le marché au niveau national, régional et mondial, une série d'évolutions régiront probablement le développement du marché et l'intensification de la concurrence ces deux prochaines décennies. Premièrement, on peut s'attendre à ce que le champ géographique des relations entre les marchés s'élargisse très nettement et à ce qu'augmente le nombre d'individus ayant des attaches avec un plus large éventail de marchés. Deuxièmement, les produits (biens et services, corporels et incorporels) offerts par cette plus large gamme de marchés continueront vraisemblablement de se diversifier, car un plus grand choix sera possible entre les producteurs et les technologies de production. Troisièmement, l'infrastructure mondiale de l'information qui se met rapidement en place facilitera énormément l'accès à

l'information économique, notamment en ce qui concerne les prix et la disponibilité du produit ou du service (aussi bien pour les consommations intermédiaires que pour la consommation finale). Quatrièmement, les accords internationaux et les progrès des technologies des transports et de la coordination logistique faciliteront également la livraison des biens et des services, surtout pour les biens numériques qui seront fournis par le biais de réseaux électroniques comme Internet. Cinquièmement, les mesures de privatisation, de déréglementation et de protection contre une concentration ou une collusion excessives contribueront à faire jouer davantage les forces du marché et à intensifier la concurrence. Enfin, essentiellement à la faveur d'un périmètre géographique plus large, d'une diversification de la production, d'un accès rapide et de modalités extrêmement commodes de livraison, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les marchés touchent à davantage d'aspects de la vie quotidienne.

Pour résumer, les marchés et la concurrence joueront un plus grand rôle et, ce faisant, les possibilités de croissance et de prospérité économiques se multiplieront. Mais pour tirer parti de ces possibilités, il faudra de profondes modifications de l'organisation du travail, dont certaines sont déjà en cours. Un grand nombre de nouvelles théories et de nouvelles pratiques de la gestion, parfois déroutantes, vont dans le sens d'une tendance à l'abandon des systèmes traditionnels hiérarchisés de type consigne/contrôle des industries de production de masse. Ces évolutions pourraient conduire à décentraliser considérablement les décisions. Beaucoup de travailleurs pourraient devenir des entrepreneurs indépendants à mesure que les réseaux seront plus transparents et les consommateurs ne se limiteront plus à constituer la demande mais ajouteront une contribution de plus en plus grande en intervenant directement dans la phase de conception de l'offre (par la prise en compte de leurs souhaits particuliers). Un élément sera déterminant à cet égard : est-ce que les technologies de l'information et les systèmes institutionnels de gestion des risques permettront de bâtir une économie où le savoir sera extrêmement dispersé et échangé à un coût infime ? Si cela devait advenir, le travail pourrait perdre un grand nombre de ses caractéristiques spatiales, temporelles et organisationnelles actuelles et faire place à un schéma reposant davantage sur l'autonomie et l'innovation. La production juste à temps de biens venant juste d'être inventés exigera des réseaux extrêmement efficaces d'information, d'offre et de demande.

Des changements de cette ampleur quant aux caractéristiques des marchés et aux modalités organisationnelles pourraient également modifier toute une série de pratiques et d'institutions familières qui ont pour but de rassurer les investisseurs. Un grand nombre d'agents économiques se trouveront probablement exposés à de plus grands risques dans une économie dominée par des procédés de production moins hiérarchiques et une compétition mondiale extrêmement mouvante. L'adaptation à l'économie très contingente et très flexible de demain pourrait se répercu-

ter sur un grand nombre des piliers traditionnels de la cohésion sociale. Les structures et institutions familiales qui permettaient de gérer les risques et assureraient une prévisibilité à moyen terme, comme les syndicats, les organisations professionnelles, l'aide au revenu et les systèmes éducatifs, pourraient être soumises – sous leur forme actuelle – à de fortes sollicitations pour atténuer les turbulences résultant de cette décentralisation et de cette éclosion spontanée de marchés et de modes de production. Certains signes montrent que des solutions nouvelles pourraient se dégager dans certains secteurs ; on utiliserait par exemple de plus en plus des instruments d'assurance fondés sur les mécanismes du marché et les associations bénévoles pourraient se développer ; mais, dans d'autres secteurs, il y aura un vide à combler.

En dehors du monde du travail, dans la sphère domestique quotidienne, on pourrait observer le même type d'évolution. Plusieurs tendances démographiques et sociales devraient mettre à l'épreuve ces prochaines années le tissu social de la plupart des pays de l'OCDE. Il y a tout d'abord le vieillissement de la population, avec les conflits qu'il risque de provoquer entre générations pour ce qui est des transferts de revenus et du rythme du changement socio-économique. On peut imaginer qu'au siècle prochain les personnes âgées, nombreuses, mieux organisées et participant davantage à la vie politique, essaient d'imposer leurs valeurs et leurs intérêts aux générations plus jeunes. Une deuxième source de tensions sociales se manifeste d'ores et déjà et semble appelée à s'intensifier dès lors que face à une forte demande du public (dans le domaine des retraites, de la santé et de l'enseignement) et à des besoins plus diversifiés (de la part de structures familiales hétérogènes, des femmes exerçant une activité professionnelle, des immigrants et des jeunes) les recettes fiscales seront limitées, de sorte qu'il sera difficile, pour des raisons budgétaires et pour des raisons d'efficience, de préserver les programmes sociaux centralisés de type universel. Il sera également d'autant plus difficile d'apaiser le malaise et l'anxiété que suscitent diverses formes d'exclusion sociale durable.

Tous ces risques sont aggravés par un autre défi à la cohésion sociale qui découle du fait que les femmes doivent pouvoir, de façon équitable et efficiente, assumer à la fois leur rôle de mère et d'agent économique. Dans ce domaine également, les structures économiques et sociales ont été modifiées d'une manière qui impose une pression sur le cadre institutionnel en place. Par exemple, Le taux élevé d'activité des femmes, répondant au besoin et au souhait de disposer d'un revenu et de pouvoir mener une vie indépendante, appelle certaines modifications dans la fourniture des services tels que l'assistance à l'enfance. De la même façon, restaurer la cohésion sociale menacée par une pauvreté infantile croissante demandera de prendre en considération la réalité à savoir qu'en général les femmes ont un revenu plus faible et qu'elles sont majoritairement chef de famille lorsqu'on considère les foyers monoparentaux. Enfin, on observe une tendance à plus de diversité culturelle. La technologie et les échanges commerciaux diminuant en

pratique la distance qui sépare les individus, les possibilités de frictions se multiplient forcément. La revendication d'une identité culturelle – locale ou historique – et les vives aspirations des immigrants, dans un contexte juridique plus tolérant (avec l'octroi de certains droits fondamentaux à un grand nombre d'individus auxquels on les refusait autrefois), pourraient faire resurgir des clivages qui avaient été estompés ou éliminés. La réalité et, dans certains cas, l'apparence d'une identité nationale homogène, naguère si fondamentales pour la cohésion sociale, pourraient laisser place à une fragmentation des aspirations et des valeurs culturelles.

Les réponses des pays de l'OCDE à ces divers défis s'appuieront sur la base institutionnelle et sociale existante, solide et relativement souple. Un grand nombre d'adaptations novatrices et réussies sont déjà en cours. A ce stade cela vaut la peine de poser deux questions. En premier lieu, avec l'impact envahissant et cumulatif de l'économie, les changements sociaux et technologiques vont-ils susciter des réponses qui s'éloignent significativement des approches habituelles qui garantissent la cohésion sociale ? En second lieu, comment de nouvelles solutions pourront-elles tenir compte des valeurs distinctives et des choix politiques qui caractérisent la diversité des pays de l'OCDE ? Les sections qui suivent constituent un début de réponse à ces questions complexes et importantes.

## **LES CHEMINS VERS LA COHÉSION SOCIALE DANS L'AVENIR : SCÉNARIOS ALTERNATIFS**

La cohésion sociale est le produit d'un ensemble complexe de facteurs variables selon le pays et l'époque. L'une des sources de cohésion la plus facilement identifiable est l'État. Cette perception s'est forgée naturellement au cours des cent dernières années. L'État, de par son rôle dans la protection sociale et les services sociaux, les retraites, l'aide au revenu, l'enseignement et la santé, a constitué le ciment d'un grand nombre de composantes de l'édifice social. L'un des principaux contributeurs, l'État protecteur, qui a participé, sous de multiples formes, à une longue période de forte croissance et de progression du niveau de vie dans les pays de l'OCDE, apparaît comme un élément central en ce qu'il suscite un sentiment de sécurité et justifie l'attachement à la société où vivent ses administrés.

Mais on assiste depuis quelque temps à une remise en cause du rôle bénéfique de l'État protecteur. Certains estiment que la volonté d'assurer le plein emploi, les activités industrielles du secteur public, la réglementation du marché du travail, l'inefficacité de services publics échappant aux mécanismes du marché et les dispositifs d'aide au revenu, qui nuisent à l'incitation au travail et à l'épargne, sont à l'origine d'un grand nombre des difficultés économiques et sociales actuelles. Pour d'autres, les réalités des limites budgétaires, les taux de chômage élevés modifiant les structures familiales et l'épreuve de la pauvreté, qui fragilisent le tissu social, appellent eux aussi une nouvelle approche de la protection sociale. Même si



l'État protecteur fait face d'une meilleure façon dans certains pays que d'autres, la réforme de la politique sociale est l'une des priorités publiques dans toute la zone de l'OCDE.

Si l'on se situe dans une perspective internationale, on observe des différences très importantes d'un pays de l'OCDE à l'autre pour ce qui est des préoccupations et des aspirations qui joueront probablement un rôle central pour parvenir à l'équilibre tant recherché entre la flexibilité économique et la cohésion sociale : les Américains s'inquiètent des disparités de revenu de plus en plus prononcées et de l'effritement de la classe moyenne, mais ils redoutent également de perdre leur avance sur le plan du dynamisme économique ; les Japonais sont très attachés à une très forte cohésion sociale, mais ils sont soumis à des pressions dans le sens d'une moindre rigidité économique et d'une plus grande hétérogénéité ; les Européens souhaitent préserver des prestations sociales à large spectre, mais il leur faut aussi renforcer l'incitation au travail, réduire le coût de la main-d'œuvre non qualifiée et, d'une façon générale, mettre en place une économie plus réactive qui soit à même de faire reculer un chômage élevé.

Pour améliorer le fonctionnement de l'État protecteur, un grand nombre d'options sont actuellement examinées ou déjà mises en œuvre. On admet en particulier très largement qu'il faut mettre fin, dans les programmes d'aide au revenu, au piège de la pauvreté et aux autres contres-incitations au travail et à l'épargne. L'action résolue menée dans le domaine des mesures actives du marché du travail, de la formation tout au long de la vie et de l'efficacité des services publics s'est doublée de redéfinition des programmes de privatisation, de renouvellement du management des réformes fiscales et réglementaires. Dans de nombreux pays de l'OCDE, on reconnaît généralement qu'il faut redéployer les dépenses sociales de façon qu'elles ne profitent pas autant à certaines personnes âgées vivant dans une relative aisance, mais bénéficient davantage aux familles les plus pauvres ayant des enfants à charge et permettent aux individus de se faire une place sur le marché du travail.

Toute une série d'idées novatrices – certaines sont présentées dans les chapitres suivants de ce livre – sont débattues, notamment les programmes de renonciation à une activité lucrative, les garanties de prêts accordées par les pouvoirs publics, les comptes de prévoyance et les programmes de transfert de prestations. En se situant dans la perspective de l'investissement social, et non plus de la dépense sociale, on espère pouvoir progresser énormément dans la transformation de l'État protecteur. Sans perdre de vue les situations très variables d'un pays de l'OCDE à l'autre, ces nouvelles approches ont pour but d'instaurer un certain degré de sécurité et de protection sociale incitant l'individu à prendre des risques et à faire preuve de flexibilité, sans entraver la mobilité de l'emploi ni abandonner ceux qui sont durablement exclus du marché du travail.

Projeter dans l'avenir ces réaménagements de l'État protecteur est un bon moyen d'illustrer comment les mécanismes de la cohésion sociale pourraient évoluer dans les pays de l'OCDE ces prochaines décennies. Il existe une autre façon d'étudier un grand nombre de ces mêmes problèmes, en étant moins tributaire du point de départ : élaborer des scénarios décrivant dans ses grandes lignes le fonctionnement d'une société hypothétique vers 2015. Les scénarios de ce type, sans nécessairement correspondre à une réalité future précise, offrent l'avantage de mettre en évidence les formes possibles d'organisation sociale ou de structure économique qui échappent probablement à une approche graduelle ou extrapolée. Une analyse de scénarios alternatifs ou contrastifs facilite également quelque peu la tâche difficile de mettre à jour le rôle central des valeurs ou des préférences politiques et le rôle pivot du processus politique dans l'instauration d'un équilibre viable entre la flexibilité économique et la cohésion sociale.

Dans les scénarios qui seront présentés ci-après, c'est essentiellement l'affirmation de certaines valeurs culturelles et politiques qui fixe les paramètres de l'éventail des configurations sociétales imaginables. Dans le premier scénario, dit « scénario individualiste » par exemple, on se trouverait dans le cas d'une société œuvrant au maximum pour la liberté et la responsabilité individuelles et laissant libre cours au marché pour faire jouer les incitations extrêmes liées à la perspective d'une grande richesse ou d'une grande pauvreté. Dans le scénario alternatif, fondé sur la solidarité, on privilégie les organismes collectifs, les droits universels et les dispositifs de redistribution pour couvrir les risques et stimuler l'innovation qu'exigent les marchés.

Si l'on admet d'emblée le dynamisme d'une économie flexible, ces deux scénarios s'attachent à des problèmes communs, mais ne dégagent pas les mêmes solutions pour parvenir à la cohésion sociale. Comme on l'a vu, la flexibilité économique future devrait se traduire par des formes nouvelles, contingentes et spontanées de travail et d'organisation des entreprises. Des économies plus compétitives davantage fondées sur le savoir, mondialisées et caractérisées par une multiplication des réseaux peuvent modifier les contraintes spatio-temporelles affectant le travail (et l'existence en général) en engendrant des schémas plus individualisés. Ces scénarios ont un point commun en ce qu'ils s'attaquent aux effets négatifs que ces tendances pourraient avoir. Ils divergent en ce qui concerne les éléments qui sont susceptibles d'assurer la cohésion d'un tel système social placé sous le signe du dynamisme et du pluralisme. Sur le plan opérationnel, les différences tiennent essentiellement au cadre institutionnel, c'est-à-dire au rôle conféré aux organismes publics (voire étatiques) et au degré d'instauration et de mise en œuvre de règles universellement applicables.

### **La société individualiste**

Réduire radicalement le rôle des pouvoirs publics dans tous les domaines – les programmes sociaux, la réglementation économique, les entreprises publiques –

offre un chemin assez direct et une plus grande flexibilité dans l'allocation des ressources par les individus et les ménages. Pour les particuliers, le démantèlement des programmes, services et normes publiques obligatoires pourrait ouvrir la voie à une plus grande variété de choix dans des domaines tels que les retraites, l'assurance maladie, l'éducation, les télécommunications ou l'assurance contre les risques de décès ou de chômage. Les entreprises quelles que soit leur taille se verraient aussi libérées de nombreuses restrictions imposées par la puissance publique en matière de charges sociales, de restrictions aux investissements, de règlements sur les produits, etc. Dans ce scénario, les agents économiques – ménages et entreprises – réalisent une allocation de ressources plus efficiente du fait d'une réduction massive (mais non d'une élimination) des mesures d'ordre public, ce qui augmente à la fois le champ des possibles et la responsabilité directe sur les conséquences de ces choix.

De nouvelles solutions en matière de services sociaux sont encouragés par la suppression ou la réduction très sensible de la prestation monopolistique, par le secteur public, de services d'assurance sociale comme les retraites et l'indemnisation du chômage, l'État se désengageant également dans d'autres domaines comme la santé, l'enseignement et même certaines missions de police. Les normes édictées au niveau central qui limitent les possibilités d'action des agents économiques pour les innovations de procédé et de produit sont éliminées, assouplies ou décentralisées au profit des autorités locales ou régionales. Les contraintes qui pèsent sur le commerce, qu'elles soient à caractère spatio-temporel ou même dans une optique pleinement libérale, de type administratif, sont assouplies à un point qu'on ne peut imaginer aujourd'hui. En revanche, on élargit les droits de propriété et leur protection (en particulier dans le secteur en croissance de la production immatérielle et numérique) pour préserver l'incitation à l'investissement et faire en sorte que le marché puisse tirer parti de toutes les potentialités de rentabilité. Le droit pénal resterait l'une des principales contraintes pour la liberté individuelle.

Une telle société sans entraves aurait pour vertu essentielle sa capacité d'exploiter pleinement l'efficacité des marchés et les choix individuels. Les transactions ne sont pas seulement libres ; elles peuvent également s'intégrer plus étroitement à l'existence de l'individu sous tous ses aspects et exprimer sans équivoque le verdict du marché. Les incitations à travailler, à épargner, à investir et à consommer sont transparentes et laissent place au libre calcul individuel. On attend de la puissante infrastructure mondiale de l'information qui se met en place qu'elle vienne largement à bout d'un grand nombre des obstacles mécaniques (par opposition aux obstacles imposés par l'État) au fonctionnement des marchés, résultant notamment du coût que représente l'information exacte et à jour nécessaire pour effectuer un choix dans le cadre d'une transaction. Si cette vague de progrès technologique devait non seulement accroître l'efficacité du fonctionnement du marché, mais aussi jeter les bases d'une expansion à long terme de l'investissement

dans le contexte d'une situation macroéconomique stable, on pourrait vraisemblablement obtenir avec ce scénario le degré très élevé de prospérité indispensable pour que se concrétise l'engagement généralisé qui conditionne la cohésion sociale.

Pour que ce modèle individualiste soit couronné de succès, il faudra une forte croissance économique, et ce pour deux raisons. Premièrement, dans un environnement aussi risqué, presque tous les segments de la société doivent pouvoir partager le rêve de la réussite, car c'est l'espérance commune du succès qui permet de supporter la réalité d'une extrême inégalité. Deuxièmement, la société devra être suffisamment riche pour prendre en charge les besoins minimaux des perdants et des individus qui ne pourront pas participer. Si, pour une raison ou pour une autre, les gains de productivité ne se concrétisent pas ou la stabilité économique fait défaut, ce scénario pourrait rapidement perdre toute chance de préserver la cohésion sociale.

Enfin, une série d'éléments endogènes pourraient faire obstacle à la réalisation de ce scénario. On soulignera deux de ces obstacles. Premièrement, un grand nombre de facteurs pourraient ralentir ou bloquer la pénétration et une plus grande efficacité des relations fondées sur le marché. Le facteur le plus limitatif peut s'avérer être la tendance naturelle à l'imperfection des marchés. Si la politique de la concurrence et sa mise en œuvre devaient se révéler inadéquates, il serait possible, en s'appuyant sur la répartition très inégale du pouvoir économique, de résister à la concurrence et de ralentir la restructuration des organisations et des marchés dans leur configuration actuelle. Ou bien il est possible que les puissants fassent preuve d'une trop grande rigueur à l'égard des faibles pour leur imposer la flexibilité et que cela ait de graves répercussions sous la forme de troubles sociaux. Dans les deux cas, le dynamisme et la prospérité qui sont fondamentaux pour assurer le succès de ce scénario seraient tués dans l'œuf.

Un deuxième obstacle endogène tient à la difficulté de mettre en place certains cadres collectifs. Des tensions risquent de surgir entre un individualisme débridé et le sacrifice de certaines libertés pour la création de dispositifs mutuellement bénéfiques dans le domaine, par exemple, de la redistribution des revenus, des normes environnementales, de la protection des consommateurs et de la répression de la criminalité. Dans une société individualiste, il peut se révéler difficile (très coûteux, ou très laborieux) de mettre en place certaines règles du jeu fondamentales indispensables pour que s'instaure la confiance sans laquelle les marchés ne sauraient correctement fonctionner. En fait, la conjonction d'une accumulation illimitée de richesses (génératrices d'un pouvoir de marché) et d'institutions collectives faibles pourrait aboutir à deux maux qui comptent parmi les pires : un monopole anti-concurrentiel ou un comportement collusoire sur le marché, et une attitude défensive et allergique au risque de la part des individus.

## La société solidaire

Dans ce deuxième scénario, la cohésion sociale est largement tributaire d'institutions collectives fortes, à dominante publique, et de valeurs partagées. Contrairement au scénario précédent de type individualiste, l'innovation et l'adaptabilité s'opèrent rapidement dans cette configuration sociale grâce à des institutions publiques qui diversifient les risques, pourvoient aux besoins collectifs (marchands et non marchands) et développent sensiblement la démocratie participative. La flexibilité est obtenue en modifiant, quantitativement et qualitativement, la relation entre l'individu et la collectivité. Les bureaucraties anonymes, distantes et froides font place à des organisations locales et familières, auxquelles les individus ont l'obligation de participer directement en contrepartie de leur appartenance à la communauté.

Dans ces conditions, les citoyens se voient offrir toute une gamme de ressources et de services à des fins de production et de consommation, notamment dans le domaine de l'enseignement, de la santé, de la diffusion des technologies, de l'assurance de divers risques et de la qualité de l'environnement. Le bien-être au niveau local, qui englobe et fusionne partiellement des éléments comme les soins médicaux, les services éducatifs et la protection sociale en s'appuyant sur la notion suprême de « communauté prospère », est désormais du ressort des individus qui constituent la communauté. En conséquence, on assiste à une nette amélioration des incitations et de la qualité de l'information disponible pour prendre des décisions efficaces, au point où les infrastructures émanant de la collectivité ne constituent plus des contraintes pour la flexibilité économique et sociale. L'individu est désaliéné lorsqu'il s'agit d'apprendre, de travailler et d'assumer des risques dans une économie mondiale fondée sur le savoir.

Dans ce cas également, les gains de productivité rendus possibles par l'infrastructure mondiale de l'information jouent un rôle fondamental. Stimulés par la facilité d'accès à une demande de consommation provenant de l'ensemble de la planète, le potentiel de créativité résultant des technologies de l'information et l'apport d'une communauté prospère, les producteurs inverseront le vieux slogan en pensant localement et en agissant mondialement. Mais pour ce scénario privilégiant la solidarité, trois autres ingrédients sont indispensables. Premièrement, il faut pouvoir mettre en place un dispositif redistributif au niveau national et/ou régional pour que les communautés prospères soient à même d'aider celles qui sont moins fortunées ou sont victimes de dysfonctionnements. L'un des dispositifs redistributifs de ce type pourrait être un revenu minimum universel national ou régional, qui comporterait des transferts de revenus ne se rattachant pas au statut individuel sur le plan de l'emploi, mais uniquement à la citoyenneté. On créerait des droits économiques très précis que tous les citoyens s'accorderaient au titre de leur citoyenneté. Pour remédier au risque auquel on s'exposerait ainsi de figer l'exclusion hors du processus de production, le droit au « revenu citoyen » ne serait

pas accordé au-dessous d'un certain âge et des mesures seraient prises pour favoriser la rotation entre l'emploi rémunéré et les activités ne relevant pas du marché du travail.

Le succès du modèle privilégiant la solidarité est également fonction de la qualité de la participation des citoyens à leur communauté. On pourrait beaucoup progresser dans ce domaine si un pouvoir décentralisé se combinait avec des technologies de l'information efficaces et largement répandues, pour émettre des signaux plus clairs et des récompenses équitables en ce qui concerne les choix individuels qui influencent directement les conditions de vie et de travail. Une troisième condition devra être remplie : pour pouvoir entièrement renoncer à l'uniformité d'une société de production et de consommation de masse, il faudra réveiller des compétences, des goûts et des traits culturels qui se sont perdus. Dans le cadre d'un ordre social fondé sur la solidarité, les communautés seront incitées soit à approfondir une culture spécifique, soit à amalgamer un grand nombre de cultures, de façon à mettre en valeur le savoir qui sera probablement l'élément clé du succès dans la sphère de la production.

Ce scénario comporte néanmoins de nombreux risques. Le plus grand est celui de la tyrannie et/ou de l'inflexibilité, qui ne seraient pas le fait de ceux qui sont en position de force sur le plan économique, comme dans le scénario de type individualiste, mais résulteraient des valeurs collectives imposées pour définir des communautés qui puissent fonctionner efficacement. Mettre en place des structures où la solidarité pourra s'épanouir sans nuire à la flexibilité, voilà un formidable défi. L'intolérance et l'inégalité entre une multiplicité de communautés qui se sont auto-identifiées pourraient gravement menacer les régimes de revenu universel, la coexistence pacifique et une attitude ouverte à l'égard de marchés concurrentiels du travail, des capitaux, des biens et des services. On pourrait se trouver dans une situation de stagnation et de manque d'innovation si les institutions collectives finissaient par faire obstacle aux signaux parfaitement nets des marchés et à des réponses souples aux pressions concurrentielles. Enfin, les tentatives d'une société solidaire visant à favoriser des services collectifs plus efficaces grâce à une participation directe et à un apprentissage permanent pourrait entrer en conflit avec les efforts visant à forger les opinions et les valeurs communes souvent considérées comme le mobile de l'attachement à une communauté. La tolérance à l'égard des opinions et des conceptions d'autrui, l'un des préalables à l'innovation et au changement, pourrait être l'ennemi de l'homogénéité sociale (ou de l'identité des valeurs) sur laquelle la solidarité repose.

Ce que montrent bien ces scénarios, c'est qu'en réalité un grand nombre d'évolutions sont possibles à l'avenir pour les sociétés des pays de l'OCDE. La configuration sociale future sera essentiellement fonction des valeurs déterminées par l'histoire, les institutions et la culture et trouvant leur expression dans les choix politiques. Mais il reste à savoir s'il y aura convergence ou divergence dans les

approches mises en œuvre pour établir un équilibre viable entre la flexibilité économique et la cohésion sociale. Le pluralisme quant à la nature de l'équilibre qui s'instaurera en définitive pourrait fort bien mettre à l'épreuve la compatibilité des systèmes socio-économiques dans un monde caractérisé par des liens de plus en plus étroits dans le domaine des échanges et de l'investissement et, plus généralement, par une interdépendance de plus en plus marquée au niveau international.

## **TROUVER LE BON ÉQUILIBRE ENTRE FLEXIBILITÉ ÉCONOMIQUE ET COHÉSION SOCIALE : UN DÉFI POUR LE PROCESSUS POLITIQUE**

Les participants à la conférence ont identifié une série de défis à long terme potentiellement importants pour la cohésion sociale, défis qui résultent des tendances observées dans les domaines économique, technologique et organisationnel ainsi que dans le secteur public.

Leur évaluation très large des perspectives économiques et sociales autorisait une discussion multi-dimensionnelles des moyens de promouvoir le sentiment d'appartenance, de confiance et de sécurité qui sont les déterminants de la cohésion sociale. L'analyse a convergé sur le besoin d'une pensée innovante sur les moyens de contrecarrer la fracture sociale et de fournir une assurance efficace contre les risques économiques et sociaux pertinents tout en encourageant une participation active dans la communauté et un partage des aspirations et valeurs. Au total, la compatibilité sur longue période de la flexibilité économique avec une cohésion sociale durable était perçue comme hautement dépendante de la capacité d'adaptation et d'innovation des gouvernements, des entreprises et des citoyens.

### **Les défis à la cohésion sociale des pays de l'OCDE sur le long terme**

Les participants à la conférence étaient d'accord pour constater que les pressions sur la cohésion sociale évolueront pendant les deux prochaines décades, au fur et à mesure que le chômage, les inégalités de revenu, les changements démographiques, le progrès technologique, la libéralisation du commerce et une plus grande concurrence sur le marché continueront à produire des turbulences économiques et sociales. Il ne faisait aucun doute que des changements majeurs en matière technologique et organisationnelle, la plupart déjà en cours, sont appelés à se répandre dans toutes les économies de l'OCDE, créant et exigeant de nouvelles méthodes à l'égard de la gestion du risque et encourageant la responsabilité sociale. Les vues des participants ont aussi convergés vers l'idée qu'au même moment les pressions démographiques du vieillissement et de populations à structure plus hétérogène se combineront avec les restrictions budgétaires pour pousser les gouvernements des pays de l'OCDE à repenser les garde-fous traditionnels du

secteur public en matière de cohésion sociale tels que le système de retraites, les politiques de l'emploi ainsi que celles de la santé et de l'éducation.

Avec cette vision à l'esprit des défis à long terme à la cohésion sociale, les participants ont montrés que la distribution des coûts et avantages du changement posera elle aussi un défi significatif. L'un des points de vue, solidement débattu pendant la discussion, est que la future cohésion sociale sera politiquement et pratiquement impossible à atteindre si les sacrifices et les coûts de transition exigés par une économie flexible sont perçus comme reposant sur la partie la plus pauvre et la plus faible de la population plutôt que sur la société dans son ensemble.

### **Perspectives relatives à la croissance à long terme, et à la politique économique**

Bon nombre des facteurs qui risquent de menacer la cohésion sociale sont susceptibles d'influer de façon prépondérante sur les trajectoires de croissance futures. Le vieillissement de la population et la diminution du nombre des actifs pourraient ralentir la croissance dans beaucoup de pays de l'OCDE. Des progrès technologiques permanents, aux retombées potentiellement spectaculaires sur la productivité, y compris dans le secteur des services, devraient être une source de croissance continue, même si la situation des travailleurs peu qualifiés se dégrade encore et si les inégalités de revenu s'aggravent. Avec la poursuite de la libéralisation des échanges et de l'investissement, la mondialisation devrait également stimuler la croissance économique en favorisant les mouvements de capitaux internationaux, le progrès technologique dans les domaines de l'information, de la communication et des transports et la réorientation de l'économie des pays en développement vers des activités à plus forte valeur ajoutée.

Du point de vue des mesures à prendre, les participants à la conférence s'attendent à ce que les gouvernements des pays de l'OCDE poursuivent la politique actuelle fondée sur les restrictions monétaires, l'austérité budgétaire et le jeu des forces du marché. Les participants ont estimé que les conséquences à long terme de ces stratégies économiques étaient positives et bien meilleures que celles que pourraient avoir les autres politiques possibles. La relance par la politique budgétaire, qui risquerait d'accroître la dette du secteur public et de stimuler à nouveau l'inflation, n'apporterait aucun avantage et serait de nature à compromettre gravement les perspectives de croissance. Des conséquences encore plus néfastes résulteraient d'un abandon brutal des politiques actuelles fondées sur la libéralisation des échanges et la déréglementation des marchés. De fait, les participants se sont accordés à penser que les politiques qui promeuvent la concurrence au niveau national et international auront un impact positif sur la croissance



en accélérant l'introduction et la diffusion d'innovations propices aux gains de productivité.

Les évaluations que les participants ont faites des perspectives de croissance économique à long terme en fonction des évolutions les plus vraisemblables des facteurs économiques et des politiques mises en œuvre aboutissent à un nombre restreint d'hypothèses. Selon le scénario jugé le plus probable à la conférence, les taux de croissance dans la région de l'OCDE devraient être positifs mais faibles au cours des vingt prochaines années. Cette croissance économique réduite mais régulière devrait créer le cadre sur le long terme pour de faibles augmentations salariales, une inflation basse et un chômage légèrement en recul. Quelques participants à la conférence ont mis en avant plusieurs facteurs négatifs susceptibles d'entraîner un ralentissement de la croissance économique plus important que celui généralement escompté. Parmi ceux-ci, on peut citer l'absence de retombées, sur la productivité, des investissements consacrés aux technologies de l'information et un effet de freinage dû à des gains d'efficacité moins importants dans le secteur des services. D'autres participants se sont montrés plus optimistes quant à l'éventualité d'un décollage technologique du fait en particulier de l'arrivée sur le marché du travail de générations plus jeunes et plus averties en matière informatique.

### **S'adapter à une croissance mue par le changement**

Les participants à la conférence étaient dans l'ensemble d'accord pour penser que les dividendes produits par une croissance économique modeste ne permettront probablement pas de répondre aux multiples défis qui menacent la cohésion sociale dans les pays de l'OCDE. Pour beaucoup, les difficultés qui se profilent ne tiennent pas à la croissance économique en soi, mais trouvent leur racine dans la nature même des changements démographiques, économiques et sociaux qui accompagnent tout phénomène d'expansion. De l'avis général, contrairement aux modèles de « rattrapage de la productivité » et de changement mue par la croissance auxquels nous étions habitués par le passé, et dans la mesure où l'augmentation du revenu et de l'investissement modifie le paysage économique et social, l'économie dynamique de demain n'évoluera et ne sera génératrice de croissance que si elle est capable de faire preuve de la souplesse qu'exigent l'intensification de la concurrence et l'innovation.

Les débats ont mis en évidence plusieurs facteurs de nature à générer en même temps croissance et incertitude pour les acteurs économiques qui doivent faire face à la mutation rapide des marchés et des méthodes de production. La réorganisation du travail, dans ses multiples dimensions – qu'elle concerne les structures et les environnements de travail non hiérarchiques ou la décentralisation et le télétravail – est considérée comme l'un des principaux moteurs de la crois-

sance susceptibles d'imposer de nouvelles méthodes de gestion des risques au niveau de l'individu, de l'entreprise et de la société. Certes, le progrès technologique favorisera la croissance et ce, pas seulement dans les domaines de l'informatique et des télécommunications, mais il sera aussi à l'origine de turbulences et de mutations imprévues dans la nature, l'organisation et la localisation de la production et de la consommation. La mondialisation croissante, avec l'interdépendance accrue qu'elle entraîne et les effets positifs qu'elle induit sur la diffusion des technologies, les échanges et la croissance en général, va aussi imposer une adaptation économique, sociale et même culturelle de grande envergure. Enfin, alors que les gouvernements tentent d'assouplir les rigidités qui entravent le libre jeu du marché et se concentrent de plus en plus sur l'élaboration de cadres d'action au lieu de recourir à l'intervention directe, la trajectoire de croissance en arrivera à dépendre encore davantage qu'avant de la façon dont réagit le secteur privé.

Pourtant, comme l'ont souligné quelques-uns des participants, le rythme et l'ampleur de l'adaptation qui s'impose pour pouvoir répondre aux exigences d'une économie dynamique et flexible dépendront encore, au moins en partie, du rythme de la croissance économique. Une faible croissance risquerait d'entraîner des conflits sociaux et une désintégration du consensus autour de la politique économique. Une croissance plus forte, en revanche, pourrait atténuer quelque peu l'urgence de l'adaptation et, en même temps, ménager une plus grande marge de manœuvre. Toutefois, étant donné les perspectives modestes de croissance à long terme, il est probable qu'il deviendra impératif de mettre en place des mécanismes de gestion des risques économiques et sociaux correspondant à cette turbulence et aux nouvelles exigences de flexibilité. De fait, l'adoption de nouvelles stratégies visant à assurer la complémentarité des objectifs économiques et sociaux, au lieu de les opposer, est déjà une question jugée prioritaire par les entreprises et les gouvernements, mais aussi au niveau individuel.

### **La gouvernance : un rôle renforcé**

Le fait de s'adapter aux mutations radicales et déstabilisantes qui, probablement, accompagneront et activeront la croissance économique, suscitera sans doute un intérêt renouvelé pour les méthodes de prise de décision et de participation. Comme l'ont fait remarquer plusieurs participants à la conférence, il importera d'améliorer les systèmes de gouvernance, non seulement au niveau des instances démocratiques dans la sphère politique, mais aussi au sein des entreprises et des collectivités où bon nombre de décisions primordiales devront être prises au quotidien. Le secteur privé montre déjà la voie en restructurant les modes d'organisation dans un sens qui s'éloigne des systèmes hiérarchiques autoritaires classiques.

Tous les termes de la discussion bien pesés, on s'attend à ce que le renforcement des infrastructures démocratiques de la société dans les pays de l'OCDE offre

un triple dividende. Premièrement, l'amélioration des méthodes de gouvernance aura probablement pour effet de permettre et de préserver le respect des différences entre les populations, dans une optique de convergence vers un environnement économique commun caractérisé par l'ouverture des marchés. Deuxièmement, il se créera vraisemblablement une indispensable synergie entre les systèmes de gouvernance qui encouragent la responsabilité de la société et l'instauration du climat de confiance nécessaire à la réussite d'une économie décentralisée et animée par l'innovation, d'une part, et un ordre social plus souple, d'autre part. Enfin, l'évolution des méthodes de gouvernance vers un plus vaste partage des responsabilités sur le lieu de travail et au sein de la communauté peut encourager le public à prendre conscience de ce qu'il y a à gagner, pour tous, de la flexibilité d'une économie en perpétuel mouvement. La réforme des méthodes de gouvernance peut être un moyen d'essayer de garantir que toute nouvelle stratégie visant à établir un équilibre entre cohésion sociale et flexibilité économique s'appuie sur la promotion active de l'intégration sociale et de la participation.

### **Donner à l'État providence une orientation nouvelle**

Les participants étaient largement d'avis qu'il fallait profondément rénover les dispositifs et les institutions constitutifs de l'État providence pour faire face à l'évolution des besoins fondamentaux de la population, s'adapter à des conditions budgétaires nouvelles et tenir compte des progrès décisifs des méthodes de production qui laissent espérer une plus grande efficacité dans l'offre de services sociaux. Il reste à savoir si cette réforme peut être réalisée avec succès à travers des changements progressifs ou bien s'il sera nécessaire, compte tenu de l'importance des transformations requises, de rompre plus brutalement avec le passé. Mais il faut rappeler qu'il est probable que les taux de croissance économique influenceront sur le rythme à imprimer aux efforts d'adaptation, sinon sur l'ampleur qu'ils revêtiront en définitive.

Un large débat marqué par des divergences de vues a été consacré au rôle des institutions existantes, notamment celles de l'État providence, qui contribueraient dans l'avenir à accentuer, et non à atténuer, l'antagonisme entre cohésion sociale et flexibilité économique. Ces désaccords se sont aussi manifestés lorsqu'il s'est agi de savoir dans quelle mesure les réformes progressives des politiques sociales, déjà largement engagées, seront à même de développer l'adaptabilité qui s'impose dans un monde toujours plus agité. Certains, plus optimistes, considéraient qu'une réforme progressive et le maintien des structures de base des systèmes existants de protection sociale, de santé et d'enseignement étaient suffisants. De leur point de vue, une réforme administrative et une refonte des programmes conduites par étapes dans le secteur public permettraient à celui-ci de conserver son rôle de premier prestataire direct de services sociaux sans risque de rigidité ou d'uniformité excessives.

De l'avis d'autres participants, la cohésion sociale pourrait être menacée par l'action négative que tendent à exercer certains programmes sociaux qui favorisent la dépendance alors que l'austérité budgétaire réduit les ressources disponibles. Ce phénomène, qualifié d'effet de « sables mouvants », pourrait compromettre les efforts déployés pour créer des régimes d'assurance sociale plus efficaces qui assurent une adéquation entre les coûts supportés par chacun et les avantages servis en retour. De ce point de vue des mécanismes plus transparents pour garantir la population contre les risques économiques et sociaux, supposant des ruptures significatives avec les mécanismes traditionnels de l'État providence, seront indispensables pour réussir la combinaison d'adaptabilité et de sentiment de sécurité.

### **Vers l'institution de droits universels et de dispositifs personnalisés**

D'une manière générale, le débat tendait à faire ressortir l'idée que l'État aurait un rôle moins prépondérant à jouer pour préserver la cohésion sociale dans le cadre d'une stratégie globale fondée sur le développement des droits universels et l'application de politiques qui assurent à chacun une liberté de choix et une autonomie plus grandes. Les caractéristiques de cette stratégie pourraient être modulées de manière à faire une place plus ou moins importante aux institutions publiques collectives selon les choix politiques et les valeurs de la société concernée. Les approches examinées avaient en fait toutes un point commun : elles visaient à favoriser la mise en place d'une économie plus adaptable, capable de s'infléchir et de se transformer au gré des impératifs de l'innovation et de la concurrence.

Dans la pratique, une grande part des efforts nécessaires pour préserver la cohésion sociale devraient continuer à être faits – et dans bien des cas, ils le seront encore davantage – en dehors des institutions et des dispositifs relevant directement de l'État. La famille, le lieu de travail et les associations bénévoles demeureront pour les citoyens la source privilégiée du sentiment de sécurité, d'appartenance et d'identité dont ils ont besoin. Mais dans l'avenir, famille, lieu de travail et associations bénévoles doivent prendre des formes beaucoup plus diverses, si bien que les gouvernements seront sans doute appelés à orienter leur action vers la création de cadres et de normes de référence et à abandonner progressivement l'offre directe de services uniformes.

Le défi à relever devrait donc ni plus ni moins consister à développer cette autonomie sans amortir les signaux et les effets d'incitation produits par le marché, ni laisser se perdre la solidarité sociale nécessaire à une collaboration efficace et à une communauté d'aspirations. De l'avis de la plupart des participants à la conférence, l'équilibre viable sera loin d'être le même pour tous les pays et régions de la zone de l'OCDE, car il sera fonction des valeurs et des traditions propres à chacun. Laisser ces différences s'exprimer tout en recherchant une convergence et en évitant

qu'il n'y ait contradiction avec les obligations internationales, demandera un effort de compréhension mutuelle et de coopération.

### **Des approches novatrices pour instaurer un juste équilibre entre flexibilité économique et cohésion sociale**

Des solutions originales et très diverses ont été présentées à la conférence pour relever le défi de la cohésion sociale au XXI<sup>e</sup> siècle. On peut les ranger dans quatre catégories distinctes. Premièrement, les participants s'accordaient à penser que des changements importants devraient être apportés aux systèmes qui servent à garantir la population contre des risques tels que le chômage, la maladie, l'invalidité et la pauvreté. Les propositions débattues comportaient la possibilité pour les individus de renoncer à bénéficier des régimes et services publics ou d'obtenir des garanties de prêts de l'État pour financer des activités de développement personnel comme la formation. Les réformes ainsi envisagées inciteraient plus clairement à épargner, travailler et investir tout en contribuant à prévenir les risques d'abus et à éviter le piège de la pauvreté. Une approche plus diversifiée et plus transparente de l'assurance sociale et économique pourrait aussi, si elle est correctement conçue, encourager la définition de stratégies plus efficaces de réduction des risques, même pour les personnes en situation de pauvreté chronique. Ces nouveaux régimes d'assurance, publics, privés ou mixtes, pourraient être plus efficaces, non seulement parce qu'ils seront mieux adaptés à la grande diversité des profils de risque, mais aussi parce qu'ils répondront mieux aux aléas d'une économie fondée sur la flexibilité.

Un deuxième type de changements fondamentaux concerne les systèmes d'apprentissage en général, et plus particulièrement la nécessité urgente de réformer les systèmes d'enseignement existants où l'État joue un rôle prépondérant. Là encore, l'orientation qui paraissait la plus constructive était celle d'une prise en compte plus grande de la diversité et d'une amélioration de la transparence. Concrètement, elle devrait se traduire par une meilleure reconnaissance des différentes formes d'apprentissage qui jalonnent la vie (dans la famille, à l'école, au travail) et par un encouragement plus net à investir (même à l'aide d'emprunts) dans le développement des compétences. À l'exemple des entreprises qui réforment l'organisation du travail et la stratégie qu'elles appliquent, il serait possible de faire en sorte que les sources de l'apprentissage et son utilisation soient plus diversifiées, plus décentralisées et davantage déterminées par le « consommateur ».

La troisième catégorie d'aménagements sociaux et institutionnels susceptibles de contribuer à préserver la cohésion sociale dans l'avenir concerne principalement ce que l'on peut appeler les systèmes de responsabilité. Dans ce cas, c'est dans les domaines du gouvernement d'entreprise et de la gestion des collectivités locales qu'il est nécessaire d'innover. Les participants à la conférence étaient d'avis que les

méthodes propres à stimuler le dévouement, la volonté de s'investir et la réflexion à long terme joueraient un rôle décisif dans le monde plus décentralisé, et pourtant interdépendant, de demain. Pour les dirigeants, les travailleurs et la communauté dans laquelle ils vivent, sans parler des investisseurs, les systèmes de gouvernement d'entreprise et de gestion des collectivités locales seraient conçus de manière à compenser le déclin des mécanismes qui ont toujours servi à encourager la responsabilité, comme les contrats d'emploi à vie et les diverses contraintes directement imposées par la réglementation.

Dernier point, très controversé : certains étaient d'avis qu'il fallait profondément modifier la valeur économique et sociale attachée au travail rémunéré. L'adoption de cette quatrième approche supposerait l'institution d'un revenu universel du citoyen afin de valoriser tout l'éventail des activités humaines, qui se déploie bien au-delà du travail rémunéré. D'un côté, des craintes ont été exprimées au sujet à la fois de la faisabilité économique de cette approche et des effets d'incitation négatifs que risque d'avoir l'abolition du lien entre emploi rémunéré et revenu. Mais d'un autre côté, il a été reconnu que pour beaucoup de gens, l'emploi, quelle qu'en soit la nature, et surtout rétribué par un salaire permettant de rester au-dessus du seuil de pauvreté, pourrait être inaccessible, en particulier si la croissance économique se révèle effectivement assez faible. Les participants se sont déclarés plus largement en faveur de politiques visant à assurer la reconnaissance d'un large éventail d'activités humaines sans entraver le recul de l'emploi traditionnel à temps complet et à vie. En définitive, comme le travail sous toutes ses formes, rémunéré ou non, restera un facteur essentiel d'intégration sociale, les politiques devraient être conçues de manière à encourager des activités telles que la protection de l'environnement, les soins de proximité et la formation.

### **Futures contributions de l'OCDE**

Dans l'ensemble, on peut considérer que les multiples solutions pour instaurer un équilibre fonctionnel entre flexibilité économique et cohésion sociale sont autant de moyens d'édifier une société plus solide et adaptable, à même de faire face à l'évolution future de la structure de l'emploi, ainsi que du degré et de la nature de l'incertitude, et aux changements qui marqueront les approches traditionnelles de l'intégration sociale. Appréhendant ainsi le problème dans cette vaste optique pluridisciplinaire, les participants ont demandé instamment que l'OCDE continue de jouer un rôle actif dans trois directions : premièrement, approfondir la compréhension de l'interaction entre résultats économiques et cohésion sociale ; deuxièmement, procéder à une analyse rigoureuse des possibilités d'action qui s'offrent et définir des pratiques optimales propres à servir de critères de référence ; troisièmement, favoriser la tenue d'un débat ouvert sur la contradiction qu'il pourrait y avoir entre les efforts déployés par un pays pour faire coexister flexibilité

économique et cohésion sociale et ceux que feront d'autres pays chacun séparément ou la communauté internationale en général.

Finalement, le débat a souligné l'importance de prendre en considération tous les éléments qui sous-tendent la cohésion sociale. En particulier, puisqu'une perspective aussi large permet de réintroduire un facteur critique, même s'il a été parfois ignoré, le processus politique. Une grande partie du débat porte sur les rythmes rapides du changement technologique, de la libéralisation du commerce et de l'investissement et de la poussée vers une société de la connaissance marquée par l'influence croissante des forces du marché et de la concurrence globale. Pourtant, comme l'a montré la discussion, la construction pas à pas d'une cohésion sociale viable à partir d'un processus turbulent dépendra de la capacité des institutions politiques à développer des solutions appropriées à un monde dans lequel les incertitudes et l'imprévisibilité sont destinés à croître. Les gouvernements ne seront pas seuls dans cet effort de forger une cohésion sociale car les entreprises et les ménages ainsi que les nombreuses formes d'organisations sociales et culturelles seront également amenés à apporter leur contribution. Il devrait être possible de trouver des voies multiples, respectueuses des différentes valeurs et aspirations, pour parvenir à cet équilibre durable entre la flexibilité économique et la cohésion sociale.





# LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ACTUELLE : CONSÉQUENCES SOCIALES A PLUS LONG TERME

*par*

Robert Z. Lawrence  
John F. Kennedy School of Government  
Université de Harvard

Cet article fait le point sur les performances économiques et la politique économique dans la zone de l'OCDE depuis la fin de la guerre et propose à partir de ce bilan trois scénarios pour l'avenir. Il décrit les conséquences sociales de la trilogie qui caractérise la politique économique actuelle : restrictions monétaires, austérité budgétaire et libéralisation des marchés. Lorsque la croissance est faible, les administrés ressentent un besoin croissant d'aide de la part des pouvoirs publics, mais ceux-ci sont de moins en moins en mesure de fournir cette aide. L'évolution dépend donc de plus en plus de la réponse du secteur privé. L'idée centrale de ce document est que, même si la politique économique peut avoir des effets importants, les facteurs exogènes qui font évoluer l'économie – notamment la technologie et la démographie – et la réaction du secteur privé à ces facteurs joueront un rôle crucial et détermineront le résultat : « marasme », « cyber-euphorie » ou « ténèbres ».

## LE PASSÉ

La période glorieuse des vingt-cinq premières années d'après-guerre a engendré l'attente de progrès économiques. Entre 1950 et 1973, le revenu par habitant a progressé aux États-Unis plus qu'il n'a jamais progressé en un quart de siècle, avec une croissance annuelle moyenne de 2.2 pour cent. Cette progression a été encore plus forte en Europe et au Japon. L'Europe a rattrapé une grande partie de son retard sur les États-Unis pour le revenu par habitant. Le Japon a fait de même, en partant d'un niveau de revenu bien plus faible, et il est passé du stade d'économie en développement au stade d'économie développée.

**L'État protecteur.** La croissance ayant été supérieure aux attentes, l'État a élargi sa protection. Les gouvernements se sont efforcés non seulement d'accorder des prestations de base aux pauvres, mais aussi un large soutien pour le logement, la santé, l'enseignement et la retraite. En Europe, dans un souci de « salaire social » fondé sur le principe de solidarité, la plupart des mesures n'ont pas été soumises à des critères de ressources, alors que ces critères étaient plus couramment appliqués aux États-Unis. Dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, les dépenses sociales pour l'enseignement, la santé, la sécurité sociale et la protection sociale ont fortement augmenté ; entre 1960 et 1975, la part de ces dépenses dans le PIB s'est généralement accrue de 10 points. Le gonflement des transferts sociaux s'est accompagné d'un alourdissement de la fiscalité, en particulier pour les impôts frappant l'emploi.

**Interventions sur les marchés.** Les gouvernements ont également assumé de plus en plus d'obligations économiques en dehors de l'objectif de plein emploi. En Europe, les gouvernements se sont souvent efforcés de préserver l'emploi dans certaines régions, entreprises ou professions. Les réglementations traditionnelles comme la sécurité du travail et d'autres réglementations régissant l'emploi se sont développées. En Europe et au Japon, l'État a également mis en œuvre une politique industrielle destinée à favoriser les industries de l'avenir et à aider les industries en déclin. Lorsque les mécanismes du marché paraissaient insuffisants, l'État a nationalisé des entreprises privées, réparti le crédit, favorisé les fusions et pratiqué une politique de champions nationaux et il a, en Europe, exploité des industries à capitaux publics. Aux États-Unis, le laisser-faire a davantage prévalu, mais l'État est intervenu à plusieurs reprises pour renflouer des entreprises en difficulté et protéger des secteurs traversant une mauvaise passe.

**Obligations des entreprises.** Dans un contexte de prospérité où la croissance était fondée sur les économies d'échelle, les entreprises privées ont elles aussi contracté davantage d'obligations, de façon explicite ou implicite, envers leurs salariés et envers les autres parties prenantes. Au Japon, en particulier, la main invisible a largement bénéficié d'un « coup de main invisible » : les grandes entreprises pratiquaient l'emploi à vie et faisaient partie de grands groupes, les *keiretsu*, souvent centrés autour des très grandes banques. En Europe, ces liens étaient en général prévus expressément par des dispositions législatives et réglementaires et dans plusieurs pays le législateur est intervenu pour assurer la participation des salariés aux décisions de gestion et un contrôle administratif en cas de cessation d'activité et de licenciement. Même aux États-Unis, il n'était pas rare que certaines entreprises comme IBM et Delta Airlines garantissent implicitement l'emploi à vie. Malgré certains éléments communs dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, le constat suivant paraît tout à fait correct : c'est en Europe que l'État protecteur était le plus développé et c'est au Japon que le réseau d'obligations implicites revêtait le plus d'ampleur.

**Stagflation.** Mais au début des années 70 la croissance s'est affaiblie et les revendications salariales ont été plus fortes que la croissance de la production. En 1973, une flambée inflationniste, due à une expansion mondiale synchronisée et à une envolée des prix des produits de base, a ouvert une ère nouvelle de stagflation. La croissance s'est ralentie dans l'ensemble du monde développé ; le ralentissement entre 1973 et 1990 a été d'environ un tiers par rapport aux années 50 et 60. Cette faible croissance traduisait un recul général des gains de productivité. De plus, la croissance s'est révélée plus instable, les poussées inflationnistes étant suivies de reculs conjoncturels très marqués. L'inflation a été maîtrisée dans les années 90, mais au prix d'une croissance encore plus faible qu'entre 1973 et 1990.

**Faible croissance.** Le ralentissement de la croissance a pris différentes formes. Aux États-Unis, l'emploi n'a pas cessé d'augmenter, mais les salaires moyens ont progressé très lentement<sup>1</sup>. En Europe, la production par travailleur et les salaires réels ont constamment augmenté, plus lentement malgré tout que dans les années 50 et 60, tandis que le chômage s'aggravait et les taux d'activité diminuaient<sup>2</sup>. Le Japon a réussi à assurer à la fois la croissance des salaires réels et celle de l'emploi jusqu'au début des années 90 ; mais il subit depuis quelques années une stagnation et un chômage, déclaré ou dissimulé, de plus en plus marqués.

**Inégalité.** Aux États-Unis, les revenus n'ont pas seulement augmenté plus lentement, ils ont évolué dans le sens d'une moindre égalité. C'est ce qui ressort très nettement des indicateurs des revenus, des salaires et du patrimoine des ménages. Les revenus des ménages du quintile supérieur ont progressé, alors que ceux des ménages des trois quintiles inférieurs ont baissé en valeur absolue. L'évolution est similaire pour les salaires ventilés par niveau d'instruction, activité professionnelle ou niveau de qualification. De plus, l'inégalité s'est nettement creusée entre les travailleurs de profils similaires sur le plan de l'instruction, de la profession et du secteur d'activité. La conjonction d'une faible croissance du salaire moyen et d'une inégalité de plus en plus prononcée a en fait abouti à une baisse en termes réels du salaire des travailleurs américains les moins qualifiés : le salaire horaire moyen en termes réels n'est pas plus élevé en 1996 qu'au milieu des années 60.

**Pauvreté.** Ces évolutions se sont répercutées sur les taux de pauvreté : comme l'indique le *Economic Report of the President* de 1995 (page 178), entre 1960 et 1973 la pauvreté a été ramenée aux États-Unis de 22 à 11 pour cent, pour remonter à 15 pour cent en 1993, c'est-à-dire que 36 pour cent des progrès réalisés ont été annulés. Le taux de pauvreté des enfants, tombé de 27 pour cent en 1960 à 14 pour cent en 1973, est repassé à 23 pour cent en 1993 ; autrement dit, 70 pour cent des progrès réalisés ont été annulés. Bien sûr, ce fléau de la pauvreté infantile n'est pas uniquement fonction des revenus ; la multiplication des familles monoparentales et le recul de 20 pour cent des prestations corrigées de l'inflation

entre 1972 et le milieu des années 80 ont également joué. On note également une régression en ce qui concerne les progrès qui avaient été accomplis entre 1962 et 1973 pour combler une partie de l'écart de revenu entre la population noire et la population blanche, et une nette diminution du taux d'activité des hommes dans la population noire.

Cette inégalité de plus en plus marquée est manifeste dans d'autres économies développées anglophones : Royaume-Uni, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande. Mais en Europe continentale, les écarts de salaires ne se sont pas modifiés ou ne se sont creusés que légèrement. Dans certains pays européens, l'avantage salarial lié à la scolarisation et au profil des gains par âge n'a que légèrement augmenté.

**Chômage.** Depuis 1973, les pays européens connaissent un niveau élevé de chômage, surtout pour les travailleurs les plus jeunes et les personnes qui ont perdu leur emploi depuis plus de douze mois. L'une des questions essentielles est de savoir dans quelle mesure le cadre institutionnel et réglementaire en Europe a entravé l'ajustement des salaires, nuï à l'incitation au travail, aggravé le chômage et ralenti la croissance de la population active. La vaste *Étude de l'OCDE sur l'emploi*, par exemple, conclut que tous les pays développés ont connu une baisse de la demande pour les emplois non qualifiés. Dans les pays où les salaires relatifs ont fait preuve de flexibilité, les taux relatifs d'emploi et de chômage pour les personnes sans qualification n'ont guère évolué dans les années 80. Dans les pays où la flexibilité salariale est moindre, c'est l'emploi qui a été touché. Au Japon, le phénomène de chômage ou de creusement des inégalités n'a pas été très marqué jusqu'aux années 90. Mais depuis lors le chômage déclaré et dissimulé s'est aggravé.

**Restructuration.** Dans l'ensemble du monde développé, les entreprises ont connu de profondes mutations. L'emploi dans les grandes entreprises a considérablement diminué. Aux États-Unis, par exemple, alors que la population active augmentait rapidement, l'emploi dans les 500 premières sociétés du classement du magazine Fortune est tombé de 17 millions en 1980 à 11.5 millions à l'heure actuelle. Les entreprises se sont recentrées sur leurs métiers de base, en externalisant un grand nombre d'activités confiées à des entreprises de plus petite taille ou délocalisées dans d'autres pays. En conséquence, les mécanismes d'allocation interne ont perdu de leur importance, tandis que les mécanismes du marché jouaient un plus grand rôle. La concurrence de plus en plus vive a en outre contraint les entreprises à ne plus s'engager autant à assurer la stabilité et la sécurité de l'emploi. Enfin, du fait de la déréglementation, les entreprises sont de moins en moins à même de subventionner des activités qui ne sont pas viables au moyen de la rente que leur procurent des activités pour lesquelles elles disposent d'un pouvoir de marché.

**Explications.** L'origine de ces difficultés est mal connue. En dépit de son importance économique, le ralentissement de la productivité n'a pas reçu de la part

des chercheurs toute l'attention qu'il mérite. Malgré tout, avec le recul, ce ralentissement était en partie prévisible. Dans les années 50 et 60, les États-Unis ont pu tirer parti d'un très grand nombre d'innovations qui, du fait de la crise des années 30 et de la guerre, n'avaient pu être pleinement exploitées. En Europe et au Japon, un autre facteur a joué dans le ralentissement : on a épuisé les avantages du retard relatif en adoptant un savoir-faire américain facilement utilisable. Quoi qu'il en soit, la croissance de la productivité a été plus lente que celle qu'on aurait pu escompter en extrapolant les tendances sur longue période<sup>3</sup>.

Les causes de l'inégalité croissante aux États-Unis et du chômage des travailleurs non qualifiés en Europe font elles aussi l'objet de vifs débats. Aussi bien en Europe qu'aux États-Unis, on s'est alarmé du rôle des échanges et de l'investissement international dans le recul de la demande de travail non qualifié. Aux États-Unis, le débat au sujet de l'ALENA au début des années 90 a cristallisé les préoccupations quant à l'évolution des salaires, qu'illustre bien l'allusion de Ross Perot à « la gigantesque aspiration » des emplois vers le sud.

En Europe, la récession des années 90 a déclenché des craintes similaires de délocalisation dans les pays à bas salaires. Au Japon, le débat est extrêmement vif depuis quelques années, la crainte étant de voir l'économie se vider de sa substance. L'inégalité ne s'est pas accentuée au Japon, mais on redoute que l'industrie japonaise se retrouve dans une impasse, les nouveaux pays industriels développant les industries manufacturières de base, autrefois dominées par les Japonais, alors que le Japon n'a pas réussi à faire son entrée dans les secteurs de haute technologie de l'avenir comme la monétique et les microprocesseurs de pointe. C'est l'appréciation du yen au milieu des années 80 qui a engendré ces préoccupations, les entreprises manufacturières japonaises étant de plus en plus nombreuses à investir à l'étranger. Après une période de répit, qui a permis, à la faveur d'une expansion de l'économie nationale, de les apaiser quelque peu, ces craintes ont resurgi avec la conjonction d'une faible croissance et d'un yen fort. A mesure que la production est délocalisée, on s'interroge sur la capacité des entreprises manufacturières japonaises à préserver des éléments fondamentaux comme l'emploi à vie et les liens très étroits entre les sociétés d'un même groupe. La plupart des économistes font néanmoins valoir que les pressions sur la main-d'œuvre non qualifiée tiennent davantage à un changement technologique défavorable aux faibles qualifications. La technologie paraît aujourd'hui exiger plus de travailleurs qualifiés et d'un niveau d'instruction élevé. La diffusion des ordinateurs et des technologies de l'information, de même que les nouvelles formes de relations du travail, ont sans doute également joué un grand rôle.

**Impuissance des gouvernants.** Les problèmes que posent le faible niveau de la croissance, le chômage structurel et l'inégalité de plus en plus marquée sont difficiles à résoudre. Pour stimuler la croissance, il faut davantage d'investissements, mais les effets bénéfiques à attendre d'une augmentation réaliste de l'invest-

tissement resteront probablement insuffisants au regard de l'ampleur du ralentissement de l'activité et mettront beaucoup de temps avant d'être perceptibles. Dans l'immédiat, il faut pour ce faire réduire encore la consommation publique et la consommation privée, solution qui, dans les deux cas, est loin d'être séduisante lorsque l'économie connaît une faible croissance.

Il est tout aussi difficile d'entreprendre des réformes structurelles. En Europe, par exemple, on considère souvent que pour faire reculer le chômage structurel il faut une plus grande flexibilité du marché du travail. Les mesures préconisées, notamment la réduction des subventions, des prélèvements sur les rémunérations et des salaires minimums, l'assouplissement de la réglementation du marché du travail et la déréglementation, suscitent une très forte résistance politique, surtout lorsque le taux de chômage est élevé. De même, au Japon, les réformes exigent une déréglementation, une ouverture des marchés et une administration moins pesante, ces mesures suscitant également l'opposition de puissants intérêts catégoriels. Vouloir contrecarrer l'évolution des échanges et/ou de la technologie pourrait fort bien nuire encore davantage à l'amélioration du niveau de vie global. En outre, il n'est pas simple de réduire l'inégalité par une redistribution directe des revenus. Aux États-Unis, la redistribution s'est opérée en fait pour l'essentiel entre les travailleurs et non entre le capital et le travail. Là encore, il est extrêmement difficile de régler honnêtement ce problème, puisque ce qu'il faut, c'est imposer la redistribution non pas à une classe relativement restreinte de capitalistes, mais à l'élite intellectuelle, bien plus puissante.

**Les trois volets de l'action des pouvoirs publics.** Dans ce contexte, les pouvoirs publics et les entreprises ont éprouvé des difficultés à honorer les engagements pris à une époque de plus grande prospérité. La politique économique a oscillé entre les mesures destinées à éviter le changement et celles visant à s'y adapter. Au départ, les gouvernements se sont efforcés de stimuler la croissance par une politique monétaire expansionniste, qui n'a fait qu'aggraver l'inflation. D'où les restrictions monétaires inéluctables qui ont suivi. Au départ, les gouvernements ont souvent essayé de stabiliser l'emploi, de préserver les prestations sociales et d'aider les entreprises et les travailleurs en difficulté. D'où les mesures inéluctables de licenciement, de réduction des aides et d'austérité budgétaire qui ont suivi. De même, à l'action réglementaire qui a été menée pour empêcher le changement et protéger les industries nationales ont succédé la déréglementation, la privatisation et la libéralisation des échanges et des flux financiers internationaux. Tout cela a abouti à l'environnement actuel de politique économique, qui se caractérise par la trilogie suivante : *a)* un engagement de stabilité monétaire, *b)* de fortes restrictions budgétaires et *c)* des mesures visant à réduire le rôle de l'État dans la réglementation de l'économie ou la participation à l'activité économique et, dans le même temps, un accroissement corrélatif du rôle des marchés dans l'allocation des ressources.

## L'AVENIR

Les contraintes qui ont abouti à cette trilogie devraient subsister au moins dans un futur prévisible, et pourraient même s'accroître. L'un des éléments déterminants sera l'évolution démographique. L'intensité des pressions démographiques sera variable, mais il est à prévoir que dans l'ensemble de la zone de l'OCDE la croissance de la population active se ralentira et le nombre des retraités augmentera. Il y aura donc moins de possibilités de financement de dépenses sociales appelées à s'alourdir. Si le rythme de croissance reste celui actuellement prévisible, les restrictions budgétaires risquent en particulier de prendre un caractère permanent. De plus, en Europe, l'obligation de respecter les critères du traité de Maastricht constituera un élément supplémentaire contribuant aux restrictions budgétaires et monétaires. Il est donc très improbable que les mesures de protection sociale soient élargies et que l'État joue un plus grand rôle par une redistribution des revenus entre les riches et les pauvres ou un accroissement des dépenses sociales. Par ailleurs, la tendance à la déréglementation et à la libéralisation devrait se poursuivre. En Europe, les efforts visant à introduire une plus grande flexibilité dans le fonctionnement du marché du travail seront poursuivis, et au Japon la déréglementation suivra son cours. En outre, même sans nouveaux accords, il est probable que les engagements de libéralisation des échanges qui ont été pris lors du cycle d'Uruguay et dans le cadre de dispositifs régionaux seront mis en œuvre.

Si l'évolution économique actuelle se poursuit, les gouvernements seront de moins en moins en mesure de déterminer directement le sort de leurs agents économiques. Les économies seront plus ouvertes, la politique budgétaire sera soumise à de lourdes contraintes. Dans le même temps, une concurrence de plus en plus vive obligera les entreprises à réexaminer leurs engagements vis-à-vis de leurs salariés.

*Le sort de la population, et en particulier des plus démunis, sera donc très largement fonction des performances des mécanismes du marché, et non des résultats de l'action gouvernementale.* Or, il est difficile de prédire les performances des mécanismes du marché. Les incertitudes tiennent à l'impact probable des forces exogènes et des mesures qui sont actuellement mises en œuvre.

Le premier élément d'incertitude concerne les pressions qui s'exerceront sur les gains des travailleurs non qualifiés. Au niveau de la demande, les conséquences du changement technologique et des échanges internationaux joueront sans doute un grand rôle. D'un côté, l'avantage salarial lié à la qualification pourrait encore diminuer (et/ou le chômage structurel pourrait s'aggraver) si le progrès technique continue de se faire au détriment des travailleurs non qualifiés. De même, les travailleurs sans qualification pourraient être victimes de la concurrence des pays en développement, dont la présence sur les marchés mondiaux s'accroîtra. D'un

autre côté, la demande pourrait évoluer dans un sens favorable aux travailleurs les moins qualifiés si la baisse du coût relatif du travail non qualifié incite les entreprises à mettre au point des technologies faisant davantage appel au travail non qualifié. Les pressions à la baisse s'exerçant sur les salaires pourraient également être moins fortes si les travailleurs non qualifiés sont de plus en plus nombreux à se faire embaucher par des entreprises qui ne produisent pas des biens et services entrant directement en concurrence avec ceux des pays en développement. En outre, une augmentation de l'offre relative de travailleurs qualifiés pourrait réduire l'avantage salarial lié à la qualification si les travailleurs, du fait de la plus forte « prime de qualification », sont incités à investir davantage dans la formation et d'autres formes de capital humain.

Un deuxième élément d'incertitude a trait à l'impact de l'innovation technologique et d'autres innovations sur la croissance de la productivité. On peut raisonnablement admettre qu'il faudra du temps pour tirer pleinement parti des nouvelles technologies de l'information. En particulier, le problème n'est pas simplement de diffuser les nouvelles technologies, mais aussi de procéder aux réformes institutionnelles et sociales qui permettront d'en tirer pleinement parti. On se trouve actuellement dans une phase de profonde restructuration, mais on peut espérer que cet effort aboutira à une plus forte croissance. Dans le cas des États-Unis, il serait essentiel d'en revenir à des gains de productivité dans le secteur des services. Une accélération de la croissance pourrait profondément modifier l'environnement budgétaire et permettre de préserver, voire d'élargir, la protection sociale et d'autres mesures.

Un autre facteur sera déterminant : les retombées, sous la forme d'une plus forte croissance, de l'action qui est actuellement menée. En Europe, les mesures visant à une plus grande flexibilité du marché du travail pourraient réduire le chômage structurel. Au Japon, la déréglementation pourrait accélérer les gains de productivité dans les secteurs où l'innovation est actuellement entravée. Et dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, la poursuite de la libéralisation des échanges et de l'investissement pourrait conduire à une plus forte croissance. Mais les politiques actuelles risquent également de nuire à la croissance. Tout d'abord, les restrictions budgétaires et monétaires pourraient différer la réalisation du plein emploi. En outre, on peut craindre que la réduction des déficits budgétaires s'opère au moyen de mesures alourdissant les taux marginaux d'imposition du travail et du capital, ce qui risque d'amputer la croissance. De plus, les nouvelles démarches réglementaires pourraient aboutir non pas à plus d'efficacité, mais à moins d'efficacité, soit parce que des groupes d'intérêts détournent à leur profit l'action qui a été menée, soit tout simplement parce qu'on aura commis une erreur. Tout cela nous conduit à examiner les conséquences d'une poursuite des politiques actuelles pour le bien-être social sous l'angle de trois scénarios.



## Scénarios

Le premier et plus probable scénario, le *marasme*, se caractérise par une croissance faible du type de celle prévisible actuellement. Le deuxième scénario, plausible mais bien moins probable, est celui de la *cyber-euphorie* : l'innovation technologique et des mesures couronnées de succès augmentent les taux de croissance à long terme de la productivité en les ramenant aux taux moyens de l'après-guerre. Le troisième scénario, également possible mais encore moins probable, est celui des *ténèbres*, la croissance se ralentissant encore et devenant encore plus instable. La suite de l'article examine les conséquences de chacun de ces scénarios sur le plan du bien-être social.

### Marasme

Le scénario le plus probable pour ces quinze prochaines années repose sur les prévisions actuelles. L'évolution la plus plausible est que la croissance restera faible au moins jusqu'à la fin de cette décennie. Selon le Bureau of Labor Statistics, la population active des États-Unis augmentera seulement entre 1995 et 2005 d'un peu plus de 1 pour cent par an, soit moins de la moitié du chiffre enregistré à la fin des années 70. (La croissance de la population active devrait être encore plus lente par la suite, en tombant à 0.2 pour cent par an entre 2010 et 2030.) Si l'on combine ces prévisions concernant la population active et des gains annuels de productivité de 1 pour cent, on obtient une croissance du PIB potentiel des États-Unis qui est égale à seulement un peu plus de 2 pour cent<sup>4</sup>. A moyen terme, l'Europe et le Japon pourraient avoir plus de possibilités de croissance par réduction du chômage que les États-Unis. Selon les estimations de l'OCDE, entre 1997 et 2000, par exemple, des taux de croissance de 3 et 3.8 pour cent par an pourraient être obtenus respectivement en Europe et au Japon<sup>5</sup>. Mais après élimination du chômage conjoncturel, la croissance potentielle est estimée par l'OCDE à 2.75 pour cent en Europe et 3 pour cent au Japon, et le chômage structurel reste à un niveau élevé en Europe, de l'ordre de 9.5 pour cent<sup>6</sup>.

Avec ce scénario, les revenus s'accroissent donc lentement dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, les gains résultant de la technologie et de la mondialisation étant limités. Aux États-Unis, la croissance se ralentit progressivement à environ 1.5 pour cent en fin de période. Au total, le salaire réel et le revenu par habitant progressent en moyenne, mais de moins de 1 pour cent par an. Les taux de pauvreté augmentent et les niveaux de rémunération des travailleurs non qualifiés restent stationnaires. L'inégalité s'accroît donc aux États-Unis dans un contexte de faible croissance. Inévitablement, les difficultés de la population noire s'aggravent. Dans le même temps, l'emploi progresse, mais à certains points du cycle et à certaines périodes le chômage augmente pour s'établir entre 7 et 8 pour cent. Avec ce scénario, les groupes qui sont particulièrement tributaires des aides publiques

voient leur situation se dégrader. Les programmes sociaux ont été récemment amputés aux États-Unis et de plus en plus les prestations sont subordonnées à l'exercice d'un emploi. Dans les cinq ans à venir, un grand nombre de bénéficiaires pourraient donc ne plus avoir droit aux prestations, ce qui aggravera leurs difficultés et amplifiera la pauvreté. En outre, le programme Medicare n'est pas viable tel qu'il est conçu actuellement et Social Security Fund sera de même insolvable dans quelques décennies si rien n'est fait. Vu la forte résistance aux hausses d'impôts, il est probable qu'on amputera les prestations.

En Europe, ce scénario aboutit à un chômage structurel qui reste élevé et, comme aux États-Unis, de fortes pressions s'exercent dans le sens d'une réduction de la protection sociale. Mais les salaires réels augmentent à un rythme annuel de 1 à 2 pour cent et la protection sociale, tout en diminuant, se maintient à un niveau élevé à la faveur de la forte mobilisation qu'elle suscite. Le chômage structurel frappe tout particulièrement les jeunes, les travailleurs âgés et les basses qualifications. Les problèmes sociaux s'aggravent, sans aller au-delà des limites politiquement tolérables.

Dans un contexte de faible croissance et de chômage élevé, les instances européennes ne bénéficient pas d'une grande popularité. Les contraintes budgétaires imposées aux États Membres par le traité de Maastricht font de l'Union européenne en général et de la Commission en particulier un bouc émissaire commode. De plus, l'Europe éprouvera d'extrêmes difficultés à élargir sa composition dans un environnement de faible croissance. Comme aux États-Unis, les tensions raciales s'aggravent avec l'arrivée de nouveaux immigrants et le renforcement des minorités.

Au Japon, la croissance du revenu réel, tout en étant plus lente que dans les années 80, est supérieure à celle enregistrée dans le reste de la zone de l'OCDE. Le niveau de vie s'améliore donc substantiellement. En outre, la déréglementation et la libéralisation se poursuivent et multiplient les possibilités de choix des consommateurs. Toutefois, les transferts publics diminuent et les relations à long terme que les entreprises entretiennent avec leurs interlocuteurs se distendent quelque peu. Tel est le cas en particulier des liens existant dans le cadre des *keiretsu*, surtout lorsque l'efficacité ne les justifie pas. Le licenciement est pratiqué plus couramment et les grandes sociétés vedettes japonaises offrent moins de possibilités aux jeunes travailleurs bien formés. La déréglementation fait également baisser les revenus dans le petit commerce et les salaires dans les secteurs très protégés. Mais le « coup de main invisible » joue toujours au Japon un plus grand rôle que dans les autres pays de l'OCDE.

En définitive, même si ce scénario ne s'avère pas explosif, il contient plusieurs aspects inquiétants. Dans leur majorité, les Américains pourraient voir s'améliorer leur niveau de vie – quoique bien plus lentement qu'au siècle précédent – tandis que le sort des Américains les plus pauvres empirera. De même, alors que la

situation matérielle de la plupart des Européens s'améliore, des couches significatives de la société européenne sont exclues du marché du travail. Elles bénéficient néanmoins modestement de l'aide de l'État. Le niveau de vie de la plupart des Japonais progresse mais de fortes pressions s'exercent sur les institutions en place.

### **Cyber-euphorie**

Sous l'effet conjugué de politiques prudentes, de l'innovation technologique et de la mondialisation, la situation évolue bien plus favorablement qu'on ne peut l'espérer à l'heure actuelle. Dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, la croissance commence à s'accélérer au début du XXI<sup>e</sup> siècle. L'État engrange des recettes d'un niveau inattendu. Les échanges avec les économies émergentes et les investissements dans ces économies se révèlent très bénéfiques pour l'ensemble de la zone de l'OCDE. Les prix à l'importation sont en baisse et, les pays Membres ayant mené à bien leur ajustement en renonçant aux activités de production standardisées, même les travailleurs les moins qualifiés bénéficient de ces flux d'échanges et d'investissements. Dans ce contexte de prospérité, une nouvelle initiative, OCDE 2020, est lancée pour mettre en place dans l'ensemble du monde développé un marché unique où circuleront librement les biens, les services et les capitaux. Les membres de l'OMC s'engagent à réaliser le libre-échange également en 2020.

Aux États-Unis, la réforme dans le secteur de l'enseignement porte ses fruits. La productivité finit par s'améliorer très nettement dans les services. Avec Internet se créent un grand nombre d'entreprises virtuelles associant des travailleurs dans des activités qui se traduisent par des gains importants de productivité. Le revenu par habitant augmente de 2 pour cent par an et, parce qu'un grand nombre d'Américains obtiennent maintenant un diplôme de l'enseignement supérieur, la prime de qualification se réduit, de sorte que la population pauvre et non qualifiée voit son revenu s'améliorer encore davantage. Le taux de pauvreté recule à son niveau du début des années 70. Les entreprises se sont déjà recentrées sur les métiers pour lesquels elles sont les plus compétitives. La croissance de la demande globale s'accéléralant, les entreprises obligées d'opérer des délestages sont relativement moins nombreuses. Les entreprises renforcent leurs engagements implicites à long terme à l'égard des travailleurs.

En Europe, avec la libéralisation du marché du travail, les taux de chômage structurel diminuent. Les possibilités d'emploi se multiplient rapidement, en particulier pour les jeunes. Contre toute attente, les États connaissent une situation budgétaire saine, non seulement parce que l'accéléralation des gains de productivité améliore les recettes, mais aussi parce que les personnes qui étaient précédemment au chômage acquittent davantage d'impôts. Dans le même temps, on dépense moins pour la protection sociale et le chômage, et ce malgré un relèvement du niveau des prestations. La Banque centrale européenne juge opportun d'assouplir

la politique monétaire et constate, à la satisfaction générale, que le taux de chômage non accélérateur de l'inflation a diminué dans toute l'Europe. Les contraintes budgétaires étant moindres, les pays d'Europe du Sud rejoignent l'Union monétaire. Dans l'euphorie du nouveau millénaire, l'Europe accueille toute une série de nouveaux membres et son excédent de recettes lui permet de mener à bien une opération exceptionnelle de financements de cessations d'activité agricole afin d'obtenir une réduction permanente du périmètre de la Politique agricole commune.

Au Japon, une nouvelle génération d'entrepreneurs dynamiques dans le secteur des entreprises de taille moyenne se met en place à la faveur d'un développement du capital-risque et les grandes entreprises sont en mesure de maintenir l'emploi à vie grâce à la forte croissance de la demande due à l'expansion du marché intérieur et des marchés extérieurs, surtout d'Asie. La déréglementation élargit nettement les choix des consommateurs et fait baisser très sensiblement les prix. La conjonction d'une forte demande et d'une faible croissance de la population active crée une pénurie pour certains emplois ; pour faire face à cette pénurie, le Japon importe davantage de produits à forte intensité en main-d'œuvre. De grands programmes de cessations d'activité agricole sont mis en œuvre ; ils libèrent des terres pour le logement et les loisirs. Les institutions traditionnelles, réformées et davantage orientées vers le marché, survivent.

### **Ténèbres**

Les gains de productivité ralentissent de façon encore plus marquée que dans le premier scénario et les nouvelles technologies s'accompagnent de graves bouleversements et de profondes fractures. Au début du nouveau millénaire, les restrictions budgétaires sont encore plus nécessaires qu'aujourd'hui. La Banque centrale européenne, soucieuse d'asseoir sa crédibilité, mène une politique monétaire des plus draconiennes. La récession s'installe dans le monde. Des groupes radicaux à idéologie populiste et à revendications protectionnistes entrent en scène dans toute la zone de l'OCDE. Pour faire face à l'ampleur du chômage en Europe, au nombre croissant des sans-emploi au Japon et à la baisse des salaires des Américains les moins qualifiés, un moratoire est décrété pour éviter des importations supplémentaires en provenance des pays en développement. Les entreprises multinationales, tributaires de leurs approvisionnements sur le marché mondial, doivent réduire leurs activités. Les marchés boursiers s'effondrent lorsque les pays en développement instaurent des barrières commerciales pour préserver leurs réserves de change et se prémunir contre une explosion de leur dette et une crise financière.

Aux États-Unis, le ralentissement des gains de productivité aboutit à une croissance potentielle plus faible, de l'ordre de 1/2 pour cent, et la croissance du

revenu par habitant tombe à environ 1/2 pour cent par an. Les salaires réels d'un grand nombre d'Américains sont en baisse. La protection sociale est gravement amputée et les prestations de sécurité sociale ainsi que les droits au titre du programme Medicare sont fortement réduits. La pauvreté s'accroît considérablement. Il est mis fin à l'immigration. Les femmes sans abri et leurs enfants affluent dans les usines abandonnées transformées en refuges. Les tensions sociales s'aggravent. Les émeutes raciales se multiplient.

L'Europe s'efforce de préserver sa protection sociale, ce qui déclenche une récession en spirale. Les prélèvements sur les salaires sont alourdis pour maintenir les prestations dans un contexte de faible croissance et de chômage élevé. Par conséquent, le chômage structurel s'accroît. On évite une pauvreté aussi extrême qu'aux États-Unis, mais même les Européens des classes moyennes connaissent de longues périodes de stagnation de leur revenu réel. De nombreux jeunes éprouvent un sentiment d'aliénation et adoptent un mode de vie marginal. Les nouveaux immigrants sont victimes de tensions raciales. Plusieurs pays quittent l'Union monétaire européenne.

Au Japon, les entreprises, face à une faible croissance de leur rentabilité, finissent par procéder à des licenciements massifs d'hommes des classes d'âge les plus actives. Le taux de chômage monte au niveau de celui généralement observé aux États-Unis. Le processus de déréglementation s'interrompt et de nombreuses ententes se constituent pour parer à une nouvelle érosion des profits et à des situations financières critiques.

## CONCLUSION

Le trait le plus marquant de cette analyse est le large éventail des résultats plausibles pouvant découler des politiques actuelles. La raison en est que l'orientation économique actuelle va dans le sens d'un plus grand rôle des mécanismes du marché et d'une moindre intervention des pouvoirs publics. Le scénario le plus probable est la poursuite des tendances actuelles, mais la situation pourrait indéniablement évoluer dans une direction bien plus faste – ou bien plus néfaste.

## NOTES

1. Aux États-Unis, l'impact du ralentissement de la productivité sur la croissance de la consommation entre 1973 et 1990 a été limité par une augmentation plus rapide de la population active et un gonflement de l'emprunt. Mais au début des années 90 la population active avait depuis longtemps intégré la génération du baby-boom et les taux d'activité des femmes ont plafonné. Au cours des années 90, les dépenses se sont davantage alignées aux États-Unis sur les revenus. En particulier le déficit budgétaire fédéral s'est réduit. D'où une très lente progression du revenu par habitant
2. Entre 1980 et 1995, du fait de la faible croissance de l'emploi, la production en Europe par personne d'âge actif a en fait augmenté plus lentement qu'aux États-Unis. (Voir *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin 1996, page 25.)
3. Le ralentissement de la productivité aux États-Unis est particulièrement net dans les secteurs autres que la production manufacturière. Ce phénomène a de quoi surprendre, vu le développement rapide de l'informatique, qui aurait dû être particulièrement bénéfique dans le secteur des services. Il semble qu'on n'exploite pas pleinement toutes les possibilités de l'informatique. Ce qui est également surprenant, c'est que les restructurations et recentrages des grandes entreprises ne paraissent pas avoir amélioré la productivité
4. Sans accélération des gains de productivité, une économie ne peut connaître une croissance supérieure au rythme de croissance potentielle qu'en réduisant le chômage. Mais en 1996, selon la plupart des observateurs et, surtout, le Conseil de la Réserve fédérale, la croissance est freinée aux États-Unis par une très lente progression du potentiel de production. Même s'il est en fait possible de faire reculer le chômage d'un point supplémentaire sans que l'inflation s'accélère, ce gain non récurrent laisse entier le problème à long terme.
5. *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1994, page 30.
6. *Ibid.*, page 30.

## DÉFIS POUR LA COHÉSION SOCIALE ET ESQUISSES DE RÉFORMES

*par*

Dennis J. Snower  
Département des études économiques,  
Birkbeck College  
Université de Londres

En cette fin du XX<sup>e</sup> siècle, beaucoup de pays de l'OCDE éprouvent de sérieuses difficultés à instaurer à la fois la prospérité et la cohésion sociale. Une cause importante – et malheureusement négligée – de ces difficultés réside dans les systèmes mêmes qui sont censés y porter remède. Ces dispositifs – impôts et transferts, réglementation de l'emploi, services d'aide sociale et bien d'autres encore – engendrent un grave déséquilibre à long terme dans les pays considérés, qui deviennent de plus en plus vulnérables aux chocs économiques, sociaux et politiques. Alors que ces systèmes d'action avaient été conçus initialement dans le but explicite de protéger les citoyens contre ces chocs et d'offrir une garantie contre diverses formes d'incertitude, leurs effets à long terme se révèlent contraires au résultat escompté.

Ce document examine comment et pourquoi on en est arrivé là, avant d'évoquer quelques tendances économiques récentes susceptibles d'aggraver ce problème à l'avenir. Enfin, il analyse une stratégie de réforme de la politique économique qui s'attaque au problème et fournit par conséquent un moyen d'obtenir des résultats économiques et sociaux plus satisfaisants dans les prochaines années.

### **LES SYSTÈMES D'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS, SOURCE DE DÉSÉQUILIBRE DANS LA ZONE DE L'OCDE**

Les grands piliers des principaux systèmes d'action des pouvoirs publics dans la zone de l'OCDE – systèmes d'indemnisation du chômage, réglementation sur la sécurité de l'emploi, réseaux d'impôts et de transferts, régimes de retraite, systèmes de santé et d'éducation, et divers autres programmes sociaux – ont été érigés dans la période glorieuse des années 50 et 60, quand la croissance économique était

élevée, la population active en expansion, le chômage faible et la pauvreté en recul. En raison de ces performances économiques favorables, seule une petite minorité de citoyens avait besoin de l'aide qu'offraient les États protecteurs, et ce besoin était souvent temporaire. Dans ces conditions, il était possible aux gouvernements de se montrer généreux en octroyant un soutien aux démunis, des prestations aux chômeurs, des pensions aux personnes âgées, une éducation aux jeunes et des soins de santé aux malades.

Avec l'expansion de l'activité économique, un groupe nombreux de personnes pourvues d'un emploi et acquittant des impôts contribuait à secourir un groupe relativement restreint de personnes sans travail ; un groupe nombreux de personnes en bonne santé prenait en charge un petit groupe de malades et d'invalides. Grâce à l'accroissement des populations et du nombre des actifs, un groupe relativement important de personnes jeunes finançait les pensions d'un groupe relativement restreint d'inactifs. En somme, du moment qu'ils étaient peu sollicités, les systèmes de politique économique en vigueur étaient en mesure d'assurer une bonne sécurité économique et une protection suffisante contre la pauvreté.

En vérité, les services offerts par ces systèmes ont joué un rôle important dans le bien-être de la plupart des personnes, même lorsqu'ils n'ont pas été utilisés. L'une des raisons majeures en est que les individus se trouvent souvent plongés dans des situations économiques et sociales critiques dont ils ne peuvent sortir que s'ils sont promptement secourus. Ceux qui tombent malades risquent de ne pas recouvrer pleinement la santé, à moins d'être soignés sans retard ; les personnes qui tombent dans la pauvreté ont peu de chances de s'en relever si elles ne reçoivent pas une aide pour améliorer leurs qualifications et obtenir un emploi approprié ; ceux qui se retrouvent au chômage doivent bénéficier au plus vite d'incitations à travailler, avant d'être déqualifiés, démotivés et stigmatisés. Grâce à ces divers dispositifs, les systèmes de protection sociale contribuent largement à la prospérité et à la cohésion sociale, même si une minorité relativement faible de la population y recourt à un moment donné.

En un sens, ces systèmes d'action publique ont joué un rôle similaire à celui de l'assurance-incendie qui vous rassérène, même si votre maison n'a pas brûlé. La capacité de ces systèmes à protéger les citoyens contre les aléas économiques et à corriger les dysfonctionnements criants des marchés dans la fourniture de services d'éducation, d'assurance-maladie, d'assurance-chômage et de retraite a sans aucun doute largement contribué à la prospérité de l'après-guerre. Le soutien public à l'éducation a permis d'améliorer le niveau de qualification des populations ; la législation relative à la protection de l'emploi a lié les employeurs à leurs salariés et fourni ainsi aux deux parties des incitations à investir dans la formation ; les indemnités de chômage ont donné aux personnes temporairement inoccupées les moyens de chercher un emploi approprié, au lieu d'accepter le premier poste qui se présentait ; le système de santé publique a amélioré l'état de santé et, partant, la



productivité de la population active ; les mécanismes de redistribution du revenu et les programmes de lutte contre la pauvreté ont aidé à créer des sociétés plus solidaires et à réduire la polarisation sociale ainsi que les coûts connexes de la criminalité et des tensions sociales.

Avec ces nouveaux instruments, les États protecteurs ont fortifié les conditions économiques et sociales favorables que la plupart des pays de l'OCDE connaissaient dans les premières années de l'après-guerre.

Mais vers le milieu des années 70, la fête a pris fin. Après le premier choc pétrolier de 1973, dans la plupart des économies de marché la croissance tendancielle de la productivité s'est effondrée, et malgré les phases d'expansion et les périodes d'optimisme qui ont suivi, elle ne s'est pas rétablie depuis lors. Le problème de la pauvreté est devenu plus pressant et la redistribution de revenu destinée à y faire face s'est avérée plus douloureuse. Avec la fin du baby boom de l'après-guerre, la croissance démographique s'est ralentie, surtout en Europe. Par conséquent, les actifs ont dû prendre en charge une proportion de plus en plus importante de personnes âgées. De surcroît, les pensions de plus en plus généreuses, que les retraités ne pouvaient pas léguer à leurs enfants, ont réduit l'incitation à épargner et stimulé la consommation aux dépens de l'accumulation de capital. Par ailleurs, les longues récessions du milieu des années 70, du début des années 80 et du début des années 90 – survenant dans le contexte spécifiquement européen d'un dispositif rigide en matière de sécurité de l'emploi et d'un régime généreux d'indemnisation du chômage – ont fait monter inexorablement les taux de chômage en Europe, de 3.7 pour cent en moyenne pour la CE dans les années 70 à 9.1 pour cent dans les années 80, et jusqu'aux alentours de 11 pour cent aujourd'hui. Les indemnités de chômage et les aides au revenu, conçues à l'origine pour protéger les travailleurs contre des périodes de chômage temporaires, sont devenues leur principal moyen de subsistance pendant de nombreuses années et, dans certains cas, le substrat d'une vie de chômeur. C'est ainsi qu'en Europe les contribuables actifs ont dû prendre en charge un groupe de plus en plus nombreux d'allocataires sans emploi.

Sous l'effet de ces tendances, les dépenses sociales en pourcentage du PNB ont augmenté en Europe et dans la plupart des autres régions de l'OCDE. Cette montée des dépenses, conjuguée à la contraction de la base d'imposition, a contraint les gouvernements à accroître les impôts et les emprunts publics. Les pouvoirs publics ont éprouvé de plus en plus de difficultés à faire face à leurs engagements concernant l'éducation, la santé, l'invalidité, le logement, l'assurance-chômage et les retraites. L'augmentation des impôts frappant les employeurs a découragé la création d'emplois, l'alourdissement de la fiscalité des salariés a découragé la recherche d'un emploi et la hausse des impôts sur les revenus non salariaux et sur la fortune a découragé l'épargne et l'accumulation de capital. Les

emprunts publics ont fait monter les taux d'intérêt réels et contribué par là même à freiner l'accumulation de capital.

Au bout d'une décennie de ce régime, il était pratiquement inévitable que dans de nombreux pays de l'OCDE les gouvernements se trouvent confrontés, dans les années 80, à la nécessité impérieuse d'une cure d'austérité. Le rythme et l'ampleur de ce processus de réduction des dépenses ont varié considérablement d'un pays à l'autre, au gré de l'arithmétique électorale. En conséquence, le processus s'est révélé fortement asymétrique. Étant donné que les pauvres et les chômeurs ne constituent pas généralement un segment nombreux ou influent de l'électorat, il a souvent été plus facile aux gouvernements de revenir sur leurs engagements antérieurs vis-à-vis de ces catégories que vis-à-vis des classes moyennes. Aussi, dans de nombreux pays de l'OCDE, les critères d'ouverture des droits aux prestations de chômage et au soutien des revenus ont été durcis, les procédures de contrôle du respect de ces critères sont devenues plus rigoureuses, les réglementations ont été assouplies pour promouvoir le travail temporaire, le travail à temps partiel et le travail indépendant, et différents programmes de lutte contre la pauvreté ont été gelés ou même réduits. En revanche, les dépenses publiques en faveur des retraites et (dans une moindre mesure) de l'éducation et de la santé ont été largement épargnées par cette conversion à l'austérité budgétaire. De même, la législation relative à la protection de l'emploi, qui garantissait la situation des salariés en place, est restée intacte pour l'essentiel.

Ainsi, les États sont devenus peu à peu moins aptes à protéger leurs citoyens contre les incertitudes économiques, et ce au moment même où ces incertitudes s'amplifiaient. De multiples facteurs – notamment la libéralisation des marchés de produits, l'expansion des flux internationaux d'échanges et de capitaux, l'importance prise par la qualification du fait des percées technologiques récentes et les changements dans l'organisation des entreprises – se sont conjugués pour entraîner une dispersion croissante des salaires ou des perspectives d'emploi dans de nombreux pays de l'OCDE. Cette dispersion a été accentuée par le caractère asymétrique de la réduction des programmes publics depuis les années 80. Les transferts aux classes moyennes n'ayant pas varié alors que l'aide aux pauvres et aux défavorisés a diminué, la répartition des gains économiques est inévitablement devenue plus inégale. Les sociétés ont connu une dualisation progressive, entre les salariés de longue durée et les chômeurs de longue durée, entre les travailleurs à salaires élevés et les travailleurs à bas salaires et entre ceux qui bénéficient de possibilités d'emploi abondantes et satisfaisantes et ceux qui n'ont que des perspectives restreintes et médiocres. Les entreprises étant de plus en plus vulnérables aux mécanismes de marché, les engagements à long terme entre employeurs et salariés risquent de se déliter progressivement, réduisant ainsi les incitations à investir dans la formation. La dualisation sociale est une menace pour l'efficacité des

transactions de marché car elle favorise la criminalité et nécessite des dépenses de plus en plus lourdes pour prévenir celle-ci.

### **L'« effet de sable mouvant »**

Avec le recul on peut constater que, de même que bon nombre des systèmes de politique économique courants dans les pays de l'OCDE avaient amplifié les évolutions sociales et économiques favorables des années 50 et 60, de même ces systèmes aggravent les évolutions défavorables qui se sont produites depuis lors. On peut parler à cet égard d'un « effet de sable mouvant ». Cela signifie que, dans le long terme, les systèmes d'action en vigueur n'ont pas constitué un mécanisme solide pour protéger les individus contre la pauvreté et l'incertitude et pour promouvoir la prospérité et la cohésion sociale. Au contraire, plus nombreuses sont les personnes ayant besoin d'être aidées, plus fortes sont les pressions politiques et économiques conduisant les gouvernements à réduire cette assistance. En d'autres termes, les systèmes en vigueur se comportent un peu comme des sables mouvants ; ils commencent à céder dès que la charge qu'ils supportent atteint un seuil critique.

Inversement, moins l'assistance est nécessaire, plus fortes sont les pressions politiques tendant à la rendre plus généreuse. C'est ainsi que les systèmes d'action en place ont engendré un déséquilibre économique et social dans le long terme.

### **Une stratégie générale de réforme des politiques**

Il importe de garder à l'esprit que ce déséquilibre est la résultante des décisions passées des pouvoirs publics, qui peuvent être révisées dès lors que la source du déséquilibre a été reconnue. Pour déterminer les lignes directrices appropriées en vue d'une réforme des politiques, les gouvernements des pays européens doivent d'abord se convaincre de la nécessité d'élaborer des politiques qui font office de stabilisateurs automatiques sur deux plans simultanément. En d'autres termes, lorsque s'accroît la probabilité d'un aléa économique ou social – par exemple le risque de chômage, de maladie, de pauvreté, de perspectives insuffisantes d'éducation et de formation, de soutien vieillesse insuffisant – les politiques doivent offrir automatiquement :

- un soutien accru aux personnes touchées par cet aléa, et
- de plus grandes incitations économiques à surmonter cet aléa.

Comment cette stratégie s'appliquerait-elle, par exemple, à la réforme de la politique en matière de chômage. L'objectif serait de remplacer les dispositions actuelles par des mesures qui auront la double fonction stabilisatrice suivante : lorsque le chômage augmente, elles doivent dispenser automatiquement *i*) un

soutien accru aux chômeurs et *ii*) des incitations plus fortes en faveur de la création d'emplois et de la recherche d'un emploi.

Les systèmes actuels d'indemnisation du chômage remplissent la première condition, mais pas la seconde. Lorsque le chômage s'élève, le montant global des prestations publiques à ce titre augmente, assurant un soutien accru aux chômeurs. Mais les incitations à la création d'emplois et à la recherche d'un emploi se trouvent affaiblies : les allocations de chômage découragent les sans-emploi de chercher du travail, car dès qu'un chômeur trouve un emploi, les prestations lui sont retirées et il doit de surcroît acquitter des impôts. Qui plus est, les allocations de chômage poussent les salaires à la hausse et découragent ainsi l'emploi. C'est parce que les systèmes actuels d'indemnisation du chômage ne fonctionnent pas comme des stabilisateurs du chômage au second sens du terme que l'effet de sable mouvant se produit. En aggravant le problème du chômage structurel, ces systèmes déstabilisent le budget public et induisent par conséquent des pressions politiques tendant à réduire la générosité des dispositifs.

La réforme des systèmes actuels de politique économique doit chercher à briser cette corrélation négative entre la stabilité des revenus des individus et la stabilité des déficits budgétaires publics. Avant d'examiner la stratégie de réforme requise, il convient d'évoquer certaines évolutions récentes importantes qui risquent avec le temps d'aggraver le problème sous-jacent, et de rendre la réforme plus urgente.

### **Menaces sur la cohésion sociale**

Un certain nombre de problèmes importants se posent, qui permettront de plus en plus difficilement aux décideurs publics de *concilier* l'expansion de la prospérité et la cohésion sociale dans les décennies à venir. Bien qu'elles soient étroitement imbriquées, ces questions seront analysées sous les grandes rubriques suivantes : *a*) mondialisation et changement technique privilégiant la qualification, et *b*) changements dans l'organisation des entreprises.

### ***Mondialisation et changement technique favorisant la qualification***

Ces dernières années, on a souvent affirmé que l'érosion progressive des barrières au commerce international et à l'investissement direct étranger avait entraîné un développement des débouchés commerciaux mais aussi des pressions concurrentielles pour de nombreuses entreprises des pays de l'OCDE, de sorte que les stratégies de ces dernières s'inscrivent dans une optique de plus en plus mondiale. Une conséquence importante de cette évolution serait que les économies de marché avancées s'arrogent un avantage comparatif beaucoup plus net dans la production de biens ayant une assez forte intensité de main-d'œuvre qualifiée<sup>1</sup>. On explique souvent ainsi le fait que la demande de main-d'œuvre

qualifiée a augmenté par rapport à la demande de main-d'œuvre non qualifiée en Europe et aux États-Unis<sup>2</sup>.

Aux États-Unis, où les salaires sont relativement flexibles, la réponse a consisté apparemment à accroître la dispersion des salaires ; dans beaucoup de pays européens, où la législation, le système centralisé de négociations, les normes, les pressions syndicales et les programmes sociaux obligatoires se conjuguent pour comprimer l'éventail des salaires, il en est résulté une hausse du chômage des travailleurs non qualifiés. Dans l'un et l'autre cas, la tendance consécutive à une plus grande inégalité des revenus et du patrimoine apparaît comme une importante menace pour la cohésion sociale dans les économies de marché avancées. De plus, la prospérité future de ces pays est compromise, puisque les produits exigeant des apports de main-d'œuvre peu qualifiée sont de plus en plus importés et que les usines qui les fabriquent sont de plus en plus délocalisées dans les économies à bas salaires de l'Extrême-Orient et de l'Europe centrale.

Cette théorie a sans doute un certain pouvoir explicatif, mais elle n'est pas exhaustive car elle ne rend pas compte de tous les faits pertinents :

- Il est probable que les flux commerciaux ne constituent encore qu'une fraction trop réduite du produit national de l'Europe et des États-Unis pour représenter plus qu'un faible pourcentage de l'augmentation massive du chômage en Europe et de l'élargissement spectaculaire de l'éventail des salaires aux États-Unis durant les années 80.
- Le commerce entre les économies de marché avancées de l'Europe et des États-Unis (d'un côté) et les marchés émergents de l'Asie et de l'Est (de l'autre) consiste pour une part notable en échanges intra-branche, et non inter-branches, même au niveau à trois chiffres de la classification ; or, on ne voit guère pour quelle raison les échanges intra-branche favoriseraient la demande de travailleurs qualifiés aux dépens des travailleurs non qualifiés.
- D'après l'opinion commune<sup>3</sup>, l'expansion du commerce international conduit les travailleurs non qualifiés à quitter les secteurs en concurrence avec les importations (où les salaires sont comparativement bas et/ou le chômage comparativement élevé) pour rejoindre les secteurs protégés. Mais il ne semble guère y avoir eu de migrations de ce type dans les économies de marché avancées. Au lieu d'une modification de la structure par branche – accroissement de l'utilisation de main-d'œuvre qualifiée dans les secteurs produisant des biens à forte intensité de qualifications et baisse de l'utilisation de main-d'œuvre ailleurs – on a constaté dans la plupart des secteurs une augmentation du ratio main-d'œuvre qualifiée/main-d'œuvre non qualifiée.
- Il n'est pas du tout certain que le niveau de qualification (pondéré par la population) des pays qui commercent avec l'Europe et les États-Unis ait en

moyenne baissé (du fait par exemple du rôle croissant de la Chine dans le commerce mondial) ou augmenté (du fait par exemple de l'élévation des niveaux de qualification de la main-d'œuvre japonaise et coréenne).

Au demeurant, le changement technique est souvent considéré comme une autre cause des problèmes connexes de la dispersion croissante des salaires et de l'aggravation du chômage dans de nombreux pays de l'OCDE. On fait valoir que les progrès techniques de ces deux dernières décennies ont privilégié à l'extrême la qualification – et augmenté, on l'a vu, la demande de travailleurs qualifiés au détriment des travailleurs non qualifiés<sup>4</sup>. Certains indices montrent que les entreprises qui consacrent des ressources relativement importantes à la R-D versent en général des salaires relativement élevés à leur personnel qualifié<sup>5</sup>. D'autres données font apparaître que les travailleurs qui utilisent un ordinateur ont en général des salaires relativement élevés<sup>6</sup>.

Mais sur un point important, le changement technique ne constitue nullement une explication. Les économistes définissent le changement technique comme étant tout ce qui modifie la fonction de production. Il représente la variation résiduelle de la production, une fois que toutes les autres sources (variations dans l'utilisation des intrants) ont été prises en compte. Comme il s'agit d'un résidu, on ne sait en aucun cas d'où il provient. Par conséquent, affirmer que la hausse de la demande de travailleurs qualifiés par rapport à la demande de travailleurs non qualifiés résulte d'un changement technique favorisant la qualification revient pratiquement à dire que l'on ne sait pas pourquoi cette variation de la demande relative s'est produite.

En tout état de cause, il est clair que la mondialisation et le changement technique favorable aux qualifications amplifient les déséquilibres engendrés par beaucoup de systèmes de politique économique actuels. En effet, en ouvrant davantage l'éventail des revenus, ces deux facteurs élargissent et accentuent le recours des individus à l'aide publique et aggravent ainsi l'effet de sable mouvant.

### ***La révolution organisationnelle***

Un autre aspect important, abondamment traité dans les études récentes de gestion des affaires et de sociologie<sup>7</sup> mais largement ignoré par les économistes<sup>8</sup>, se présente comme une constellation de phénomènes qui sont autant de facettes de la « révolution organisationnelle ». Les principales caractéristiques en sont les suivantes :

*Premièrement*, dans une proportion notable et croissante des entreprises des économies de marché avancées, le mode centralisé de gestion – où les ordres des dirigeants sont transmis par les cadres intermédiaires aux travailleurs dans les directions fonctionnelles – est remplacé par une structure moins hiérarchisée,

constituée par un grand nombre d'équipes qui rendent compte directement à la direction centrale, les cadres intermédiaires étant peu nombreux, sinon absents.

Dans ce processus, la spécialisation fonctionnelle des entreprises traditionnelles se trouve inversée : chacune des équipes restreintes effectue bon nombre des tâches qui étaient auparavant réparties entre des directions distinctes. Désormais, les équipes sont souvent organisées en fonction de certaines clientèles et non en fonction des tâches. Cette « intégration des tâches » permet aux équipes d'accorder aux clients une plus grande attention individuelle. Autre conséquence, l'entreprise peut se dispenser d'une grande partie des cadres intermédiaires.

*Deuxièmement*, des changements profonds et interdépendants se produisent dans l'organisation de la production. Dans le secteur manufacturier comme dans celui des services, les rendements d'échelle de la production sont considérablement réduits, avec l'adoption de machines-outils flexibles et d'équipements programmables, et le recours à l'informatique pour produire des biens et services à la demande. Les coûts d'installation et de rééquipement ont baissé, ce qui permet la production de plus petites séries, des cycles de production plus courts, des délais de livraison plus brefs et, grâce à la conception assistée par ordinateur, un développement plus rapide des produits.

Ces changements ont permis aux producteurs de mettre en pratique des notions comme « la production économe » (maintien des stocks à un bas niveau) et « la production juste à temps » (livraison des fournitures seulement lorsqu'elles sont requises). Ces techniques ne sont pas simplement des moyens de réduire les coûts ; prises ensemble, elles constituent aussi une méthode de décentralisation de la production et des processus d'apprentissage connexes, puisqu'elles mettent en évidence les goulets d'étranglement dès qu'ils se forment et qu'elles donnent aux travailleurs placés en première ligne la possibilité de les surmonter par leurs propres moyens. Ces innovations autorisent aussi une plus grande intégration entre la conception, les études techniques et la fabrication.

*Troisièmement*, on a assisté à des transformations spectaculaires dans la nature des produits et dans les relations entre vendeurs et clients. Les nouvelles entreprises « holistiques » offrent des lignes de produits plus larges, en quantités plus réduites. En outre, une plus grande attention est accordée à la qualité du produit et à la prise en compte des besoins des acheteurs. Les produits sont développés et améliorés sur des périodes de plus en plus courtes, les méthodes de contrôle de la qualité deviennent de plus en plus strictes et le produit fait l'objet d'un nombre croissant d'ajustements en réponse à la demande des clients. En outre, la clientèle participe davantage à la conception des nouveaux produits. Ces dispositions concernent non seulement l'information et les réparations mais aussi le traitement rapide des commandes et la commercialisation individualisée.

*Quatrièmement*, dans les nouvelles formes d'organisation de l'entreprise, les barrières professionnelles commencent à tomber, les salariés se voyant confier des responsabilités multiples, qui souvent embrassent à la fois la production, le développement, le financement, la comptabilité, l'administration, la formation et les relations avec la clientèle.

Les nouvelles équipes plus restreintes tournées vers la clientèle exigent de la souplesse, des capacités cognitives et sociales, mais aussi du discernement. Ce qui importe ce n'est pas simplement la compétence dans une activité particulière de production, d'organisation, de développement ou de commercialisation, mais plutôt des connaissances globales, l'aptitude à acquérir des qualifications multiples et la capacité de mettre à profit l'expérience acquise avec une qualification pour en renforcer une autre. Dans ce contexte, les clivages traditionnels entre les professions commencent à perdre leur raison d'être et la distinction entre travailleurs « qualifiés » et travailleurs « non qualifiés » se modifie radicalement.

Ces évolutions ont de profondes conséquences. Tout d'abord, elles contribuent à expliquer pourquoi, dans de nombreux pays de l'OCDE, le système centralisé de négociations salariales est de plus en plus récusé, au profit des négociations d'entreprise. Le principe « à travail égal, salaire égal » invoqué en règle générale lors des négociations centralisées impose invariablement une certaine uniformité des salaires d'un travailleur à l'autre pour des tâches déterminées. Mais quand les travailleurs se voient confier des responsabilités multiples, couvrant différentes tâches complémentaires, cette pratique peut se révéler très inefficace, car il n'y a aucune raison de penser que la productivité du temps consacré par un salarié à une tâche donnée serait similaire à celle d'un autre salarié pour cette même tâche. A titre d'exemple on ne voit pas pourquoi le temps passé avec la clientèle devrait avoir le même effet sur la productivité d'un concepteur de produit que sur celle d'un ouvrier de la production. Par conséquent, les entreprises restructurées sont incitées à offrir à différents travailleurs des salaires différents pour une même tâche. Mais le système centralisé de négociations salariales inhibe précisément ce genre de pratique. Le processus de restructuration accroît les coûts d'efficacité des négociations centralisées et, par conséquent, incite de plus en plus les employeurs et les salariés à adopter à la place des mécanismes de négociation décentralisés. Il peut en résulter une plus grande dispersion des salaires dans les pays où les négociations centralisées ont comprimé l'éventail des rémunérations.

De surcroît, dans la mesure où les femmes ont tendance à se spécialiser moins que les hommes, ces évolutions expliquent en partie la réduction des écarts de salaire et des écarts de non-emploi entre hommes et femmes. Enfin, dans la mesure où des individus classés dans des groupes en fonction de l'activité professionnelle, du niveau d'instruction et de l'ancienneté dans l'emploi diffèrent nettement les uns des autres en ce qui concerne leur adaptabilité ainsi que les compétences sociales et cognitives nécessaires pour réussir dans des organisations holistiques, ces chan-



gements offrent aussi une explication nouvelle de l'accroissement de la dispersion des salaires *au sein même* des groupes précités.

La révolution organisationnelle accentue l'impact de la mondialisation et du changement technique privilégiant la qualification sur les performances des systèmes de politique économique qui prédominent à l'heure actuelle dans les pays de l'OCDE. Plus précisément, la révolution organisationnelle augmente la probabilité de voir ces systèmes devenir une source de déséquilibre économique et social dans le long terme. De fait, en amplifiant la dispersion des revenus entre les travailleurs flexibles et les travailleurs non flexibles mais aussi entre les individus instruits et les individus peu instruits, et en rendant les emplois plus précaires qu'auparavant, ce phénomène est susceptible d'engendrer un plus large recours collectif à l'assurance-chômage, au soutien public pour l'éducation et la formation et à un large éventail de services de protection sociale. Ce processus augmente considérablement le risque d'apparition de l'effet de sable mouvant.

### **Exemples de réformes possibles**

Pour faire face aux problèmes ci-dessus, de nombreux pays de l'OCDE doivent opérer une réforme fondamentale de leurs systèmes actuels de politique économique, et éviter de faire appel à des dispositifs qui se disloquent dès lors qu'ils sont soumis à une forte demande. Ainsi qu'on l'a noté, une solution prometteuse consiste à élaborer un maillage des politiques qui a pour effet non seulement de fournir un soutien automatique aux individus touchés par des aléas économiques et sociaux, mais en outre de renforcer systématiquement les incitations économiques à surmonter ces aléas. Les stratégies complémentaires présentées ci-après illustre bien la façon dont le problème pourrait être résolu.

### **Le programme de sortie optionnelle du régime public**

L'idée de base<sup>9</sup> est simple. Pour commencer, tous les individus sont classés en fonction du revenu, de l'âge, du sexe, de la situation de famille et d'autres grands déterminants de la demande de services sociaux, et le coût par personne de ces services est ensuite calculé à l'intérieur de chaque groupe. Les individus ont alors la possibilité de renoncer à leurs droits à certains services, en contrepartie d'un abattement équivalant à x pour cent du coût de ces services dans leur propre groupe. (En pratique, l'abattement pourrait être de l'ordre de 70 pour cent.)

Si les droits peuvent être exercés au moment présent (c'est le cas de l'éducation publique pour les personnes ayant des enfants d'âge scolaire), l'abattement pourrait prendre la forme d'une réduction d'impôt. En revanche, si les droits sont exigibles dans le futur (c'est le cas des pensions pour les personnes d'âge actif), l'abattement pourrait prendre la forme d'une obligation, dont l'échéance correspondrait à la date d'ouverture des droits. Ce programme optionnel devrait être

complété par une assurance obligatoire contre la maladie, l'invalidité et la vieillesse.

Il resterait alors  $(1 - x)$  pour cent des fonds pour couvrir les pertes sèches qui se produisent lorsque des individus consommant une fraction excessivement faible de chaque type de services tirent un avantage disproportionné de l'option de refus. En spécifiant de manière assez étroite les caractéristiques personnelles de chaque groupe, les gouvernements pourraient réduire la perte sèche à moins de  $x$  pour cent des fonds disponibles, et dégageraient ainsi un excédent permettant d'améliorer les services fournis par l'État.

L'objectif est de laisser le consommateur choisir entre la prestation publique et la prestation privée des services sociaux. L'incapacité du système de planification centralisée d'aligner les niveaux de vie de l'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique sur ceux des économies de marché avancées souligne l'importance d'une décision appropriée. La supériorité des économies de marché avancées vient de ce qu'elles ont confié la décision aux consommateurs. Le régime optionnel laisse également aux consommateurs le soin de décider de la répartition des compétences en matière de services sociaux.

On affirme souvent que si les individus peuvent quitter le système de protection sociale celui-ci ne sera plus qu'un programme de réduction de la pauvreté, et que des services destinés aux pauvres deviennent en fin de compte des services médiocres. Cet argument n'est toutefois pas applicable au programme optionnel. Premièrement, les personnes aisées ne sont pas spécialement incitées à sortir du système public, ni les personnes défavorisées à y rester. Les individus aisés qui consomment peu de services sociaux obtiendraient un abattement réduit et ne seraient donc guère incités à exercer leur option de refus. Ceux qui font plus largement appel à ces services (par exemple les classes moyennes pour les pensions et l'éducation, ou les pauvres pour les allocations de logement et les prestations non contributives) bénéficieraient d'un abattement plus important et seraient ainsi davantage incités à sortir du système. Deuxièmement, le programme optionnel prévoit que le montant de l'abattement accordé à ceux qui ont opté pour la sortie du système est lié au coût des services dispensés par l'État pour ceux qui y sont restés. Par conséquent, ceux qui choisissent de quitter le système ne sont pas incités à voter pour une contraction du secteur étatique.

Le programme optionnel revient à fournir à chaque individu un coupon pour des services sociaux déterminés, coupon dont le montant dépend des caractéristiques individuelles, et a une valeur un peu plus élevée pour ceux qui choisissent de ne pas quitter le système public. Ce programme offre donc aux individus des incitations appropriées à choisir entre la prestation publique et la prestation privée des services de protection sociale. Exerceront l'option de refus ceux dont les besoins spécifiques seraient mieux couverts par des prestataires privés. Étant donné la très grande diversité des besoins et la standardisation inévitable des

services fournis par les administrations publiques, certaines personnes se trouvent nécessairement dans ce cas. Par conséquent, on verrait coexister un système public et un système privé de protection sociale, chacun fournissant les services pour lesquels il détient un avantage comparatif. La concurrence les inciterait à devenir plus efficaces qu'ils ne le seraient autrement.

En résumé, le programme de sortie optionnelle offre aux gouvernements un moyen simple de réduire leurs dépenses au titre de la « solidarité nationale » sans léser des segments importants de l'électorat. Grâce à la réduction des dispositifs d'impôts et de transferts qui engendrent des distorsions, l'État obtiendrait peu à peu des ressources suffisantes – par l'imposition des nouveaux services sociaux du secteur privé – pour améliorer la prestation des services publics.

Agissant comme un double stabilisateur, ce programme évite l'effet de sable mouvant. Non seulement il offre une assistance face aux incertitudes économiques et sociales, mais en outre il renforce automatiquement les incitations à surmonter ces incertitudes quand le besoin d'assistance augmente. Dans ce type de régime, un gouvernement qui réduit ses services de protection sociale sous l'effet de contraintes budgétaires inciterait davantage d'individus à refuser la prestation de services sociaux par le secteur public. Étant donné que toutes ces personnes bénéficieraient d'abattements en échange du renoncement à leurs droits, cette stratégie n'atténuerait pas les difficultés budgétaires de l'État. Celui-ci serait donc contraint d'internaliser certains coûts et avantages sociaux importants de son intervention dans la protection sociale.

### ***Les garanties publiques de prêts***

Cette proposition représente un moyen simple et peu coûteux pour l'État d'aider le secteur privé à fournir certains services sociaux importants avec plus d'efficacité.

Nombre des problèmes que l'action sociale s'efforce de résoudre ont leur origine dans les dysfonctionnements des marchés de capitaux. Le chômage en est un exemple. Les difficultés engendrées par le chômage résident non seulement dans le fait que les individus voient diminuer leurs revenus au cours de la vie entière, mais aussi dans leur incapacité de lever un emprunt garanti par leurs revenus au cours de périodes d'emploi futures. Le moyen le plus approprié de résoudre ce problème n'est pas le versement d'allocations de chômage par l'État mais l'octroi de garanties de prêt publiques<sup>10</sup>.

Si le marché ne donne pas généralement aux individus la possibilité de souscrire des emprunts gagés sur leur capital humain, c'est que les banques éprouvent le plus souvent des difficultés à recouvrer les dettes des personnes qui changent d'emploi et de région géographique, de sorte qu'accorder des prêts ainsi garantis encouragerait le défaut de paiement. Toutefois, l'État détient un avantage compara-

tif dans ce domaine. Contrairement aux banques, il est en mesure de suivre les individus grâce au système fiscal et se trouve donc dans une position avantageuse pour accorder des garanties de prêts. Dès lors que les prêts gagés sur le capital humain deviendraient possibles, les périodes de chômage seraient plus rentables car les individus pourraient financer dans une plus large mesure le coût de leur chômage tout en recueillant les avantages d'une réembauche appropriée.

Une approche analogue vaut pour l'éducation. Si le marché fournit un volume d'éducation inférieur au niveau d'efficacité, c'est surtout parce que les étudiants sont généralement dans l'incapacité d'emprunter en offrant comme garantie leurs revenus futurs. Les garanties publiques de prêts aideraient les étudiants, en particulier les plus défavorisés, à acquérir un niveau d'instruction plus efficace, car ils seraient ainsi plus à même d'internaliser les coûts et les avantages de leur éducation.

Des garanties de prêts au titre de l'assurance-maladie favoriseraient aussi l'efficacité sur ce marché et réduiraient l'écart de couverture santé entre les personnes défavorisées et les individus plus aisés.

Cette politique exerce manifestement une double action de stabilisation qui contribue à prévenir l'effet de sable mouvant. Les garanties de prêts auraient une efficacité maximale en matière de chômage, d'éducation et de soins de santé lorsque le besoin de ces services serait le plus important. Étant donné que les garanties de prêts stimuleraient le secteur privé, les recettes fiscales de l'État au titre de ce surcroît d'activité devraient en principe compenser largement les coûts de défaut de paiement, si bien que le budget des administrations publiques deviendrait moins sensible aux chocs externes.

### ***Les comptes de prévoyance***

Cette proposition consiste à remplacer les systèmes actuels de soutien public par des *comptes de prévoyance* (CP). Les budgets des présents systèmes de soutien public – notamment le régime d'indemnisation du chômage, les plans publics de retraite et les soins de santé nationalisés, ainsi que l'enseignement public – sont souvent financés sur la fiscalité générale. Si cette proposition était adoptée, les personnes pourvues d'un emploi seraient tenues de verser des cotisations permanentes à leurs comptes de prévoyance (CP) et les soldes de ces comptes serviraient à couvrir leurs besoins de retraite, de santé et d'éducation, et leur besoin d'une garantie de ressources chaque fois que des périodes de chômage, de maladie ou d'invalidité entraîneraient des difficultés financières<sup>11</sup>.

L'idée de base consiste à remplacer le système actuel d'impôts et de transferts – dans lequel les recettes fiscales générales servent à financer les indemnités de chômage, les pensions, la santé publique et l'éducation – par un système d'épargne privée obligatoire. Dès lors qu'ils seraient atteints par la vieillesse, le chômage, la

maladie, l'invalidité ou qu'ils auraient des enfants d'âge scolaire, les individus effectueraient sur leurs CP des retraits qui se substitueraient aux prestations de chômage, aux pensions publiques, etc. qu'ils perçoivent à l'heure actuelle. Par conséquent, le soutien financier dont ils bénéficieraient dépendrait dans une large mesure des encaisses accumulées dans leurs CP.

Pour atteindre ses objectifs d'équité, l'État compléterait les cotisations des titulaires de faibles revenus. De fait, lorsque le CP d'un individu aura été épuisé (c'est-à-dire que son solde tombera à zéro) et que tous les transferts autorisés entre CP auront été exploités, cette personne aura droit à l'aide de l'État exactement dans les mêmes conditions qu'avec les systèmes actuels de soutien public. En conséquence, une fraction des versements CP de chaque salarié sera retenue chaque mois à titre de « redevance d'assistance », pour contribuer au financement de l'aide publique mentionnée ci-dessus. Lorsque les soldes des CP atteindront des niveaux suffisamment élevés, les fonds excédentaires pourront être affectés à d'autres utilisations ; à la fin de la vie active, le reliquat du CP au titre de l'assurance-chômage pourrait être transféré au régime de retraite. Les soldes en fin de vie seraient transmissibles aux héritiers.

Cette proposition vise à réduire les fortes pertes d'efficience induites par les systèmes actuels de soutien public, sans pour autant sacrifier les objectifs de redistribution sous-jacents. Ainsi, des comptes de prévoyance-chômage décourageraient moins la recherche d'un emploi que des allocations de chômage : en effet, lorsqu'une personne en chômage trouve du travail et cotise à son CP chômage elle réduit l'incertitude financière liée aux périodes futures de chômage et crée de la richesse qu'elle pourra consommer ultérieurement. Par ailleurs, les CP de retraite auraient moins d'effets dissuasifs sur l'épargne que les plans publics de retraite, puisque les soldes de ces comptes seraient transmissibles aux héritiers, ce qui n'est pas le cas des régimes publics de retraite.

Les individus auraient une certaine latitude pour faire gérer leurs fonds CP, soit par l'État, soit par des institutions financières du secteur privé. Pour minimiser le risque de défaillance, les activités financières des gestionnaires privés de fonds CP seraient soumises à une réglementation comparable à celle qui s'applique aux banques commerciales.

Le passage des systèmes actuels de soutien public à des régimes fondés sur les comptes de prévoyance serait naturellement progressif. Il faudra du temps aux individus pour accumuler les soldes CP requis. Le moyen peut-être le plus simple d'organiser le processus de transition consisterait à appliquer le nouveau régime aux primo-entrants. Le programme de sortie optionnelle du régime public permettrait d'accélérer, peut-être notablement, ce processus de transition.

On peut voir aisément que les comptes de prévoyance agiraient comme des stabilisateurs automatiques dans les deux sens définis ci-dessus, non seulement en

protégeant les individus contre les aléas et en stabilisant leurs revenus, mais aussi en renforçant les incitations à résoudre le problème sous-jacent. Ainsi, les CP chômage offriront un soutien lorsque les individus seront sans emploi, mais en outre ils renforceront les incitations à la création d'emplois et à la recherche d'un emploi lorsque le chômage s'élèvera. Plus longue sera la durée prévue du chômage, plus grande sera l'incitation à éviter les périodes de chômage. En effet, plus un individu reste au chômage, plus faible sera le solde de son CP chômage et plus réduites les ressources dont il pourra disposer à une date ultérieure. De la sorte, une personne sans emploi internaliserait bon nombre des coûts sociaux induits par son chômage<sup>12</sup>. Ce gain d'efficacité pourrait être obtenu sans sacrifier pour autant les objectifs de redistribution sous-jacents. Du reste, les CP chômage ont une action redistributive plus efficace que des allocations de chômage, car celles-ci ne sont pas ciblées sur les plus démunis, contrairement à l'assistance publique dans le cadre des comptes de prévoyance chômage.

Le passage des systèmes actuels de soutien public aux systèmes de comptes de prévoyance pourrait avoir une profonde influence sur les activités économiques. Les individus seraient davantage incités à éviter les risques de chômage, de maladie et d'invalidité. En effet, les régimes publics actuels ne prévoient guère de pénalités financières. Par exemple, les individus qui restent en chômage ne supportent d'autres coûts que ceux liés à la perte de revenus courants et à une réduction possible des perspectives d'emploi à venir. Lorsqu'un chômeur trouve du travail, il perd ses allocations de chômage et divers autres droits à prestations et se voit appliquer des impôts, ce qui tend à décourager la recherche d'un emploi. L'effet contre-incitatif est particulièrement prononcé pour les chômeurs qui envisagent d'exercer un emploi à temps partiel ou un emploi temporaire. En revanche, dans le système CP, cette désincitation serait beaucoup moins marquée. Plus une personne restera au chômage, plus faible sera son solde CP et plus limitées les ressources dont elle pourra disposer à une date ultérieure. En ce cas, l'individu privé d'emploi internalise en grande partie les coûts sociaux induits par son chômage. Le même principe vaut pour les comptes de soins de santé.

Au total, les versements CP nécessaires pour financer un niveau déterminé de soutien en matière de chômage, de santé et d'invalidité (sous forme de prélèvements sur les comptes de prévoyance) seront plus réduits que les impôts nécessaires pour financer le même niveau de soutien dans le système public actuel financé sur le budget général. Le passage des régimes actuels de soutien public aux comptes de prévoyance serait donc bénéfique pour la collectivité.

### ***Les impôts négatifs sur le revenu assortis de conditions***

Les propositions précédentes visaient surtout à promouvoir la prospérité par une prestation plus efficace des services publics. On examinera ci-après des propo-

sitions destinées principalement à promouvoir la cohésion sociale par la redistribution du revenu. Dans l'ensemble, la plupart des pays de l'OCDE effectuent cette redistribution selon des méthodes très inefficaces, affaiblissant sans nécessité les incitations à l'emploi et à la production et imposant des charges inutiles aux budgets publics, ce qui ne peut qu'accroître l'effet de sable mouvant.

Dans cette section on étudiera une autre solution prometteuse, qui n'a pratiquement jamais été essayée : l'impôt négatif sur le revenu assorti de conditions. Pour mieux apprécier les avantages de ce dispositif, on supposera qu'il remplace une méthode actuelle de redistribution, par exemple le système d'indemnisation du chômage. Dans ce contexte, les conditions attachées à l'impôt négatif sur le revenu seraient analogues à celles qui accompagnent les indemnités de chômage actuelles. Si, dans le présent système d'indemnisation du chômage, les individus doivent fournir la preuve d'une recherche active d'un emploi pour bénéficier des prestations, dans le système proposé d'impôt négatif ils devront satisfaire à des conditions analogues. Et de même que les prestations diminuent avec la durée du chômage dans le système actuel d'indemnisation, de même en sera-t-il de l'impôt négatif sur le revenu.

L'argument fondamental en faveur de l'adoption d'un impôt négatif sur le revenu est que ce dispositif réaliserait plus efficacement les objectifs d'équité et d'efficacité des systèmes actuels d'indemnisation du chômage. En effet, l'impôt négatif engendrerait des facteurs d'inefficacité, comparables à ceux du régime actuel, mais de plus faible ampleur. Par exemple, l'impôt négatif sur le revenu peut décourager la recherche d'un emploi, mais moins fortement que ne le font les indemnités de chômage, car lorsqu'un travailleur trouve un emploi il perd *la totalité* de ses indemnités de chômage, contre *une fraction* seulement de son impôt négatif.

L'une des principales critiques formulées à l'encontre des programmes traditionnels d'impôt négatif sur le revenu – à savoir, qu'ils rendent le bien-être matériel des individus moins tributaire d'un travail et découragent ainsi l'emploi – n'est manifestement pas applicable à l'impôt négatif *assorti de conditions*, puisque celui-ci est subordonné aux mêmes exigences (par exemple la preuve de la recherche d'emploi) que les prestations de chômage.

De surcroît, les impôts négatifs sur le revenu assortis de conditions sont en général plus efficaces pour surmonter les carences du marché du travail induites par des contraintes de crédit (par exemple, l'impossibilité de se donner un délai suffisant pour trouver un poste adéquat ou pour acquérir la formation appropriée), car la présence de ces contraintes est plus étroitement associée à des revenus faibles qu'à une situation de chômage.

En revanche, l'impôt négatif sur le revenu est moins efficace qu'un régime d'assurance-chômage répondant à l'optimum social des théoriciens économiques pour surmonter les problèmes d'efficacité (comme le risque subjectif et l'anti-

sélection) du marché de l'assurance-chômage, pour la simple raison que l'impôt négatif est destiné à atténuer le risque de pauvreté, et non le risque de chômage. Toutefois, une comparaison entre l'impôt négatif sur le revenu assorti de conditions et les systèmes d'assurance-chômage répondant à l'optimum social n'a probablement pas beaucoup de sens dans la réalité, étant donné que les systèmes d'indemnisation du chômage en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE ont en général peu de chose à voir avec les caractéristiques essentielles d'un régime optimal d'assurance-chômage. En particulier, les systèmes existants d'indemnisation du chômage sont fondés sur des prestations plafonnées ou à taux constant, ce qui ne serait pas le cas d'une assurance chômage optimale. Dans de nombreux pays européens, la durée d'indemnisation n'est pas étroitement liée à la période antérieure d'activité, ce qui est manifestement à l'opposé d'un régime optimal d'assurance-chômage. Qui plus est, les cotisations relatives des employeurs, des salariés et de l'État aux systèmes actuels d'assurance-chômage ne correspondent guère aux coûts sociaux que ces agents n'internalisent pas.

Étant donné que les systèmes existants d'indemnisation du chômage sont loin de refléter les caractéristiques essentielles d'une assurance-chômage optimale, leur avantage sur le plan de l'efficacité se trouve fort compromis. Reste la question de l'équité ; mais sur ce plan, on l'a vu, les prestations de chômage tendent à être moins efficaces qu'un impôt négatif sur le revenu assorti de conditions.

Enfin, le système d'indemnisation du chômage présente un avantage bien connu : comme il est plus étroitement ciblé qu'un système d'impôt négatif qui assure un niveau de soutien similaire au groupe visé, il tend à être moins coûteux. En d'autres termes, pour le financement d'un niveau de soutien donné, le système de prestations de chômage nécessite un niveau de recettes fiscales plus bas qu'un système d'impôt négatif sur le revenu assorti de conditions. Ce désavantage de l'impôt négatif sur les indemnités de chômage doit être mis en regard des avantages évoqués plus haut. Si le désavantage l'emportait dans certains cas, les autorités pourraient veiller à ce que le ciblage de l'impôt négatif sur le revenu assorti de conditions soit identique à celui des prestations de chômage.

### ***Le programme de transfert de prestations***

Étant donné que la montée du chômage représente l'une des plus graves menaces pour la prospérité et la cohésion sociales de nombreux pays de l'OCDE au cours du XXI<sup>e</sup> siècle, il est absolument indispensable de trouver les moyens d'éliminer les facteurs d'inefficacité et d'inégalité des politiques mises en œuvre dans ce domaine. Le programme de transfert de prestations<sup>13</sup> consiste simplement à réaffecter les fonds que l'État dépense aujourd'hui pour les chômeurs (allocations de chômage, indemnités de licenciement temporaire, subventions en cas de licenciement



ment, aides aux démunis, etc.), de manière à offrir aux entreprises une incitation à embaucher ces personnes.

Le programme de transfert de prestations (PTP) donne aux chômeurs de longue durée la possibilité de convertir une partie de leurs aides en chèques-emploi susceptibles d'être offerts aux entreprises qui les recrutent – plus longue sera la période de chômage, plus élevé le montant des chèques-emploi. Par ailleurs, le montant des chèques-emploi sera majoré si les employeurs peuvent démontrer qu'ils les affecteront intégralement à la formation de leurs nouvelles recrues.

Si l'aide aux chômeurs était dispensée sous la forme d'allocations, le PTP permettrait aux chômeurs de longue durée de convertir une partie de leurs prestations en chèques-emploi. Si, en revanche, le soutien résidait dans les soldes des comptes de prévoyance chômage, les chômeurs de longue durée pourraient utiliser une partie de ces soldes pour offrir une incitation à des employeurs potentiels.

Le PTP serait facultatif, et élargirait donc la palette de choix des chômeurs comme de leurs employeurs potentiels. Les chômeurs n'y participeraient que s'ils y trouvent avantage. Beaucoup d'entre eux pourraient voir leur situation s'améliorer considérablement, car les salaires qui leur seraient offerts seraient sans doute sensiblement plus élevés que leurs allocations de chômage. De leur côté, les employeurs ne participeraient au programme que s'il le jugeaient profitable. Ce serait sans doute le cas pour beaucoup d'entre eux, car les chèques-emploi allégeraient considérablement leurs coûts de main-d'œuvre. En résumé, les salariés pourraient toucher une rémunération nettement supérieure à leurs prestations de chômage, et beaucoup d'employeurs verseraient des salaires effectifs sensiblement inférieurs aux niveaux en vigueur. De fait, l'aide au chômage serait transférée à un dispositif de chèques-emploi.

Le PTP serait un stabilisateur automatique dans les deux sens définis ci-dessus. A mesure que le chômage augmenterait, le montant global des ressources disponibles pour l'aide au chômage s'élèverait (car un plus grand nombre de personnes ponctionneraient leurs prestations de chômage ou leurs comptes de prévoyance chômage) si bien que des sommes plus importantes seraient automatiquement disponibles pour l'émission de chèques-emploi. Ainsi, tout en stabilisant les revenus, le programme offrirait des incitations à la création d'emplois et à la recherche d'un emploi au moment où elles seraient le plus nécessaires.

Par ailleurs, le PTP n'aurait aucun effet inflationniste, étant donné qu'il réduirait les coûts de main-d'œuvre pour les entreprises et que les chômeurs de longue durée n'influent pas notablement sur la hausse des salaires. Ce programme ne coûterait rien à l'État, puisque l'argent des chèques-emploi aurait de toute façon été dépensé en aides au chômage. En offrant des chèques-emploi plus substantiels pour les activités de formation, le programme pourrait être le point de départ d'une initiative nationale efficace dans ce domaine. Il est clair que les entreprises n'affec-

teront les chèques-emploi à la formation que si elles ont l'intention de conserver leurs recrues une fois les aides supprimées. Ainsi, la formation des chômeurs serait associée automatiquement à la perspective d'un emploi de longue durée. C'est là une configuration que n'offrent pas les programmes publics actuels pour la formation. De plus, bon nombre de ces dispositifs existants risquent de ne pas être adaptés à la multiplicité des possibilités professionnelles individuelles, alors que le programme PTP conduirait naturellement les entreprises à dispenser la formation la mieux adaptée aux emplois disponibles. De plus, les programmes de formation existants sont coûteux, tandis que le PTP serait gratuit.

Enfin, le PTP pourrait jouer un rôle vital dans la lutte contre les problèmes de chômage régional. Les régions à chômage élevé deviendraient des régions renfermant une forte proportion de travailleurs titulaires de chèques-formation, ce qui inciterait les entreprises à s'y installer et à dispenser des formations appropriées.

La baisse du chômage permettrait aussi à certains gouvernements d'élargir leur base d'imposition en portant à 70 ans l'âge de départ à la retraite, pour les hommes comme pour les femmes. Si le coût des prestations sociales pour le contribuable s'est envolé, c'est parce que ces services deviennent de plus en plus onéreux, mais aussi parce que beaucoup de gouvernements font baisser artificiellement l'effectif des contribuables par le biais de la législation sur la retraite. Non seulement les individus vivent plus longtemps qu'autrefois, mais en outre ils restent plus longtemps productifs. En poussant vers la retraite de nombreuses personnes âgées bien avant qu'elles cessent d'être productives, les gouvernements augmentent le nombre des tributaires de l'aide sociale et réduisent celui des actifs pourvoyeurs de ressources financières. Le relèvement de l'âge de la retraite éviterait aux pays industriels avancés de se vouer eux-mêmes à l'immobilité par ce curieux comportement.

## Réflexions finales

Toutes les propositions de réforme esquissées ci-dessus relèvent d'une même stratégie cohérente destinée à promouvoir la prospérité et la cohésion sociale en inversant la tendance à l'instabilité à long terme qui caractérise bon nombre des principaux systèmes d'action des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE. L'étude a cherché à montrer que cette réforme est particulièrement importante aujourd'hui, car les pays de l'OCDE sont confrontés à plusieurs phénomènes en expansion rapide qui menaceront la cohésion sociale dans les années à venir : la mondialisation, le progrès technique qui privilégie la qualification, les changements dans l'organisation des entreprises et la croissance insuffisante de la productivité dans le secteur de la protection sociale. Comme on l'a vu, ces évolutions ont ceci en commun qu'elles tendent à accentuer la dispersion des salaires et des possibilités d'emploi au sein des économies de marché avancées de l'OCDE, de sorte qu'un

niveau donné de prospérité économique ne peut être atteint qu'au prix d'une dualisation de la société et d'une perte de cohésion sociale. Ces tendances révèlent donc la nécessité toujours plus grande d'un filet de sécurité et d'une assurance contre les aléas économiques – en d'autres termes, un besoin croissant de services de protection sociale. Comme la productivité du secteur social reste en retard sur la productivité moyenne, le coût des services sociaux continuera de s'élever et il deviendra très difficile de répondre à la demande croissante de ces services. Un démantèlement progressif des systèmes d'action en vigueur amplifiera dans le long terme les chocs économiques et sociaux négatifs et engendrera un déséquilibre dans les pays où ces systèmes sont appliqués.

Par ailleurs, cette étude tend à montrer que, pour parer à cet « effet de sable mouvant », les pays de l'OCDE auraient besoin d'une nouvelle génération de systèmes d'action publique qui jouent un double rôle stabilisateur : quand des aléas économiques ou sociaux surviennent, ces systèmes doivent automatiquement offrir un soutien aux individus touchés, *mais aussi* renforcer les incitations économiques à surmonter ces aléas. Les cinq propositions de réforme exposées ci-dessus – le programme de sortie optionnelle du régime public, les garanties publiques de prêts, les comptes de prévoyance, l'impôt négatif sur le revenu assorti de conditions et le programme de transfert de prestations – illustrent cette stratégie de réforme fondamentale. Elles ont toutes pour effet de donner aux individus une plus grande responsabilité et un plus large choix en ce qui concerne la fourniture de biens publics. En outre, elles offrent davantage d'incitations à éviter le gaspillage des ressources dans la production et la distribution de ces biens.

Ces propositions reposent sur le constat suivant : certains des dysfonctionnements majeurs du marché dans les pays de l'OCDE résultent des politiques en vigueur, car celles-ci faussent souvent les incitations des individus à atteindre leurs objectifs économiques d'une manière efficiente. Les réformes ont pour but de réaligner ces incitations en aidant les individus à internaliser les principaux coûts et avantages de leurs activités. Bien que l'impératif de la cohésion sociale rende indésirable une internalisation totale, il est clair que bon nombre des politiques actuelles de redistribution se montrent inefficaces sans raison valable. Les propositions de réforme ci-dessus esquissent une stratégie en vue d'atteindre les objectifs de redistribution avec une perte d'efficacité minimale. Elles peuvent donc offrir une occasion unique d'instaurer à la fois la prospérité et la cohésion sociale au XXI<sup>e</sup> siècle.

## NOTES

1. Voir, par exemple, Leamer (1994), Sachs et Shatz (1994) et Wood (1994).
2. Conformément au théorème de Stolper-Samuelson, la baisse de la demande de travailleurs non qualifiés se propage des secteurs exportateurs vers les secteurs produisant pour le marché intérieur.
3. Ce point de vue repose sur la théorie du commerce international de Hecksher-Ohlin.
4. Voir, par exemple, Bound et Johnson (1992) et Mincer (1989, 1991).
5. Voir, par exemple, Machin (1996).
6. Voir sur ce point les données présentées dans Berman, Bound et Griliches (1993) et Krueger (1993). Selon Krueger, l'utilisation de l'ordinateur au travail représente entre un tiers et la moitié de l'augmentation du taux de rendement de l'éducation.
7. Pour une vue d'ensemble des données sur ces évolutions, voir Appelbaum et Bott (1994), Hammer et Champy (1993), Lundgren (1994), Pfeffer (1994) et Wickström et Norman (1994).
8. Une première tentative de soumettre ces phénomènes à l'analyse économique a été faite par Lindbeck et Snower (1995a,b) et Snower (1996d). Milgrom et Roberts (1990) ont examiné un sous-ensemble de ces phénomènes concernant le secteur manufacturier.
9. Pour une analyse rigoureuse, voir Snower (1996b).
10. Voir Snower (1993).
11. Cette proposition s'apparente par son esprit au Central Provident Fund de Singapour. Elle présente une certaine ressemblance avec le projet de réforme présenté dans Folster (1994). Pour une étude analytique, voir Snower (1996c).
12. Naturellement, l'effet contre-incitatif subsiste en partie, par le biais de l'aide publique au chômage et de la redevance d'aide associée.
13. Pour une analyse plus détaillée, voir Snower (1994).

## BIBLIOGRAPHIE

- APPELBAUM, Eileen et Rosemary BOTT (1994), *The American Workplace*, ILR Press, Ithaca, New York.
- BERMAN, Ely, John BOUND et Zvi GRILICHES (1993), «Changes in the Demand for Skilled Labor with US Manufacturing Industries: Evidence from the Annual Survey of Manufacturing», document de travail n° 4255, National Bureau of Economic Research.
- BOUND, John et George JOHNSON (1992), «Changes in the Structure of Wages in the 1980s : An Evaluation of Alternative Explanations», *American Economic Review*, June, pp. 371-392.
- FOLSTER, Stefan (1994), «Social Insurance Based on Personal Saving Accounts», document ronéoté.
- HAMMER, Michael et Kames CHAMPY (1993), *Reengineering the Corporations*, Harper Business, New York.
- KRUEGER, Alan (1993), «How Computers Have Changed the Wage Structure : Evidence from Microdata», *Quarterly Journal of Economics*, 108, pp. 33-60.
- LEAMER, Edward E. (1994), «Trade, Wages and Revolving Door Ideas», document de travail n° 4716, National Bureau of Economic Research.
- LINDBECK, Assar et Dennis J. SNOWER (1995a), «Restructuring Production and Work», document de synthèse, Department of Economics, Birkbeck College, Université de Londres.
- LINDBECK, Assar et Dennis J. SNOWER, «The Reorganization of Firms and Inequality», à paraître dans *American Economic Review, Papers and Proceedings*.
- LUNDGREN, Hakan (1994), *Sacred Cows and the Future : On the Change of System in the Labour Market*, SAF (Confédération des employeurs suédois).
- MACHIN, Stephen (1996), «Changes in the Relative Demand for Skills» in Alison Booth et Dennis J. Snower (dirs. publ.), *Acquiring Skills*, Cambridge University Press, pp. 127-146.
- MILGROM, Paul et John ROBERTS (1990), «The Economics of Modern Manufacturing : Technology, Strategy and Organization», *American Economic Review*, pp. 511-528.
- MINCER, Jacob (1989), «Human Capital Responses to Technical Change», document de travail n° 3207, National Bureau of Economic Research.
- MINCER, Jacob (1991), «Human Capital, Technology, and the Wage Structure : What Do the Time Series Show ?», document de travail n° 3581, National Bureau of Economic Research.

- PFEFFER, Jeffrey (1994), *Competitive Advantage through People*, Harvard Business School Press, Boston, Mass.
- SACHS, Jeffrey D. et Howard J. SHATZ (1994), «Trade and Jobs in US Manufacturing», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 1-84.
- SNOWER, Dennis J. (1993), «The Future of the Welfare State», *Economic Journal*, 103, pp. 700-717.
- SNOWER, Dennis J. (1994), «Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 84(2), pp. 65-70.
- SNOWER, Dennis J. (1996a), «The Low-Skill, Bad Job Trap» in Alison Booth et Dennis J. Snower (dirs. publ.), *Acquiring Skills*, Cambridge University Press, pp. 109-124.
- SNOWER, Dennis J. (1996b), «Restructuring the Welfare State», document de synthèse, Department of Economics, Birkbeck College, Université de Londres.
- SNOWER, Dennis J. (1996c), «Unemployment Support Accounts», document de synthèse, Department of Economics, Birkbeck College, Université de Londres.
- SNOWER, Dennis J. (1996d), «Centralized Bargaining, Unemployment, and the Organizational Revolution», document de synthèse, Department of Economics, Birkbeck College, Université de Londres.
- WICKSTRÖM, Solveig and Richard NORMAN (1994), *Knowledge and Value*, Routledge, Londres.
- WOOD, Adrian (1994), *North-South Trade, Employment and Inequality : Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Clarendon Press, Oxford.

# UN SCÉNARIO SOCIO-ÉCONOMIQUE LIBÉRAL A L'HORIZON DU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE

*par*

Henri Lepage  
Délégué général  
Institut Euro 92

Les conjectures qui suivent visent à présenter les éléments d'un scénario libéral, économique et social, pour les vingt années qui viennent. L'exercice implique de ne s'en tenir qu'à de très gros traits, au risque de tomber dans une simplification excessive. Mais c'est la règle du jeu.

## **ON A CHANGÉ DE SYSTÈME MONÉTAIRE**

Amorcée dès la fin des années soixante-dix (avec l'abrogation de la Régulation Q qui maintenait une cloison étanche entre le marché monétaire américain et le marché international des eurodollars), la mondialisation financière est un événement de première grandeur. Cela dit, on est en droit de se demander si toutes ses conséquences ont toujours été appréciées à leur juste valeur. Notamment ses conséquences sur la nature et le mode de fonctionnement du régime monétaire international.

Avec la généralisation des mécanismes financiers de couverture à terme (marchés d'options, dérivés, etc.), sans qu'on s'en rende compte, presque subrepticement, dans une sorte de processus d'ordre spontané, les Banques centrales et les gouvernements ont perdu une très large part de leur liberté de battre monnaie. Tout se passe en effet comme si, grâce à ces nouveaux instruments, les créanciers avaient enfin trouvé un outil assurantiel qui leur permette en toutes circonstances de maintenir les taux d'intérêt au niveau qui leur convient.

Finie l'illusion monétaire, finie la spoliation par la fonte des monnaies. Avec la sophistication croissante des moyens monétaires et financiers à leur disposition, les créanciers et détenteurs de liquidités ont désormais accès à une panoplie d'outils qui permettent aux marchés de sanctionner instantanément les pays qui se

laissent un peu trop aller. Celui qui imprime trop de monnaie voit immédiatement les effets inflationnistes de cette création capitalisés dans la montée de ses taux d'intérêt. Celui qui pense faire de l'inflation se retrouve en définitive en train de fabriquer de la déflation en raison du niveau prohibitif de ses taux.

La généralisation des marchés à terme fait apparaître une nouvelle situation, totalement inédite, où les Banques centrales voient leur pouvoir de seigneurage mis en échec. Cette formulation est peut-être un peu excessive. Elle résume cependant une impression forte partagée par un nombre croissant d'observateurs économiques :

- Nous aurions ainsi, sans nous en apercevoir, changé de régime monétaire international pour passer à l'âge d'une sorte de « Futures Exchange Standard » rendant dorénavant impossible toute fuite en avant dans l'inflation, et obligeant enfin les États à tenir leurs promesses<sup>1</sup>.
- Nous serions revenus à une sorte de nouvel Étalon-or, mais sans l'or, et peut-être même d'un caractère encore plus contraignant que ce dernier – et donc plus « déflationniste » – dans la mesure où il n'y a même plus la soupe « inflationniste » des découvertes d'or !

## UN MONDE SANS INFLATION

De ce qui précède, il résulte que :

1. La désinflation que l'économie mondiale connaît depuis le début des années 1980 est un phénomène qui n'a vraisemblablement pas encore achevé sa course.
2. L'arrêt de l'inflation est une tendance mondiale lourde qui continuera à déterminer l'environnement économique au moins des dix/quinze prochaines années.
3. Cette éradication de l'inflation est un phénomène durable qui résulte d'un enchaînement complexe et dynamique de forces « déflationnistes » déjà à l'œuvre depuis une dizaine d'années, mais qui devraient continuer à faire sentir leurs effets bien au-delà de notre entrée dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

Après une trentaine d'années d'un trend conduisant par paliers vers des rythmes d'inflation de plus en plus élevés, nous sommes sinon définitivement, du moins pour un bon bout de temps, entrés dans un monde sans inflation. Une conséquence est que les taux d'intérêt resteront à des niveaux historiquement élevés pendant encore un certain nombre d'années (« historiquement élevés » signifiant en moyenne supérieurs au taux de croissance de l'économie)<sup>2</sup>.



## LES ÉTATS EN CURE D'AMAIGRISSEMENT

Pour les opinions publiques, les années quatre-vingt furent d'abord et avant tout celles de la découverte du chômage de masse. Un chômage qui touche toutes les classes sociales et suit une courbe ascendante que rien ne semblait pouvoir endiguer.

Ce chômage, nous en connaissons les origines. Il est essentiellement le produit des rigidités économiques et institutionnelles qui entravent le fonctionnement des marchés, à commencer par celui du travail. Son explosion s'explique moins par la modération des rythmes de croissance tendanciels que par la sclérose accrue des sociétés d'État-Providence ; et cela au moment même où davantage de flexibilité est requis, car les sociétés occidentales sont exposées à une concurrence de plus en plus intense (émergence des nouveaux producteurs d'Asie, élimination des dernières barrières commerciales et financières entravant la réalisation du marché unique européen, chute du mur de Berlin et fin de la guerre froide font rentrer dans le système marchand mondial plus de deux milliards de producteurs potentiels supplémentaires, révolution technologique qui aggrave l'attrait des délocalisations, modifie les façons de faire, effondre les coûts de production, et fait jaillir des activités radicalement nouvelles dont l'essor ruine les vieux cartels)<sup>3</sup>.

Certains pays ont pris conscience plus tôt que les autres de la nature du défi auquel leurs sociétés étaient confrontées. Mais la plupart ont préféré faire la politique de l'autruche. S'abritant derrière des boucs-émissaires momentanés – le cartel des pays producteurs de pétrole par exemple – leurs dirigeants ont décidé que ce ne pouvait être qu'une crise transitoire, comme cela l'avait toujours été dans le passé. L'outil monétaire n'étant plus disponible (pour cause de désinflation), ils ont choisi d'attendre que les fameux « stabilisateurs » de la doctrine keynésienne (l'accroissement des déficits sociaux, plus les traditionnelles politiques de soutien budgétaire) suscitent la reprise qui résoudrait d'elle-même les problèmes de chômage.

Conséquence : l'explosion de la dépense publique, avec son cortège de déficits budgétaires, l'envol de l'endettement, et in fine la hausse des impôts et charges sociales. Mais en période de taux d'intérêt élevés, supérieurs au taux de croissance, le recours à l'endettement débouche rapidement sur un phénomène de boule de neige où les intérêts à payer croissent plus vite que les recettes de la collectivité. Comme par ailleurs l'alourdissement de la fiscalité démotive les gens, pénalise ceux qui entreprennent et créent le travail des autres, et finalement pèse sur la croissance, un véritable piège s'est refermé sur les finances publiques : le poids de la dette s'est mis à croître encore plus vite.

Rien qu'au cours des six dernières années, l'endettement global des États du G7 est passé de 50 pour cent du PIB à 73 pour cent. Compte tenu des perspectives

d'évolution des taux, mais aussi de l'intensification des contraintes internationale de la concurrence, une telle dérive n'est plus tenable.

Le monde est donc entré dans une nouvelle ère où aucun des grands pays ne peut plus laisser son déficit budgétaire augmenter massivement. La destruction des dettes par l'inflation n'étant plus une option praticable, la seule voie de sortie, qu'on le veuille ou non, est celle de la déflation du secteur public. Une entreprise dans laquelle quelques pays ont déjà pris une bonne longueur d'avance (le Royaume-Uni en Europe, la Nouvelle-Zélande à l'autre bout du monde), mais qui, pour la plupart, ne fait tout juste que de s'amorcer.

Progressivement cet assainissement recréera les conditions d'une nouvelle croissance. Mais auparavant il faudra avoir franchi une série d'obstacles politiquement particulièrement sensibles : réduction réelle (et pas seulement nominale) de la dépense publique, redéfinition des fonctions de l'État, contraction du nombre des fonctionnaires et assimilés, révision des prestations et des modes de protection collective, remise à plat des législations sociales, déréglementation radicale, privatisations et mise en concurrence des grands secteurs de service public (après le télécommunications, l'électricité, les chemins de fer, la poste...), réforme fiscale, etc.

La décrue progressive des taux d'intérêt, l'allègement des prélèvements obligatoires, le retour à une plus grande flexibilité des marchés feront ultérieurement bénéficier les pays qui auront avancé le plus loin dans ce processus d'un véritable choc d'offre. Mais, malgré les contraintes qui se font de plus en plus pressantes – notamment le puissant coup d'accélérateur que représentent les contraintes de calendrier de la Monnaie unique européenne – cela demandera du temps. Dix ans paraît un bon délai (il en aura fallu pratiquement quinze pour que l'on commence à pouvoir réellement mesurer les fruits de la politique thatchérienne).

## **RETOUR AU CYCLE CAPITALISTE CLASSIQUE**

Pour agir sur l'économie, l'État utilise traditionnellement deux outils : 1) les taux d'intérêt et la politique monétaire ; 2) le budget et la dépense publique. Dans les années quatre-vingt, du fait de la mondialisation des marchés financiers, il a perdu le contrôle du premier. Depuis le début des années quatre-vingt dix, il est en train de perdre le second. Conséquence : un changement profond dans le mode de régulation conjoncturelle des économies occidentales. Les économistes doivent changer leurs cadres de référence et leurs modes de pensée.

Depuis la guerre et la révolution des idées keynésiennes, c'étaient les États qui, en jouant de la dépense publique et de la création monétaire, régulaient le niveau de l'activité économique et de l'emploi. Il en résultait un mode de croissance – de type inflationniste – où le cycle des affaires était dominé par les mouvements du crédit et de la consommation, et dont le calendrier suivait de près

les rythmes de la vie politique (notamment celui des élections présidentielles américaines).

A partir de l'instant où l'influence de l'État s'estompe, il faut s'attendre à ce que les cycles capitalistes classiques – ceux où la croissance est menée par l'investissement, l'action des entrepreneurs et l'innovation industrielle – reprennent le dessus et impriment un nouveau rythme à la vie économique.

C'est ce qui se passait au XIX<sup>e</sup> siècle. L'impulsion de la croissance était liée à quelque chose de nouveau : la mise en valeur d'un nouveau territoire, la création d'un nouveau produit, l'investissement dans une nouvelle activité. C'est « l'entrepreneur » qui entraînait la machine. L'augmentation du pouvoir d'achat et de la consommation n'était que le point d'arrivée final d'un processus qui commençait par une hausse de la rentabilité, continuait par une forte croissance des dépenses d'investissements, et conduisait à développer l'emploi, donc la capacité d'achat des populations. Les récessions, elles, étaient la conséquence d'un surinvestissement, qui faisait apparaître des surcapacités de production, provoquait une baisse des ventes et des prix, déclenchait la faillite des producteurs marginaux, et provoquait un recul de l'investissement, donc une hausse du chômage, puis une chute de la demande. Au total, un processus qui se déroulait sur une durée moyenne de dix années – six à sept ans pour la phase haussière, et seulement trois ou quatre ans pour la phase « baissière » (cycles de Juglar).

Or, on constate qu'appliqué aux récentes récessions du début des années quatre-vingt dix (États-Unis, Suède, Japon, France), ce modèle cyclique – où les variables financières et le niveau d'endettement jouent un rôle essentiel – décrit beaucoup mieux les enchaînements que l'on a enregistré sur les marchés, que le traditionnel schéma politico-économique des années passées. Ce faisant on est en droit de se demander si, après soixante quinze années de quasi-économie de guerre permanente, nous ne sommes pas entrain de vivre le retour à un monde assez proche de celui que l'Occident connaissait avant le premier conflit mondial, et où le capitalisme retrouverait ses véritables racines déflationnistes. Un monde de « croissance déflationniste » fondé sur l'innovation, l'épargne, l'investissement et la distribution des gains de productivité par un trend long de baisse moyenne légère des prix (au rythme des gains de productivité). Un monde somme toute voisin de celui qui nous était imposé par le mécanisme de l'Étalon-or, et qui aujourd'hui, résulterait des contraintes du nouveau « Futures Exchange Standard » dans lequel nous serions désormais entrés.

## UN NOUVEAU RÉGIME DE PRIX

Si cette hypothèse se révèle exacte, il en résulte une conséquence essentielle : il faut se préparer à voir réapparaître des taux d'inflation négatifs – c'est-à-dire des situations de baisses réelles de prix. Non pas nécessairement des baisses sauvages,

comme en période de dépression. Mais un régime où mouvements de hausses et mouvements de baisses des prix alterneront autour d'un trend de long terme de baisse légère, au rythme des gains de productivité.

C'était, jusqu'à la Première guerre mondiale, le régime des économies occidentales. Sur l'ensemble du XIX<sup>e</sup> siècle, les prix ont plus souvent baissé que monté (en moyenne deux années sur trois). La déflation était le régime dominant de l'époque. Au point qu'en 1910 l'indice des prix américains était revenu à son niveau de 1790, cent vingt années plus tôt, avant la grande inflation des guerres napoléoniennes. Contrairement à ce que nous avons tous été habitués à croire, on ne peut plus totalement exclure l'hypothèse du retour de nos économies à un régime général des prix du même type.

D'une manière générale, les économistes n'y croient pas. Aujourd'hui, avec les progrès de la science économique et monétaire, nous aurions les moyens techniques et institutionnels nécessaires pour éviter le retour de telles situations. N'est-ce pas précisément la mission qui est confiée aux Banques centrales ? Cette mission concerne aussi bien les mouvements à la baisse qu'à la hausse des prix. D'où l'incrédulité de règle quant à la plausibilité de voir revenir en Occident des régimes de prix qui baissent.

Est-ce si certain ? Il n'y a pas si longtemps les mêmes experts nourrissaient l'illusion qu'il était possible de stimuler durablement la croissance en stabilisant l'inflation à un «taux raisonnable» de quelques pour cent<sup>4</sup>. Ainsi avons-nous découvert la «potion miracle» de l'économie moderne ! Il fallut déchanter. Cette stabilité était toute théorique. D'un palier à l'autre, l'inflation s'est mise à progresser de plus en plus vite, jusqu'à ce que cette fuite en avant devienne insupportable. Ce ne sont ni les progrès de la science économique, ni la panoplie des modèles monétaires de plus en plus sophistiqués dont disposaient les Banques centrales qui ont empêché la dérive.

Croit-on que la tâche sera plus facile parce qu'il s'agira de «stabiliser» à un taux zéro plutôt qu'à 5 ou 6 pour cent ? Qu'est-ce que le taux zéro aurait de plus magique ? Le niveau général des prix n'est qu'un concept abstrait, résultante d'une myriade de mouvements de prix relatifs. Bien qu'on observe une relation empirique ex post entre la monnaie et le mouvement des prix (théorie quantitative de la monnaie), celle-ci se fait indirectement par l'intermédiaire de ces millions de mouvements browniens.

Pour être à même d'atteindre une cible de prix précise (en l'occurrence le Zéro-inflation), il faudrait que la Banque centrale accumule une connaissance des mouvements relatifs de productivité dans tous les secteurs de l'économie, et soit en mesure d'en déduire les besoins monétaires nécessaires pour compenser et obtenir un indice des prix stables. Or c'est là une tâche de planificateur toute aussi vaine et impossible que celle autrefois visée par le Gosplan soviétique. Et cela pour les

mêmes raisons fondamentales formulées dès avant la dernière guerre mondiale par le Professeur Hayek dans la fameuse controverse qui l'opposa à Oskar Lange, et à tous les ténors de la science économique de l'époque. Les chances de la Banque centrale de viser juste sont tout aussi minimes que celles de trouver une aiguille dans une botte de foin. Et il n'y a rien qui permette d'affirmer que les risques d'erreur à la baisse soient nécessairement moins grands que les risques à la hausse. Cela est d'autant plus vrai que nous nous situons en plein dans une période où la désinflation prolongée contribue à modifier de nombreux comportements, avec pour conséquence une dégradation inévitable de la fiabilité des équations monétaires traditionnelles<sup>5</sup>.

### **LA FIN DE L'ILLUSION MONÉTAIRE**

Pour beaucoup une telle perspective relèverait de la fantaisie la plus pure. Elle se heurte à un dogme que personne n'ose remettre en cause publiquement. Celui de la rigidité (nominale) des salaires.

Avoir des prix qui baissent suppose que l'on ait aussi des salaires nominaux qui fluctuent aussi bien à la hausse qu'à la baisse. Or cela, nous dit-on, c'était peut-être le cas au siècle dernier, à l'époque où il n'existait pas encore de mouvement syndical organisé et puissant. Aujourd'hui, imaginer que cela puisse revenir est totalement irréaliste. Même si la désinflation a prouvé qu'on pouvait casser l'engrenage prix/salaires en stabilisant la progression des salaires réels (ajustés à l'inflation), qui accepterait de voir réduire son salaire nominal ? A cela deux réponses.

La première concerne le rôle de l'illusion monétaire. La désinflation a été rendue possible parce que le degré de sophistication du raisonnement des agents économiques a grandement progressé. S'il fut un temps où les techniques de régulation keynésiennes ont effectivement fait preuve d'efficacité, c'est parce qu'à cette époque là l'État était encore en mesure de tricher, de créer de fausses anticipations. C'était l'incapacité des agents privés à clairement anticiper les vrais résultats de l'action économique de l'État qui créait l'illusion que celui-ci était effectivement en mesure d'entraîner ou de ralentir l'activité économique à sa guise.

Les années passant, l'illusion s'est progressivement dissipée. Si l'État a le sentiment de perdre le contrôle de l'économie, si les commandes de la création monétaire et de la dépense publique lui échappent de plus en plus, c'est n'est pas seulement parce que les marchés se sont élargis, et que nous sommes de plus en plus sous la pression de la concurrence financière du monde entier, c'est aussi et surtout parce qu'aujourd'hui la plupart des acteurs économiques sont aujourd'hui en mesure d'anticiper très précisément ce que seront les retombées finales des décisions prises par la puissance publique. L'illusion monétaire est morte.

Opposer l'argument de la rigidité nominale des salaires revient à considérer que les salariés seraient les seuls agents économiques à ne pas savoir faire la

différence entre un gain de pouvoir d'achat nominal et un gain de pouvoir d'achat réel. Eux, qui ont prouvé leur capacité à reconnaître que l'inflation est un jeu de perdants lorsque les salaires nominaux ne progressent pas aussi vite que l'indice des prix, perdraient soudainement cette aptitude au calcul arithmétique le plus élémentaire dès lors que les prix baissent : ils ne seraient même plus capables de réaliser qu'à salaires nominaux constants, leur pouvoir d'achat moyen s'accroît quand même. Ce raisonnement traduit un manque de considération pour la dignité des gens les plus simples. Pourquoi les agents économiques que l'on traite comme étant susceptibles d'anticipations parfaites dès lors qu'il s'agit de marchés financiers, se comporteraient-ils autrement dès lors qu'ils ne sont que de simples salariés ? Pourquoi ces derniers feraient-ils preuve de moins de capacités d'apprentissage que les autres ? Il y a certes des problèmes de délais d'ajustement.

Mais il semble raisonnable de penser que les salariés sont des êtres humains au moins aussi capables que d'autres d'adapter leurs comportements à un univers de prix stabilisés, ou même de prix qui baissent.

## **DES VALEURS QUI CHANGENT**

La seconde raison tient aux changements d'attitudes et de valeurs qui ne manqueront pas de se produire si l'hypothèse d'un environnement économique à dominante déflationniste se confirme. Notamment en matière d'organisation du travail et de philosophie de l'emploi. Il y a dix huit ans, avec le concours de l'Institut de l'Entreprise, l'auteur a publié un livre dont l'objectif était d'expliquer que la défense du système de libre marché n'était pas incompatible avec le souhait de voir nos sociétés accéder à de nouveaux systèmes de valeurs et de production fondés sur une conception moins matérialiste et plus relationnelle des rapports humains<sup>6</sup>. Il s'agissait de répondre à la critique des partisans de l'Autogestion pour qui les formes d'organisation capitalistes représentaient nécessairement une entrave à la promotion de structures de société plus conviviales, où les relations humaines seraient plus intenses, plus personnalisées et plus enrichissantes. Le propos était de démontrer que :

1. Les outils de l'analyse économique – grâce à la prise en compte du « coût du temps » – sont tout aussi capables de rendre compte de l'évolution des comportements non marchands que d'expliquer les mécanismes de rapports marchands.
2. L'économie de marché et de concurrence – à condition de rester protégée contre un excès d'interventions publiques – est tout aussi susceptible de s'adapter à la croissance de la demande de valeurs relationnelles qu'à celle de valeurs marchandes.
3. Il n'y a pas de relation univoque entre capitalisme et hétéronomie (ce concept étant emprunté aux écrits d'Ivan Illich, le gourou intellectuel de la

gauche de l'époque, et étant synonyme d'écrasement progressif des individus par l'emprise des méga-systèmes industriels).

L'ouvrage concluait en défendant l'idée qu'avec les développements récents de la technologie informatique (microprocesseurs, communication électronique, méga-réseaux...), nous étions à la veille d'une nouvelle grande révolution technologique qui, en bouleversant la structure des « coûts d'information » de la société contemporaine, allait accentuer le glissement des prix et des coûts relatifs en faveur de modes d'action autonomes et conviviaux.

Dix-huit ans plus tard, bien des éléments de cet ouvrage relèvent encore de l'utopie.

Il n'en reste pas moins que cette révolution technologique est bel et bien là, et surtout que la déflation – en accentuant partout la concurrence – en est un facteur puissant et inévitable d'accélération.

## LA FIN DU TRAVAIL

Replacée dans la perspective des mouvements longs de l'économie, l'histoire – notamment celle des cycles de Kondratieff – nous rappelle en effet que les grandes phases « déflationnaires » de l'économie sont des périodes généralement marquées par de spectaculaires sauts technologiques. C'est durant ces périodes que se situent les grandes « vagues » d'innovation technologiques chères à Schumpeter<sup>7</sup>.

La raison ne vient pas de ce qu'il y aurait des moments où les inventeurs et innovateurs seraient plus nombreux, ou se montreraient plus actifs qu'à d'autres ; mais simplement de ce que les périodes à pressions déflationnistes correspondent à un environnement économiques et financier qui, du fait du niveau élevé des taux d'intérêt et des processus d'élargissement spatial de la croissance qui y sont associés, est plus favorable à la mise en exploitation et au développement à grande échelle des innovations. Ce sont des périodes où les entrepreneurs sont plus que jamais incités à intensifier encore davantage l'introduction de nouvelles techniques de production ainsi que de méthodes de travail.

La désinflation qui a suivi le retournement de climat du début des années quatre-vingt n'échappe pas à cette règle.

Ainsi, ce n'est pas un hasard si nous voyons depuis quelques temps se multiplier les ouvrages sur « la fin du travail ». Non pas ceux à la Jérémie Rifkin, sur le caractère inévitable de la pénurie d'emplois, et la nécessité d'organiser le rationnement par une organisation volontariste de la durée du travail – mais plutôt les analyses à la William Bridges. Selon Bridges, présenté par les journaux comme le meilleur spécialiste contemporain des mutations dans le domaine du travail, nous voyons s'amorcer devant nous la fin du salariat classique, et émergence de nouvelles formes d'organisation du travail et de l'entreprise tournant autour de la

généralisation de la notion d'autonomie, et rompant résolument avec la logique de l'emploi permanent<sup>8</sup>. Bridges affirme que l'emploi à vie, l'emploi permanent, le statut protecteur, le salaire calculé automatiquement à partir d'une convention collective très détaillée, la durée du travail et les horaires fixes, tout cela ne sera probablement bientôt qu'un souvenir. Flexibilité des temps de travail, souplesse de gestion, individualisation des rémunérations, liens entre salaires et performances, parcours professionnels en zigzags, formation continue, généralisation de formes nouvelles de travail indépendant : tous ces éléments finiront par effacer la distinction établie entre l'organisation – actuellement « l'employeur » – et l'individu – « l'employé ».

Le monde du travail va ressembler à une galaxie où graviteront une multitude de « Me Inc. » et de « You & Co. ». A moyen terme, les grands groupes vont rétrécir jusqu'à l'état de noyau et recourir aux compétences externes de gens qui ne seront plus des salariés. « Ce n'est donc pas le travail qui va disparaître, mais l'emploi. Le travail devra être réalisé autrement que par des salariés sous contrat à long terme. »<sup>9</sup>

Si ces perspectives se vérifient, elles auront pour conséquence de réduire considérablement la rigidité structurelle des rémunérations. Ainsi se réalisera le vieux rêve des économistes : voir s'ajuster une partie de celles-ci en fonction des circonstances conjoncturelles. La principale source endogène de chômage – le fait que le prix du travail échappe aux lois du marché en raison du pouvoir de pression des cartels syndicaux – aura vécu.

Du point de vue de la régulation macroéconomique de l'économie, nous serons effectivement passés dans un « autre monde ». Un monde où le niveau général des prix suivant l'évolution de la productivité, désormais les gains de pouvoir d'achat résulteront moins de l'augmentation des salaires individuels que de la baisse du prix des marchandises et des services.

## LA LEÇON DU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE

Et la croissance ? Dans la mémoire populaire, mais tout autant dans celle des économistes, la déflation est un concept qui a mauvaise presse. Par une sorte de réflexe instinctif, l'idée de déflation est automatiquement associée à celle de dépression. Caractéristique de cette attitude est la définition que les journalistes français ont donné de la déflation au cours du débat suscité durant l'été 1996, débat lancé par les hommes politiques : « une baisse générale de l'activité, des prix, et des revenus »<sup>10</sup>. Alors qu'en toute rigueur déflation veut dire « prix en baisse », et ne veut dire que cela.

Y aurait-il donc un lien inévitable qui conduirait nécessairement de la déflation à la dépression ? La croissance n'est-elle concevable que dans un univers de hausse des prix ? Pourquoi serait-elle incompatible avec un trend de prix baissier ?



Si l'on prend d'un côté le mouvement des prix, de l'autre la croissance, quatre combinaisons sont possibles : croissance positive avec inflation (inflatcroissance) ; croissance négative avec des prix qui baissent (déflation-dépression) ; croissance négative avec des prix qui montent (stagflation), croissance positive avec prix qui baissent (déflacroissance).

Tant la théorie que l'expérience vécue de nos économies depuis le début des temps industriels (en gros depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle) démontrent que, dans le long terme, il y a indépendance entre l'évolution des prix et l'activité économique, et que l'on peut tout aussi bien avoir l'une que l'autre de ces quatre combinaisons<sup>11</sup>. La dominance de l'une ou de l'autre de ces situations résulte des arrangements institutionnels de long terme dont dépend le cadre de régulation économique et monétaire, et qui est lui-même une matière évolutive.

L'histoire économique du XIX<sup>e</sup> siècle (en fait jusqu'en 1914) confirme qu'en longue période il y a indépendance entre la nature plutôt inflationniste, ou plutôt déflationniste, du régime des prix et les performances économiques moyennes de long terme.

L'analyse de deux courbes – l'une montrant l'évolution de l'indice des prix à la consommation aux États-Unis de 1860 à nos jours, l'autre retraçant l'évolution de l'indice de la production industrielle américaine durant la même période – montre clairement que les États-Unis ont connu de longues périodes de déflation. De 1867, au lendemain de la guerre civile, à 1897 – soit trente ans – les prix ont presque tout le temps baissé. La même tendance a pu être observée de 1921 à 1934 (treize ans). Ajoutons que les prix avaient déjà continuellement baissé de 1810 à 1830, et que de 1830 à 1860 ils n'avaient fait que se maintenir autour du niveau atteint au début de la période. Le résultat est qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, et cela jusqu'en 1940 – à l'exception de la Première guerre mondiale – les prix ont plus souvent baissé que monté. Les mêmes courbes montrent que ce régime de prix à dominante déflationniste n'a guère eu d'impact sur la courbe de progression de la production industrielle américaine. Certes, la déflation massive des années trente s'est accompagnée d'une formidable dépression économique. Mais, à l'inverse, on peut constater que les États-Unis ont traversé une énorme déflation de 1868 à 1898, sans que cela empêche la production d'augmenter sensiblement. De 1860 à 1914, les prix aux États-Unis ont tantôt monté, tantôt baissé sans qu'on puisse noter une relation claire et univoque avec la production. Il y a des années de dépression où le pays a enregistré des baisses de prix accompagnées d'une régression de la production. Mais ces années sont en définitive moins nombreuses (et de loin) que celles où l'on a observé une croissance de la production alors que les prix baissaient (périodes de croissance déflationniste).

Ces données se rapportent aux États-Unis. Elles montrent qu'en période de déflation, l'activité peut tout aussi bien être en expansion qu'en contraction mais que la hausse structurelle de la production ne se trouve pas nécessairement inter-

rompue. Cela dit, les mêmes résultats apparaissent tout aussi bien dans les données britanniques, françaises ou belges que retracent les graphiques de l'ouvrage du Professeur Dupriez. Seule l'Allemagne fait exception (elle connaît alors une inflation caractéristique d'un pays émergent en voie de rattraper le niveau de développement des autres).

Le message est donc clair. Si l'Histoire peut nous être d'un quelconque secours, c'est qu'il n'y a aucune raison pour vivre la fin de l'inflation comme une calamité. Rien dans le changement d'environnement monétaire mondial dont nous sommes les témoins ne permet de justifier un discours millénariste sur « la fin de la croissance ».

### **DE L'INFLA-CROISSANCE A LA DÉFLA-CROISSANCE**

Il est vrai que, dans un premier temps, un tel changement devait nécessairement avoir des effets négatifs sur la croissance pour trois raisons.

La première est liée aux délais d'ajustement des comportements et des anticipations. Lorsqu'on adopte de nouvelles politiques monétaires plus restrictives, éventuellement même déflationnistes, il faut en effet du temps avant que tout le monde en tire les conséquences. Chacun s'attend à ce que les prix montent plus vite qu'ils ne progressent réellement. Résultat : les agents économiques se retrouvent avec des encaisses réelles dont le niveau est inférieur à ce qu'ils souhaitent. Pour les reconstituer au niveau de leurs besoins, ils bradent leurs actifs, baissent leurs prix... exerçant ainsi une pression récessive sur l'activité économique qui, par delà les variations conjoncturelles à court terme, perdure tant que le décalage des anticipations n'a pas été totalement éliminé.

La seconde est relative à certaines retombées du processus de « globalisation économique ». L'élargissement des opportunités de croissance dans le monde a pour conséquence d'augmenter le coût des choix économiques<sup>12</sup>. Il faut maintenant s'informer sur un nombre de marchés en concurrence infiniment plus grand. Par ailleurs, les perspectives d'entrées nouvelles d'entreprises concurrentes sur les marchés ainsi ouverts sont gigantesques. Il devient donc plus difficile d'identifier les « bonnes » ou les « mauvaises » opportunités d'investissement – qu'il s'agisse des compagnies dans lesquelles on va investir, ou des secteurs et des régions où l'on désire investir. Les risques d'erreurs s'en trouvent aggravés d'autant. Résultat : une dispersion plus grande des performances financières des firmes occidentales qui a pour incidence d'entraîner une augmentation de l'incertitude de chacun, individu ou entreprise, quant aux perspectives d'évolution de ses revenus futurs. Ce qui, à son tour, implique une moindre élasticité de réponse de la consommation ou des investissements à la baisse des taux d'intérêt. Toutes choses égales d'ailleurs, il faut un mouvement plus fort des taux pour obtenir la même réponse de la consommation ou de l'investissement. On entre dans une période où les modèles de

simulation conjoncturelle, construits sur des régression du passé, ont toutes chances d'être affectés d'un défaut de fabrication qui conduit systématiquement à « surestimer » – ou à « suranticiper » – les capacités de reprise de l'économie.

En troisième lieu, la socialisation accrue et la hausse des taxes liée aux difficultés des finances publiques ont des conséquences économiques dépressives.

Cela dit, il s'agit de facteurs de nature transitoire. Au fur et à mesure que les anticipations s'ajusteront aux nouvelles conditions de la création monétaire, et que progresseront les politiques de privatisation, de démonopolisation, de déréglementation, de réforme de l'État et de réduction des impôts, il n'y a pas de raison pour que, au cours des dix à quinze années qui viennent, les économies occidentales ne renouent pas progressivement avec des rythmes moyens de croissance plus en rapport avec leur trend séculaire.

Certaines zones retrouveront la croissance plus rapidement que les autres. D'autres, prendront du retard, ou même risquent de décrocher définitivement (comme le fit l'Argentine dans les années trente). Mais globalement le diagnostic ne fait guère de doute. Même si notre hypothèse de passage à un environnement déflationniste de long terme se vérifie<sup>13</sup>.

## L'ÉTAT-PROVIDENCE TIRE SA RÉVÉRENCE

Retour à la croissance, certes ; mais certainement pas retour au statu quo ante. Car entre-temps la déflation aura fait une victime : l'État-providence.

Par quoi celui-ci sera-t-il remplacé ? Comment nos sociétés réussiront-elles à assurer leur cohésion sociale si les principales institutions sur lesquelles celle-ci reposait depuis la dernière guerre mondiale se trouvent remises en cause ?

Le retrait de l'État-providence, tel que nous le connaissons depuis la guerre, est inévitable. Et cela pas seulement pour une cause circonstancielle : la crise de nos finances publiques. Mais aussi pour trois autres raisons fondamentales.

1) *L'État-providence est une institution « insoutenable »*<sup>14</sup>. Il est aisé de comprendre pourquoi un tel système a vu le jour. L'idéologie welfariste et solidariste de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle y est sans doute pour beaucoup. Mais bien plus décisif paraît avoir été le rôle des deux grandes guerres mondiales. Le financement de cette gigantesque guerre civile européenne s'est fait de la même façon que la Révolution française avait financé sa propre guerre contre l'Europe coalisée : l'inflation a permis d'exproprier la plus grande part de l'épargne des générations précédentes.

L'épargne ayant disparue, naufragée dans cet abominable conflit, il fallait inventer autre chose pour s'assurer de meilleurs jours pour sa vieillesse. La seule solution alors possible était d'opter pour un mécanisme de transferts directs prélevés sur la richesse produite par les générations au travail – la répartition – en

faisant le pari que la créance ainsi acquise par les plus jeunes générations pour leurs efforts en faveur de leurs aînés leur serait repayée par un geste identique des générations suivantes, et ainsi de suite. Ce mécanisme a été encensé comme une conquête de « civilisation » – c'est à dire un modèle social ayant vocation à la pérennité par delà la succession des générations.

Nous n'avons pas vu que, par construction, ce système n'était pas « soutenable ». C'est un régime qui, par définition, ne pouvait avoir qu'une valeur transitoire, en attente de la reconstitution d'un véritable système d'épargne mondiale<sup>15</sup>. Pourquoi ? Parce qu'un tel système conduisait inévitablement à détruire le mécanisme démographique nécessaire à sa reconduction perpétuelle<sup>16</sup>. Le problème est celui des effets de la généralisation d'un système socialisé de prévoyance sur le maintien et l'évolution des structures familiales, sur l'évolution prévisible de la natalité. La socialisation de la prévoyance a détruit l'équilibre démographique de l'Occident industriel en privant la famille de ce qui était l'un de ses rôles essentiels : celui de la prise en charge des générations âgées.

2) *Ce système de prévoyance socialisée a perdu la plus grande part de sa légitimité morale et financière.* Il y a dix ans, un économiste néo-zélandais, David Thomson, a montré comment, depuis la guerre, le centre de gravité du système de welfare anglo-saxon n'avait cessé de se déplacer. Au début, l'essentiel des prestations concernait la famille, le logement des jeunes ménages. Autrement dit, les transferts se faisaient principalement au bénéfice de la génération qui venait d'atteindre l'âge adulte à la fin de la guerre. Bien sûr, la raison d'être était officiellement de protéger tous les citoyens contre tous les risques de la vie. Il n'en reste pas moins que le centre de gravité des dépenses se situait au bénéfice des jeunes adultes entrant alors dans la vie active. Puis, chose curieuse, ce centre de gravité, loin d'être fixe, s'est déplacé. Pas n'importe comment. Il s'est déplacé selon un parcours parallèle à l'évolution des besoins de cette génération en particulier. C'est ainsi que, par exemple, depuis les années soixante-dix, la retraite, l'aide familiale, les soins de santé (qui sont plutôt concentrés sur les tranches les plus âgées de la population) et la prise en charge de la dépendance sont devenues les parties les plus lourdes du système de prestations, alors que les transferts aux générations plus jeunes nécessaient de voir leur part se réduire comme peau de chagrin.

D'où la conclusion de David Thomson : l'État-providence est un concept qui, à l'abri de grandes considérations humanitaires, a en réalité essentiellement servi les intérêts de quelques générations particulières – celles qui ont participé à la création du système – au détriment de celles qui les ont suivies. « Nous avons créé, explique-t-il, un État-providence à deux vitesses : non pas celui des classes moyennes et celui des plus pauvres, comme on le croit souvent ; mais, d'une part, celui de ceux qui y ont mis un peu et en ont retiré beaucoup plus, et d'autre part celui de ceux qui y mettent beaucoup et en retireront beaucoup moins »<sup>17</sup>.

Que deviennent dans ce contexte les principes d'égalité, de réciprocité et de solidarité à la base même du contrat social dont se réclament les institutions de l'État-providence ? Croit-on que les nouvelles générations resteront éternellement loyales à l'égard d'institutions que leur ont léguées leurs parents, d'abord et avant tout pour leur propre avantage ?

3) *La mutation des modes de travail va rendre obsolète le système d'organisation traditionnel des prestations et des cotisations.* Celui-ci est en effet essentiellement basé sur la notion d'emploi. C'est la détention d'un emploi qui détermine l'ouverture des droits à prestations. C'est sur les salaires que le coût de la protection est principalement assis. Toute la philosophie de l'État-providence est liée à l'ère de l'organisation industrielle de masse et à la culture du poste de travail. Quel sens ce système aura-t-il encore dès lors que les emplois vont se volatiliser, et les salariés devenir leurs propres employeurs individuels ? Comment pourra-t-il continuer à fonctionner dans un univers « post-salarial » où l'emploi fixe cessera d'être la condition normale de l'être humain ? Il est clair que les vingt prochaines années ne s'écouleront pas sans qu'émergent des changements considérables dans la manière d'aborder, de penser et d'organiser la protection contre les risques et aléas de la vie. C'est toute une culture, par ailleurs largement conditionnée par une longue accoutumance à l'inflation, qui va devoir changer.

## UN NOUVEAU RAPPORT AU TEMPS ET A L'ÉPARGNE

Il est bien trop tôt pour déterminer les contours précis de ces changements. Il est néanmoins possible d'en percevoir d'ores et déjà les principaux axes. Le premier sera sans aucun doute le passage à des systèmes de sécurité et de prévoyance à caractère plus individualisé, et faisant bien davantage appel, pour leur administration, à la subsidiarité. On en connaît déjà les grandes lignes à travers les réformes qui se mettent en place dans de nombreux pays, et qui en sont à des stades de mise en œuvre plus ou moins avancés (exemples des Pays-Bas pour les retraites et les assurances, projets allemands en Europe ; exemples plus radicaux du Chili et de la Nouvelle-Zélande).

Les dix prochaines années seront sans aucun doute marquées par le passage à de nouveaux régimes sociaux établissant une distinction plus claire et plus franche entre ce qui relève de l'assurance (et donc d'un financement par cotisations individuelles) et ce qui relève de la solidarité (et donc de prestations budgétaires). En faisant croire que tout est solidarité, on a coupé le lien qui devrait exister – et qui existe dans l'assurance – entre l'activité de chacun et les coûts et bénéfices qu'il en retire. De même, on a favorisé une concentration et une bureaucratisation excessives des systèmes d'aide. L'objectif des politiques sociales des dix/vingt prochaines années sera d'inverser ces tendances.

Les États cesseront de plus en plus de faire directement ce dont ils pourront déléguer la gestion à des organismes coopératifs, mutualistes ou privés, agissant sur un marché s'ouvrant à la concurrence : l'assurance maladie, les retraites, les accidents du travail, mais aussi les assurances contre le chômage. En revanche resteront sans aucun doute du domaine de l'impôt la prise en charge du chômage de longue durée, les handicaps de naissance, les pensions de base, la dépendance du quatrième âge, ainsi que l'assurance maladie minimum.

Le divorce croissant entre emploi et travail, le développement de carrières composites et la multiplication du nombre d'entreprises pour lesquelles chacun sera amené à travailler au cours de sa vie professionnelle conduiront naturellement un nombre croissant de gens à opter pour des systèmes personnalisés et privatisés de gestion de leurs risques (fonds de pension).

Cette évolution sera doublement favorisée d'une part par le changement de régime de prix (la déflation), d'autre part par la dynamique de la mondialisation financière. En inversant durablement le rapport au temps des agents économiques, le premier représentera une puissance incitation à épargner davantage, et à moins rechercher la consommation immédiate.

Elle le sera également par le changement de rôle des organisations syndicales. Avec la mutation des modes de travail, celles-ci devront se reconvertir davantage vers un rôle d'organismes conseil et de communauté professionnelle, plus proche de la corporation médiévale ou de l'association de défense d'intérêts de métier, que du syndicat de masse des temps modernes. Cette reconception progressive de la fonction syndicale permettra notamment de réduire les oppositions politiques et intellectuelles à la transformation des régimes sociaux actuels.

## **LA RÉSURRECTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE**

La seconde grande tendance sera la confirmation de l'émergence d'un nouvel ensemble d'idées et de valeurs (une idéologie) favorables à la multiplication d'organisations intermédiaires n'appartenant ni au cercle restreint des solidarités familiales et claniques, ni à celui des organisations de masse de l'ère industrielle.

D'ores et déjà nous assistons à une prise de conscience des effets pervers des systèmes de « solidarité centralisée ». Malgré la dimension de plus en plus dantesque des sommes qui leurs sont allouées, ceux-ci apportent tous les jours la preuve de leur incapacité à régler les problèmes de pauvreté et d'exclusion pour lesquels ils ont été – en principe – conçus. D'où le retour de l'idée « communautaire » qui vise à laisser les citoyens – et non plus des bureaucraties froides et éloignées – prendre directement en main la recherche de solutions « de voisinage » pour tout ce qui a trait par exemple à l'enseignement, l'éducation, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'animation des quartiers, etc.<sup>18</sup>.

Cette résurrection de la Société civile sera d'autant plus active qu'on se trouvera dans des pays ayant connu dans le passé une forte tradition de « sociabilité communautaire » (cas des pays anglo-saxons). Mais, ainsi que le souligne Francis Fukuyama dans son dernier ouvrage, même les autres pays ne pourront rester trop longtemps en retard dans cette évolution dans la mesure où adaptabilité et flexibilité, donc aussi la confiance, seront plus que jamais les grandes vertus nécessaires à tout succès dans le nouvel univers mondial de l'hyper complexité et du Village global<sup>19</sup>. Pour l'auteur de *La fin de l'histoire*, ceci impliquera le retour en force d'un certain nombre de valeurs traditionnelles – telles que les notions de devoir moral, d'obligation, de responsabilité individuelle, de réciprocité... – indispensables pour que se reconstituent les liens de confiance nécessaires à la formation de tout esprit communautaire – que celle-ci s'ancre dans la fidélité à un espace d'appartenance à une communauté – que celle-ci s'ancre dans la fidélité à un espace territorial donné, où qu'elle s'exprime à travers des réseaux abstraits de relations confraternelles via un espace de type Internet.

Notons par ailleurs que la technologie moderne elle-même joue en quelque sorte un rôle d'accompagnement de cette résurrection de la société civile dans la mesure où, comme nous l'avons évoqué plus haut, elle écrase les coûts du temps, de l'information, de la communication, tous facteurs dont la « convivialité » communautaire est fortement consommatrice. Enfin la fin du salariat ainsi que l'essor du travail « à domicile » auront pour conséquence de rendre les gens plus disponibles pour des actions militantes d'implication locale. Les communautés locales de base y trouveront une nouvelle chance. Chacun sera à la fois plus impliqué dans sa communauté « de voisinage » et en même temps membre de réseaux étendus ouverts sur le monde, et autorisant de vastes échanges d'expérience.

Ainsi, en raison même de la spécificité de nos nouveaux systèmes technologiques et de leurs contraintes, l'avenir passerait par la réhabilitation de systèmes de valeurs et de cohésion sociale généralement classés comme « conservateurs ».

## RETOUR DES VALEURS CONSERVATRICES

Cette dernière remarque nous ramène à la déflation, car les régimes de prix ne sont jamais éthiquement neutres.

Dès 1944, dans *La Route de la Servitude*, en réponse aux conceptions économiques de Keynes, F.A. Hayek avait fort bien perçu ce que seraient les conséquences morales de l'entrée dans une ère d'inflation : prime à l'instant au détriment de l'investissement dans le temps, à la consommation sur l'épargne, aux comportements de parasites plutôt qu'à l'effort, à l'exploitation des autres plutôt qu'au jeu de la responsabilité personnelle, à la redistribution plutôt qu'à la prévoyance, la recherche du « passe droit » plutôt que celle du mérite, etc.

Le retour durable à un régime de prix stables – ou légèrement déflationniste – devrait s'accompagner d'une révolution éthique inverse.

Dans l'univers d'inflation, la revendication de « justice sociale » passait nécessairement par des procédures politiques de redistribution. Cet univers ne laissant pas de place à la prévoyance individuelle du fait de la spoliation continue et arbitraire qui résultait du caractère chaotique de la hausse des prix (et empêchait tout plan individuel de long terme du fait d'une incertitude généralisée sur l'avenir), la redistribution par la création de ce que Jacques Rueff appelait de « faux droits » était inévitable.

L'égalisation des chances s'y faisait par la redistribution, l'investissement public massif dans l'éducation, la « démocratisation » de la spéculation immobilière.

Dans un univers stable de non-inflation, voire de déflation contrôlée, les choses devraient être fort différentes. Il y aurait d'abord une plus grande symétrie de situation entre débiteurs et créanciers. L'inflation spolie les créanciers et favorise un transfert réel au profit des débiteurs. La déflation favorise les créanciers titulaires de revenus fixes dont le pouvoir d'achat s'accroît au rythme de la baisse des prix, mais – pour autant qu'elle se limite à la marge des gains de productivité – elle ne s'accompagne pas d'une dégradation de la situation des débiteurs dont le poids des obligations fixes certes s'accroît, mais dont les revenus réels augmentent simultanément. Il en va de même pour les inactifs (retraités). Dans la société d'inflation, ceux qui n'ont pas de salaire pour vivre ne profitent des gains de productivité réalisés que dans la mesure où les tarifs de leurs retraites sont réévalués. Cela se fait toujours avec retard, et implique une certaine politisation des décisions (dont bénéficient en priorité les professions et les groupes de pression les mieux organisés).

## **UNE «AUTRE ÉTHIQUE»**

Dans un monde où le niveau général des prix suivrait l'évolution des gains de productivité, la distribution de ces gains se fera non plus par l'augmentation des salaires, mais par la baisse des prix des marchandises – ce qui permettra d'en faire bénéficier de manière égale et instantanée non seulement les gens qui ont un emploi, mais également ceux qui n'en ont pas.

Bien sûr, il y aura des inégalités dans la manière dont se répartissent les gains de productivité, selon les secteurs, selon les activités, selon que certains ont des performances économiques meilleures que d'autres, selon qu'il s'agit de métiers en plein essor ou au contraire en déclin. Tout le monde ne se retrouvera pas à égalité de ce point de vue. Cependant un monde sans inflation est un monde qui réduit l'importance de ce problème en se montrant beaucoup plus favorable à l'accumula-



tion (et donc à la prévoyance) individuelle, ainsi qu'en réduisant les obstacles à la mobilité.

C'est un univers où les patrimoines voient leur valeur sécurisée (tant que la baisse des prix ne va pas au-delà des gains de productivité, les placements et patrimoines conservent leur valeur réelle)<sup>20</sup>. Donc un univers où l'on peut sans crainte se remettre à faire des plans longs. C'est enfin un univers où tenir une promesse faite retrouve sa vertu. Donc un univers qui maximise la liberté en la fondant sur la valeur du respect des contrats et le retour aux valeurs fondamentales d'une société fondée sur le droit et le respect le plus rigoureux des droits et contrats individuels. Il n'est pas évident qu'un tel monde relève d'un statut moral inférieur à l'univers de croissance par la consommation à crédit et l'inflation que nous avons connu. C'est en tout cas une « autre éthique ».

## NOTES

1. Cf. pour des développements de cette idée, voir Charles Gave, *Les conséquences économiques de la Paix (avec nos excuses à John Maynard Keynes)*, Cursitor-Cecogest (Stratégie Internationale d'Investissement), Paris, juin 1996.
2. Trois raisons – sur lesquelles ce document revient plus loin – contribuent notamment à étayer ce diagnostic. La première est la révolution des pays émergents dont il ne paraît pas qu'elle soit encore près d'avoir épuisé tous ses effets : les taux de rendement élevés des investissements dans cette partie du monde imposent une sorte de plancher aux taux mondiaux. La seconde est la crise des finances publiques des pays occidentaux qui pèse sur les taux du marché, et dont il paraît peu réaliste d'espérer qu'on en soit totalement sorti avant une dizaine d'années. La troisième enfin est la perspective de faillite des États-Providence contemporains. Par son caractère de plus en plus ouvert, elle suscite dans les populations concernées le besoin de doubler leurs systèmes de prévoyance institutionnels par un mouvement d'accumulation d'épargne personnelle. Certes, à terme, cela provoquera la décrue des taux dès lors que les épargnes individuelles auront été reconstituées et adaptées aux nouvelles techniques de couverture du risque. Mais l'échéance ne nous paraît pas encore pour demain.
3. Cf. l'étude de Giles Keating, Chief Economist à la CS First Boston : « Will Desinflation End? », un discours prononcé au Euromoney International Bond Conference, Londres, 14 Septembre 1995. Sa thèse est que les caractéristiques mêmes de la révolution technologique en cours renforcent la dominance de comportements anti-inflationnistes. L'irruption des nouvelles technologies accentue l'incertitude des choix économiques mais conduit les individus à l'accepter en raison de l'énormité relative des gains qui y sont liés. Pour les situations individuelles, la chance compte plus que jamais, mais les enjeux sont aussi beaucoup plus importants. Cette situation, qui est peu propice au succès des stratégies cartellisatrices, devrait perdurer jusqu'à ce que l'arrivée à maturité technologique des nouvelles activités. La période suivante devrait voir la réémergence de comportements cartellisateurs visant à « fermer » les marchés au profit de ceux qui ont été les premiers à s'y faire une place au soleil. Ce qui, selon Keating, ne saurait être le cas avant une dizaine d'années.
4. C'est d'ailleurs une illusion qui est en train de revenir à la mode avec les écrits récents des professeurs Krugman et Akerloff et les débats qu'ils sont en train de susciter. En-dessous d'un seuil de 4 pour cent, le coût de la désinflation en termes d'emploi et de chômage redeviendrait de plus en plus élevé. Cf. notamment l'étude de George A. Akerloff, William T. Dickens et George L. Perry, *The Macroeconomics of Low Inflation*, publié par la Brookings Institution, Washington, DC, 1996.

5. Quant à l'argument que le succès de la désinflation contemporaine serait une preuve de l'efficacité du gouvernement des banques centrales, nous pensons qu'il s'agit d'un phénomène qui, sans diminuer les mérites des hommes en cause, s'explique en définitive beaucoup plus par des contraintes d'enchaînements économiques et institutionnels endogènes aux mouvements longs de l'économie, que par la sagesse, la volonté et la science de quelques grands serviteurs de l'État.
6. Henri Lepage, *Autogestion et Capitalisme : Réponses à l'Anti-économie*, Masson Institut de l'Entreprise, 1978. Voir notamment la quatrième partie intitulée « l'Utopie capitaliste ».
7. Cf. le célèbre ouvrage du professeur André Dupriez, de l'Université de Louvain : *Des Mouvements Économiques Généraux*, Nauwelaerts, deux volumes, 1951. Au début des années 1980, avec la prise de conscience des mutations technologiques et des impératifs de restructuration industrielle que cela imposait, les cycles de Kondratieff ont connu un regain d'intérêt (Christian Stoffaes, *La Grande menace industrielle* (Nouvelle édition), Le Livre de Poche, Collection Pluriel, 1979). Mais la plupart des économistes qui se réfèrent au Kondratieff adoptent l'explication schumpétérienne de ses origines (le phénomène des « grappes » d'innovations). Pour notre part, nous pensons que les phénomènes technologiques ainsi décrits sont en réalité endogènes aux mouvements longs de l'économie.
8. William Bridges, *La Conquête du Travail, au-delà des transitions*, traduit de l'Américain par Larry Cohen, Village Mondial, 1995. (Titre original : *Jobshift*, Addison Wesley Publications, 1994.)
9. Cf. *Le Nouvel Économiste*, numéro 1066, 31 octobre 1996, Entretien avec William Bridges, de Bernard Lalanne. Les secteurs de pointe (télécommunications, électronique, multimédia), explique Bridges, constituent déjà l'échelon précurseur du changement. La transition peut y être achevée en moins d'une décennie, alors qu'elle prendra peut-être un demi-siècle dans des industries lourdes et lentes, où la compétition est moins intense.
10. Laurent Mauduit dans *Le Monde*, 12 octobre 1996.
11. Sur ce sujet voir le dossier : « Ce que dit la théorie économique » dans *Valeurs Actuelles* du 21 septembre 1996, notamment l'article de Pascal Salin, « Les mécanismes de la déflation. Inflation, déflation, croissance et dépression : les définitions et le rôle de la monnaie ».
12. Soulignons que l'élargissement de l'économie mondiale par l'intégration de nouvelles zones de production entrant dans le système d'échanges commerciaux mondiaux, est aussi un phénomène récurrent caractéristique des grandes phases « déflationnaires » de l'économie occidentale. Les familiers du « cycle de Kondratieff » savent que chaque phase de baisse d'un Kondratieff s'accompagne de l'arrivée de nouveaux pays dans le club des économies développées. Cette extension de l'aire du système marchand international est une des caractéristiques fortes des phases « baissières » du cycle. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, ce n'est pas dans les phases dites « haussières » que se manifestent les phénomènes de rattrapage spatial.
13. Il en va de même des risques de dérapage de type « déflation/dépression ». Il est vrai que ces risques existent. Mais comme on l'a d'ailleurs vécu au cours du début des années quatre-vingt-dix, c'est surtout en début de période, tant que la nature du nouvel ordre monétaire reste mal évaluée, qu'ils sont les plus grands. Ils relèvent alors surtout d'une

pathologie d'accidents provoqués par des erreurs de gestion politique, généralement liées à une mauvaise gestion des taux d'intérêt. Par ailleurs, ces risques sont d'autant plus réels qu'on se trouve dans un pays où les agents économiques sont les plus endettés, où l'on est le plus en retard dans le processus d'assainissement des finances publiques, et où les gens s'accrochent le plus aux « faux droits » distribués à la faveur de la grande période de croissance inflationniste.

14. Le concept de « soutenabilité » est utilisé ici par analogie avec la notion de « développement soutenable ».
15. Précisément la mondialisation financière en cours peut s'analyser comme la remise en place d'une structure de mobilisation de l'épargne destinée à assurer le relais d'un État-providence hors d'état d'assurer sa pérennité.
16. Sur ce sujet cf. Bertrand Lemennicier, « Retraites : l'arithmétique de la transition », Institut Euro 92, mars 1996.
17. David Thompson, « Generations, Justice and the Future of Collective Action », document préparé pour la Conference on the Relations between Generations, Austin, Texas, 20-22 octobre 1988.
18. Voir à ce sujet l'excellent dossier publié par *Critical Review* dans son numéro spécial consacré au Welfare State, volume 4, numéro 4, automne 1990.
19. Francis Fukuyama, *Trust : The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Hamish Hamilton, London, 1995.
20. Qu'est-ce qui peut garantir que la déflation restera bien dans ces limites ? On retrouve le problème de la régulation monétaire macroéconomique. Les économistes classiques du début du siècle défendaient l'idée que la « déflation » devrait être le régime de prix normal de longue durée d'une économie évoluée. C'est celui qui résulterait normalement d'un système monétaire sans banque centrale, reposant sur la concurrence de monnaies « privées ». Dans un régime de banques centrales, le rôle de celle-ci devrait être de viser un objectif macroéconomique de stabilité du revenu national minimal plutôt que l'objectif de stabilisation du niveau général des prix. A leurs yeux une telle règle de gestion économique et monétaire serait plus juste et morale dans la mesure où elle rétablit une plus grande symétrie de situation entre créanciers et débiteurs. Mais elle serait aussi plus facile à mettre en œuvre car ce mode de gestion permettrait notamment aux autorités publiques d'arriver à leurs fins en se montrant plus économes d'ajustements de prix relatifs locaux – ce qui réduirait les risques de désajustements microéconomiques, et donc minimiserait les probabilités de dérapages macroéconomiques non maîtrisés par rapport à l'alternative d'un régime à objectif durable d'inflation zéro. Voilà pourquoi, selon l'économiste américain George Selgin, auteur d'un livre à succès sur la banque libre et l'histoire de la concurrence bancaire, un tel régime de « baisse normale » des prix aurait pour propriété d'apparaître « plus soutenable » à long terme, et donc réduirait l'instabilité des variables économiques réelles (production, emploi). Autrement dit, d'un point de vue purement technique, une norme de « baisse légère » des prix au rythme des progrès de la productivité serait plus aisée, et socialement moins coûteuse à gérer, qu'un strictement objectif d'inflation zéro.

## **DROITS ET RESSOURCES ÉCONOMIQUES DU CITOYEN : VERS UN NOUVEL ÉQUILIBRE ?**

*par*

Claus Offe

Institut de sciences sociales  
Université Humboldt de Berlin

Toute société, pour pouvoir se reproduire dans des conditions conformes à la notion d'«ordre social», doit résoudre d'une façon institutionnalisée deux problèmes fondamentaux interdépendants. Premièrement, elle doit affecter le travail humain (adulte) à des fonctions ayant une certaine valeur («productives»), en assignant ainsi une «place» à l'«individu». Les règles d'affectation mises en œuvre à cet effet comportent également des exemptions sélectives au regard de l'exercice attendu d'activités ayant une certaine valeur économique, ces exemptions s'appliquant, dans nos sociétés, aux jeunes, aux personnes âgées, aux malades et à ceux qui peuvent vivre uniquement de leur patrimoine. L'attribution d'une place à l'individu se traduit par une série de types (inégaux) d'inclusion, de participation, de reconnaissance, de dignité et de discipline et par un schéma général de division du travail. Ainsi, chacun peut, dans des conditions de relative stabilité, savoir où il se situe et quel mode de travail et de vie il doit adopter. Deuxièmement, la société doit assurer aux individus, également selon des schémas bien déterminés, des moyens d'existence en contrepartie des fonctions dotées d'une certaine valeur qu'ils accomplissent (ou ont accomplies précédemment) et en tant que préalable à la poursuite de l'accomplissement de ces fonctions. Ces moyens consistent en un revenu (ou un droit à des possibilités de consommation de «biens») et une protection (ou une compensation au moins partielle des risques ou des «maux» que l'individu peut subir).

Ces deux problèmes – le problème de production et le problème de répartition – peuvent être résolus au moyen de modalités institutionnelles extrêmement différentes selon la société, l'époque et le secteur institutionnel en cause. Esclaves et serfs, soldats et moines, étudiants et paysans, travailleurs et femmes au foyer participent selon un certain schéma à ce qui équivaut sur le plan socio-économique

à des devoirs et obligations précis qui, au total, constituent (au niveau individuel) leur identité sociale et (au niveau collectif) l'ordre social. Dans les sociétés modernes, la principale institution qui régit à la fois les activités ayant une certaine valeur et la part de l'individu dans les résultats de la production est le contrat de travail, conclu librement par un demandeur et un offreur et – cette éventualité étant toujours présente – pouvant être résilié unilatéralement par l'une ou l'autre partie. On considère généralement que la plupart des autres modes de production et de reproduction – notamment pour les catégories « exemptées » : enfants, retraités, personnes s'occupant de leur foyer, malades ou bénéficiaires d'œuvres de bienfaisance – sont préparatoires, subordonnés ou dérivés par rapport au mécanisme fondamental de l'emploi rémunéré, voire relèvent des cas où l'on admet une exemption au regard de l'attente générale d'un emploi rémunéré ou d'un autre emploi lucratif. En situation de plein emploi, on estime que sont remplies au moins certaines des conditions nécessaires à la réalisation de valeurs comme la liberté, la prospérité, l'efficacité et la justice.

Mais on assiste actuellement à une érosion du contrat de travail en tant que fondement principal de l'ordre social. Certes, le contrat de travail est toujours jugé fondamental, mais il ne joue plus son rôle clé dans l'affectation et la répartition, et donc dans l'ordre social.

La preuve la plus flagrante de l'échec de cette institution clé qu'est le travail contractuel se manifeste à travers le « problème du chômage ». Mais le chômage recensé n'est qu'un indicateur trompeur, euphémique – et, dans le meilleur des cas, incomplet – car il sous-estime l'échec véritable des deux institutions que constituent le travail contractuel et le marché du travail. Cet échec institutionnel revêt plusieurs formes, plus ou moins visibles. Pour conceptualiser tout l'éventail des phénomènes à prendre en compte, on est tenté de s'en remettre à de maladroits néologismes, en utilisant par exemple les expressions « précarité de la situation sociale » ou « précarité des conditions d'existence », le terme *précarité* ayant dans les deux cas une connotation d'instabilité et d'imprévisibilité pernicieuse, et également d'absence de reconnaissance et de considération sociales. Bref, le contrat de travail échoue doublement en ce qu'il n'assigne pas une « place » dans la société à des individus de plus en plus nombreux et en ce qu'il ne leur assure pas un revenu convenable et une protection suffisante.

La précarité de la situation sociale se réfère à l'emploi « atypique », qui touche un large éventail d'individus. Aux personnes déclarées et recensées comme « chômeurs », il faut ajouter les travailleurs « découragés », ceux qui travaillent à temps partiel mais sont désireux et capables de travailler à temps plein et ceux qui, de leur plein gré ou contre leur gré, optent pour la préretraite, ou qui, pour des motifs tout aussi équivoques, entreprennent toutes sortes de formations et, enfin, ceux qui sont soumis à un régime de quasi-travail indépendant ou qui ont un contrat à durée déterminée.

Le deuxième aspect est celui de la précarité des conditions d'existence. On notera qu'il n'y a pas d'équivalence parfaite aux catégories précédentes. On peut avoir été contre son gré évincé du marché du travail tout en bénéficiant encore d'un niveau de vie décent et d'une protection convenable (par exemple, grâce à une aide de nature familiale et à des dispositifs efficaces de protection et d'aide sociales) et, ce qui est encore plus important dans le contexte actuel, on peut à l'inverse être pleinement intégré à un processus productif quelconque sans bénéficier d'un niveau de subsistance et de protection jugé suffisant d'après les normes sociales qui prévalent : ce phénomène, on le rencontre avec les « travailleurs pauvres » aux États-Unis ou (en Europe) avec les travailleurs « non protégés », dont le revenu reste inférieur au niveau qui leur donnerait droit à des prestations de sécurité sociale en contrepartie des cotisations obligatoires.

Cette double précarité, et l'effondrement du paradigme du contrat de travail et du plein emploi en tant que fondements de l'ordre social, sont au cœur de ce document. Après avoir évalué tout un ensemble de causes (section 1), nous esquisserons les principales conséquences (section 2) ; puis nous nous interrogerons sur les solutions possibles, en analysant et en évaluant les options selon le double critère de la justice et de l'efficacité (section 3) ; enfin, nous formulerons des propositions préliminaires ainsi qu'un scénario de la situation économique, des conflits sociaux et de la configuration des forces politiques (section 4).

## 1. INTERPRÉTATION DES CAUSES ET REMÈDES

Les causes d'un niveau élevé et persistant de précarité sont extrêmement nombreuses : technologiques, microéconomiques, macroéconomiques, politiques, institutionnelles et socioculturelles.

L'explication technologique du chômage et du sous-emploi s'appuie sur l'écart qu'on observe généralement dans les pays de l'OCDE entre le taux de croissance de la productivité du travail, au moins dans le secteur manufacturier, et le taux de croissance de la production économique. La productivité du travail augmentant et cette progression n'étant pas compensée par un taux de croissance globale de la production qui soit suffisamment élevé, le résultat est une forte sous-utilisation de l'offre de travail. Dans le même temps, il est tout simplement irréaliste de vouloir ramener le chômage à un niveau jugé « normal » au moyen d'une accélération de la croissance économique, car pour empêcher le chômage déclaré de s'aggraver, il faut un taux de croissance économique de 2.5 pour cent (objectif déjà ambitieux). Il est tout aussi irréaliste de vouloir agir sur l'autre composante de la relation entre la croissance et la productivité. Si l'on ne peut accélérer la croissance par des moyens politiques, peut-on freiner les gains de productivité du travail ? La réponse est non, car une stratégie renonçant à des gains potentiels de productivité serait sanctionnée par la concurrence internationale<sup>1</sup>. En effet, la vérité, si cruelle soit-elle, est que

le chômage résulte du comportement des gagnants et des perdants au jeu de la concurrence, les délestages de main-d'œuvre par le biais d'un changement technique à plus faible intensité en travail étant tout autant le préalable à la survie face à la concurrence que la conséquence de l'échec face à cette même concurrence.

Pour formuler autrement cette idée de la disparité entre la productivité et la croissance, on peut dire que le changement technique se fait en faveur de l'innovation de procédé et non en faveur de l'innovation de produit, même si la distinction entre ces deux types d'innovation est floue (comme le montre l'exemple de l'ordinateur personnel). Poser le débat en ces termes suscite une autre question : quels sont les types et les volumes de nouveaux produits qui pourraient répondre à la demande solvable de consommation (et qui permettraient dans le même temps de générer une demande correspondante sur le marché du travail) dans les pays riches de l'OCDE ? Il n'y a pas de réponse simple à cette question, sauf si nous sommes prêts à concevoir la réponse en faisant appel à des biens qui se situent hors des circuits de commercialisation et qui reposent sur une « consommation forcée » (par exemple, les biens du secteur de la défense, la construction d'autoroutes ou les dispositifs antipollution) financée sur le budget de l'État. Si nous voulons essayer d'imaginer quel type de biens un grand nombre d'individus seraient prêts à acheter en grande quantité, la réponse pourrait bien être la suivante : les biens que nous connaissons déjà (par exemple l'automobile), mais avec une durée de vie ou d'utilisation plus longue. Dans ce cas, cela ne résout rien (même si l'intérêt est considérable du point de vue des valeurs politiques écologiques), car à long terme la demande de nouveaux biens n'augmentera pas ; elle diminuera, l'obsolescence technique étant moins rapide et les besoins de remplacement se manifestant moins fréquemment.

A ce genre d'argument fondé sur le changement technologique, on rétorque généralement qu'il reste en fait un secteur pour lequel la demande serait pratiquement illimitée et les innovations de procédé qui économisent de la main-d'œuvre ne peuvent être que très limitées : les services. Mais, malgré les « besoins » sociaux de services, qui ne sont guère contestables, cette vision d'une société postindustrielle fondée sur l'emploi dans les services ne saurait être une panacée économique. Premièrement, un grand nombre d'activités de services (par exemple, les activités de conception des produits et les activités comptables) sont directement liées à la production, de sorte qu'une diminution relative du taux de croissance de la production se répercute également sur la demande de services de ce type. Deuxièmement, le prix auquel certains services (par exemple, les services médicaux) sont offerts traduit directement le fait qu'ils se prêtent moins à des gains d'efficacité technique (bien qu'il ne faille absolument pas exclure des gains de productivité dans les services, comme le montre la révolution technologique dans les services bancaires). Le rythme de hausse des prix est supérieur dans les services à celui observé dans le secteur secondaire, qu'on tienne compte ou qu'on ne tienne



pas compte de l'effet supplémentaire de syndicalisation du secteur des services (en particulier dans les services publics). Troisièmement, pour la plupart des services, la demande fait preuve, comme on le sait, d'une forte élasticité-prix, avec cette conséquence que les services rémunérés ont tendance à être remplacés par des services à soi-même non rémunérés<sup>2</sup>, à l'initiative du prestataire de services ou du consommateur. Tous ces éléments accréditent l'idée qu'il ne faut pas attendre d'une nouvelle société fondée sur les services le rétablissement du plein emploi et qu'on ne peut envisager une exception pour le sous-ensemble des services aux personnes que dans l'hypothèse où ces services seraient rendus à des taux de salaire nettement plus faibles. En tout cas, si l'on veut rester réaliste, il faut exclure un supplément d'emplois dans les services aux personnes (et les services liés à la production) relevant du secteur public, à un moment où les grands impératifs sont les coupes budgétaires, la rationalisation de l'administration et la privatisation des prestataires de services publics.

Passons maintenant aux explications économiques. Il y a chômage (et, plus généralement, précarité de la situation sociale) lorsque les emplois sont moins nombreux que les personnes qui les recherchent.

Ce déséquilibre peut être interprété de deux manières : soit la demande de travail est trop faible, soit l'offre est trop importante. Intuitivement et presque automatiquement, la plupart des économistes et des experts de la politique sociale penchent pour la première interprétation. La conclusion qu'on tire habituellement à notre époque « post-keynésienne », où l'on considère généralement que les programmes nationaux de politique de plein emploi agissant au niveau de la demande font plus de mal que de bien, est qu'il faut réduire le coût du travail (c'est-à-dire les salaires, plus les cotisations patronales de sécurité sociale, plus les prestations non monétaires) ou qu'il faut inciter davantage les employeurs à créer des emplois (nationaux) et à pourvoir des emplois vacants, quel que soit l'effet sur le revenu des travailleurs.

En ce qui concerne la réduction du coût total de l'emploi, les théories dominantes axées sur l'offre reposent sur l'hypothèse classique selon laquelle la diminution du coût de la main-d'œuvre permet automatiquement d'obtenir plus d'emplois. On fait valoir que le coût de l'emploi doit se rapprocher d'un « salaire d'équilibre », c'est-à-dire le salaire qui absorbe effectivement l'offre de travail et assure l'équilibre du marché du travail. Mais ce que les adeptes de cette ligne de pensée ne prennent pas en compte, c'est que dans toute économie avancée, il y a en fait deux salaires d'équilibre très différents. Le salaire qui assure l'équilibre du marché du travail diffère sensiblement de celui qui assurerait également l'équilibre des marchés des biens et services ; et si l'équilibre ne peut être atteint sur les marchés des biens et services, il ne peut l'être non plus sur le marché du travail. En effet, l'impossibilité d'écouler les biens produits se traduira également par une demande insuffisante de travail. De plus, une réaction « perverse » au niveau de

l'offre se produit généralement sur le marché du travail : lorsque les salaires baissent, l'offre de travail – du point de vue du nombre d'individus recherchant un emploi, ou du point de vue du nombre d'heures de travail pour lequel ces individus recherchent un emploi – ne diminue pas (en raison de l'effet de «travailleur ajouté»), mais augmente (au moins jusqu'au moment où entre en jeu l'effet de «travailleur découragé»<sup>3</sup>), contrairement à ce qu'on peut observer sur le marché d'un produit comme la banane. Après tout, en augmentant leur offre de travail, les ménages s'efforcent d'obtenir ou de préserver le niveau de consommation qu'ils jugent «adéquat». Par conséquent, lorsqu'on réduit le coût de l'emploi, l'offre de travail qu'il faut absorber ne reste pas inchangée ; elle s'accroît. Ces observations avaient uniquement pour but de souligner la double nature du salaire. Le salaire n'est pas seulement un coût de production pour l'employeur, il est aussi un revenu à des fins de consommation pour les ménages salariés. Lorsque les économistes se focalisent sur l'une ou l'autre de ces deux fonctions du salaire, on en arrive à la controverse assez stérile entre les théoriciens de l'offre dits «libéraux de droite», en faveur de la réduction du coût de l'emploi, et les partisans de l'action au niveau de la demande dits «keynésiens de gauche», qui défendent le revenu salarial réel ou veulent l'accroître – chaque camp pensant ainsi obtenir ou rétablir le «plein emploi».

Il est vrai que depuis la fin des années 70 les doctrines économiques fondées sur l'offre prévalent partout en Europe occidentale, aux États-Unis et au Japon. Les politiques keynésiennes, surtout celles qui privilégient la création d'emplois et la redistribution, ont pratiquement perdu toute respectabilité sur le plan intellectuel et pratique. Il y a à cela cinq raisons bien connues. Tout d'abord, la mondialisation des relations économiques et le régime de taux de change flottants ont rendu vaine toute tentative de régulation de l'économie nationale au moyen des instruments de régulation de la demande de type keynésien. En outre, de par sa nature même, cette régulation de la demande n'est efficace que si elle est mise en œuvre sans être attendue ; lorsqu'elle devient une pratique habituelle pouvant être anticipée par des agents économiques rationnels, elle n'aboutit qu'à subventionner l'investisseur et n'augmente pas l'emploi. Enfin, l'inflation, le gonflement de la dette nationale, et l'éviction des investissements du secteur privé qui résulte de ce gonflement de la dette, ont également contribué à la défaite politique et intellectuelle du keynésianisme.

La notion de «mondialisation» est utilisée (à l'excès) pour rendre compte de cette situation. Mais ce terme trop général recouvre en fait trois phénomènes spécifiques qu'il faut envisager séparément. Premièrement, l'intégration économique de l'Europe occidentale conduit non seulement à une intensification de la concurrence sur les marchés des produits et sur le marché du travail, mais aussi à une perte de souveraineté nationale dans le domaine de la politique économique et sociale. Cette perte de souveraineté, les décideurs ont tendance à l'invoquer pour

justifier de façon assez imparable leur inaction en matière de politique de plein emploi. La question « que faire ? » perd dans une large mesure toute signification, simplement parce qu'aucune des nations concernées ne peut agir seule, et jusqu'à présent on n'a pas pu conclure un « pacte » de politique transnationale de l'emploi. Il reste à savoir si les États membres de l'Union européenne peuvent accomplir au moyen d'institutions et de politiques européennes transnationales et intégrées ce qu'ils n'ont pas pu faire eux-mêmes. Pour ce qui est des mesures de lutte contre le chômage, on ne décèle guère de signes prometteurs d'une détermination à adopter de telles mesures, sans parler de leur viabilité. Du point de vue du contexte politique de la politique économique, il ne faut pas s'en étonner, au moins dans l'UE. Vu les engagements pris par les gouvernements des États membres de l'UE à l'égard de l'UEM et des critères de Maastricht qui en commandent l'accès, il est tout simplement inimaginable d'alourdir le budget de l'État par des initiatives prioritaires en faveur de l'emploi, et surtout pas dans le secteur public. De plus, parce que le socialisme d'État n'a plus cours dans les pays d'Europe centrale et orientale et a perdu tout pouvoir de séduction sur les pays occidentaux qui avaient pu y adhérer, les gouvernements n'ont plus à rivaliser avec la seule « conquête » du socialisme d'État, à savoir une situation stable de plein emploi, pour ne pas s'aliéner la classe ouvrière suspectée d'avoir tendance à « passer dans l'autre camp ». En tout cas, il est politiquement bien moins impérieux à l'ouest depuis la fin de la guerre froide de mettre en œuvre, au moyen du plein emploi, des prestations sociales généreuses, une politique de redistribution, des relations du travail harmonieuses et la stabilité politique pour combattre « l'autre camp » et les penchants pour l'idéologie communiste.

Deuxièmement, la productivité des économies d'Asie orientale ne se borne pas à détruire l'avantage concurrentiel que les économies de l'ouest de l'Europe avaient pu obtenir grâce à leurs infrastructures et à leur technologie ; elle met d'autant plus en évidence certains désavantages concurrentiels de localisation, au moins dans le cas de la république fédérale d'Allemagne.

Troisièmement, depuis la fin de la guerre froide, le « post-communisme » ne touche pas seulement les pays qui étaient situés derrière le rideau de fer ; les pays capitalistes d'Europe occidentale doivent s'adapter à la proximité immédiate de systèmes économiques dans lesquels le niveau de formation des travailleurs peut être proche de celui auquel ils sont habitués et même le dépasser, mais qui se caractérisent par un coût du travail, du moins à l'heure actuelle, qui peut n'être égal qu'à un septième du leur (cas, par exemple, de la République tchèque). On pourrait également ajouter le problème, spécifique à l'Allemagne, des transferts massifs ouest/est liés à la consommation. Enfin, un grand nombre de régions industrielles qui travaillaient beaucoup pour la défense sont aujourd'hui victimes des « dividendes de la paix », qui sont pour elles indéniablement négatifs.

Au total, cette mondialisation post-communiste se traduit par la persistance de niveaux élevés de chômage dans l'Union européenne. Si les mesures en faveur de l'emploi sont couronnées de succès dans un pays ou dans une région, c'est au prix d'une aggravation du chômage dans d'autres pays ou régions.

On ne voit guère comment faire face aux effets de la « mondialisation » (sous l'un ou l'autre de ses trois aspects, dont l'impact est très différent) par des politiques appelées à être raisonnablement efficaces. Aucun argument et aucune proposition, obéissant à l'intérêt national ou à un souci de justice au niveau mondial, ne paraît devoir empêcher les NPI ou les PECO de livrer sur les marchés de l'OCDE des produits industriels (y compris des produits technologiquement avancés) à des prix (pouvant être) extrêmement concurrentiels. (Cela peut même avoir des conséquences en partie bénéfiques pour les exportateurs de biens d'équipement des pays de l'OCDE). Les responsables de la politique économique ont appris que les marchés mondiaux peuvent sanctionner et sanctionnent lourdement le protectionnisme. De plus, il n'y a moralement aucune justification valable pour que les vieux pays industriels tirent l'échelle derrière eux et fassent obstacle, par des mesures protectionnistes, aux efforts d'industrialisation de l'Asie du sud et de l'est, de l'Amérique latine et des nouveaux venus des PECO sur la scène industrielle. La question se pose en des termes tout à fait différents lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut tolérer des avantages concurrentiels reposant sur une violation flagrante des droits des travailleurs, des normes environnementales ou des droits de l'homme (comme c'est le cas pour l'exploitation du travail des enfants). Malgré tout, les dirigeants occidentaux, s'ils se penchent sur le passé de leurs pays, savent que le respect de ces droits et la prise en compte de ces préoccupations sont le résultat d'une industrialisation réussie et qu'il faut donc permettre aux autres de suivre le même chemin (et qu'on peut espérer y parvenir grâce à des incitations politiques adéquates).

En ce qui concerne les aspects politiques de la politique économique, il faut également souligner que nous sommes « tous » victimes d'une manière ou d'une autre des deux formes de précarité qui sévissent sur le marché du travail, mais qu'« aucun d'entre nous » (ou des grands acteurs collectifs qui nous représentent) n'a, pour des raisons institutionnelles, un intérêt impérieux à rétablir le plein emploi (et à subir les coûts qui en résultent). Comme le montrent les théories du salaire efficient, l'employeur rationnel a intérêt – ce qui peut paraître contraire à ce qu'on attendrait intuitivement – à fixer les salaires à un niveau supérieur au « salaire d'équilibre », car un tel taux de salaire « excessif » est censé réduire les coûts de transaction qui découlent de fortes fluctuations de la main-d'œuvre. Les syndicats, quant à eux, se doivent de défendre les salaires et de privilégier cet objectif, pour ne pas se fragiliser, par rapport à l'objectif de plein emploi. Les personnes au chômage, sous-employées ou employées dans le secteur non protégé souffrent de graves handicaps sur le plan de l'action collective et ne disposent donc

pas des ressources, politiques et économiques, que procure une action collective organisée. On notera dans ce contexte que l'une des carences institutionnelles du marché du travail tient au fait que l'intérêt des salariés est triple (il concerne les salaires, les conditions de travail ainsi que le niveau et la sécurité de l'emploi), mais que seuls les deux premiers éléments peuvent être discutés lors des négociations ; les organisations patronales ne sauraient accepter (sans courir le risque d'une défection massive de leurs adhérents) de conclure des accords collectifs contraignants au niveau sectoriel ou régional qui les obligeraient à employer, par exemple pour l'année à venir, un certain nombre de salariés<sup>4</sup>.

Il faut ajouter aux causes technologiques, économiques, politiques et institutionnelles une dernière série de causes, qui ont trait aux préalables culturels et éthiques du marché du travail en tant que composante fondamentale de l'ordre social. Si on veut l'exprimer sans ambages, l'idée est que la précarité (sous l'une ou l'autre de ces deux formes) tient à une dégradation, sur le plan des motivations et des connaissances, du substrat des travailleurs des sociétés occidentales, cette affection d'ordre moral étant parfois imputée à l'effet démoralisant d'une excessive générosité de l'État-providence. On voit dans ce déclin de l'éthique du travail un problème clé : les travailleurs sont censés demander « trop » (du point de vue du revenu, de la sécurité et des loisirs) en ne donnant pas eux-mêmes « assez » (du point de vue de l'effort au travail, de l'endurance, de l'acquisition de nouvelles connaissances et compétences, de la loyauté, du respect des règles et de l'adaptabilité face aux impératifs de flexibilité).

Mais cet argument ne reflète pas la vérité et n'emporte pas les conséquences qu'on veut bien en tirer. Certes, le capitalisme industriel engendre une société de consommation hédoniste et une ample trahison des vertus attribuées à l'ouvrier de l'époque victorienne, et d'ailleurs c'est en partie grâce à cela qu'il prospère. Mais on peut faire valoir également que les carences concernant l'acquisition de capital humain sont probablement dues à un enseignement et une formation qui sont insuffisants et à des emplois qui sont de plus en plus nombreux à exiger des connaissances qu'on ne peut espérer voir acquérir par tous les individus. Le défaut d'un grand nombre de formules classiques, publiques ou privées, de formation continue et d'amélioration des qualifications, c'est que, souvent, elles ne bénéficient qu'à ceux qui sont déjà formés, alors qu'elles laissent de côté ceux qui ont le plus besoin d'une amélioration de leurs qualifications. Il ne faut pas non plus sous-estimer le découragement, la désorientation, la frustration et le cynisme qui sont la conséquence – et non la cause – de l'anticipation de l'une ou l'autre des deux formes de précarité et qui, on le comprend fort bien, peuvent contribuer aux symptômes de ce qui est censé être une dégradation des motivations et du bagage cognitif. De plus, les implications de ce type de diagnostic sont loin d'être évidentes, au-delà de la suppression des dispositifs institutionnels de protection et

d'aide sociales et au-delà de l'amélioration des qualifications et des capacités cognitives grâce à un investissement en capital humain.

Sur le plan socioculturel, la précarité des situations sur le marché du travail peut également s'expliquer par le déclin d'une autre institution qui, à côté du contrat de travail, est l'un des grands mécanismes par lesquels les individus se situent ou s'insèrent dans la société : la famille nucléaire. Ce déclin de la famille nucléaire entraîne globalement, à des degrés très divers d'un pays à l'autre, une augmentation du taux d'activité des femmes et de la durée qu'elles consacrent à une activité salariée. Dans un grand nombre de pays européens, les mariages ont lieu en moyenne plus tard et se font de plus en plus rares, les enfants sont moins nombreux, et comme les mariages durent moins longtemps, les femmes sont de plus en plus nombreuses à offrir leur force de travail, alors qu'autrefois elles restaient au foyer et exerçaient des activités non marchandes. L'effritement de la structure familiale du ménage et du soutien social qu'elle est à même d'assurer ne doit pas être interprété comme le symptôme d'un phénomène d'« individualisation », mais comme la cause d'une offre de travail supplémentaire (de la part des femmes) et la réponse au sentiment de précarité sur le plan de l'emploi, du revenu et de la protection. De plus, l'égalité des sexes et l'égalité des chances pour les femmes dans l'enseignement supérieur et sur le marché de l'emploi ont aujourd'hui, en partie sous l'effet de la mobilisation culturelle et politique des femmes, valeur de dogme moral et politique (mais ne sont certainement pas une réalité socio-économique) pour la plupart des grands partis, sauf l'extrême droite. En conséquence, toute mesure discriminatoire visant à écarter du marché une partie de l'offre de travail de la part des femmes est moralement et politiquement obsolète, d'autant que, leur situation sociale et leurs moyens d'existence étant précaires, de plus en plus de ménages sont contraints d'offrir sur le marché du travail plus d'une « unité » de travail.

En résumé, on peut imaginer un petit nombre de stratégies vers le « plein » emploi (ou, en tout cas vers « plus d'emplois »), dont la plupart paraissent absolument exclues dans la situation actuelle ou prévisible. Premièrement, une politique de croissance agissant au niveau de la demande sur le marché du travail est pratiquement impossible à mettre en œuvre dans des économies ouvertes exposées à la mondialisation ; et même si on pouvait la mettre en œuvre, ses résultats du point de vue de l'emploi demeurent très incertains, et en tout cas limités. Deuxièmement, on pourrait agir, comme le proposent les néo-libéraux, au niveau de l'offre de travail. Autrement dit, il faut rendre la main-d'œuvre plus attrayante pour l'employeur en améliorant les caractéristiques que les employeurs apprécient le plus. Les travailleurs qui ont la préférence des employeurs sont peu coûteux (du point de vue du salaire et des cotisations de sécurité sociale), qualifiés (du point de vue des compétences et de l'attitude souhaitable vis-à-vis du travail) et flexibles (prêts à s'adapter à des modifications des salaires, des besoins en qualifications, de

la durée du travail et de la localisation de l'emploi, et ne bénéficiant pas d'une protection et d'une réglementation trop rigides de la relation contractuelle de travail). Mais il est probable qu'une telle stratégie débouchera sur de lourdes contraintes politiques et aura des conséquences extrêmement négatives pour la cohésion sociale, dont témoignent l'apparition de la « nouvelle sous-classe » et la multiplication des « travailleurs pauvres ». Troisièmement, certaines mesures de limitation de l'offre de travail essaient de restreindre l'accès au marché du travail. Les variantes les plus traditionnelles consistent à faire en sorte que la femme reste au foyer, que les étrangers rentrent dans leur pays, que les jeunes travailleurs se forment plus longtemps et que les travailleurs âgés prennent leur pré-retraite. Dans les deux premiers cas, on se heurtera à de puissantes objections politiques et morales et à une série d'obstacles institutionnels, et dans les deux derniers cas le coût économique sera également prohibitif, sous la forme de dépenses au titre de l'enseignement et des retraites. La réduction de la durée du travail est une option stratégique de diminution de l'offre soumise à moins de contraintes, mais elle se heurte elle aussi à des obstacles très difficilement surmontables qu'on évoquera plus loin. Toutes ces considérations nous amènent à la conclusion (voir la section 3) qu'une nouvelle génération de stratégies de limitation de l'offre est nécessaire, souhaitable et réalisable ; il s'agit de stratégies conçues pour créer au profit de l'agent économique un droit de retrait temporaire de l'emploi formel.

## **2. CONSÉQUENCES SOCIO-POLITIQUES DE LA PRÉCARITÉ**

Les effets du chômage sur les individus qui ne parviennent pas à obtenir – et à conserver – un emploi stable sont largement fonction de la durée du chômage ainsi que du montant et de la durée des revenus de transfert et des possibilités de formation auxquels ils ont droit. Il faut noter un cas particulier, que les statistiques du marché du travail ne prennent généralement pas en compte, celui du chômage des jeunes, c'est-à-dire l'exclusion du marché du travail sans avoir jamais occupé un emploi protégé. Nous n'insisterons pas ici sur les conséquences de la précarité, qui sont bien connues. On peut les résumer par l'absence de l'autonomie que procure une participation « normale » au travail et à la consommation. L'isolement social, la perte de la considération sociale et de l'estime qu'on doit se porter à soi-même, le sentiment de culpabilité, la disparition progressive d'un mode de vie discipliné et organisé, la dégradation physique et mentale et une employabilité de plus en plus faible comptent parmi les conséquences les mieux étudiées de la précarité. L'« inemployabilité » tient au fait que le travail (qualifié) n'est en soi qu'un « bien périssable », qui peut disparaître pour non-utilisation et aussi parce qu'une longue période de chômage dans la carrière d'un individu sert souvent à le stigmatiser en lui appliquant, d'une manière ou d'une autre, la règle « dernier entré, premier sorti » pour l'embauche et le licenciement. Le chômage se traduit aussi sur

le plan statistique par des formes illégales de travail et par des formes criminelles d'acquisition du revenu (notamment le trafic de drogue).

A un niveau plus systémique, les conséquences du chômage et de la précarité du revenu sur les régimes de sécurité sociale et de protection sociale sont elles aussi bien connues, en tout cas sur le continent européen. Que la sécurité sociale (l'assurance vieillesse, l'assurance maladie et l'assurance chômage, de même que la branche soins de longue durée dans certains pays) soit ou non essentiellement contributive (par opposition au financement fiscal) comme elle l'est en Allemagne, le fait que le marché du travail se révèle incapable de « situer » les individus et de pourvoir à leur revenu et à leur protection pèse de plus en plus sur le financement des systèmes de sécurité sociale. Le scénario cauchemardesque qui hante nos dirigeants est celui du cercle vicieux : pour honorer les prestations dues aux chômeurs et aux autres prestataires sociaux, il faut augmenter (ou maintenir) les cotisations (et les impôts) à un niveau qui à son tour fait monter le coût de l'emploi (par opposition au coût salarial direct) à un niveau où il n'est plus compétitif ni rentable de préserver l'emploi de certains segments de la population active. Dans ces conditions, le chômage crée du chômage, parce que la pyramide des âges est déjà très défavorable et que la marge de manœuvre politique paraît limitée pour réduire fortement et brutalement les droits à prestation des victimes de la précarité sur le plan de l'emploi et du revenu.

Ces limites n'excluent pas toutefois une réduction et une refonte partielle (*Umbau*) de l'ensemble du système de protection sociale, bien engagée dans la plupart des États membres de l'UE et dans d'autres pays de l'OCDE, entre autres les États-Unis et la Nouvelle-Zélande. Les systèmes de protection sociale qui existent dans ces pays se sont bâtis sur quatre grands piliers successifs, dont la mise en place remonte aux débuts de l'industrialisation (et du phénomène progressif de valorisation marchande du travail), au XIX<sup>e</sup> siècle. Les éléments moteurs de la mise en place de cette protection sociale, ont été les conflits de classe politisés (dans lesquels les élites gouvernantes et les protagonistes de ces conflits ont vu parfois des potentialités « révolutionnaires ») et les conflits internationaux entre les États modernes, les situations de guerre et d'après-guerre ayant en général marqué un saut quantitatif dans l'innovation institutionnelle.

Premièrement, on a protégé les travailleurs sur leur lieu de travail, par des lois qui ont réglementé la durée du travail et les autres conditions de travail. Deuxièmement, on a protégé les travailleurs en dehors de leur lieu de travail par des lois couvrant le risque de perte de revenu (ou une partie de ce risque) pour cause de maladie, d'accident du travail, de revenu insuffisant pour la retraite et (bien plus tard) de chômage ; ces mesures sociales ont comporté également des prestations dans le domaine du logement et des allocations familiales. Troisièmement, les travailleurs ont obtenu la garantie que les salaires ne seraient pas déterminés uniquement par le biais du contrat individuel de travail, mais par voie de négocia-



tions collectives, ce qui a conduit à une cartellisation syndicale du marché du travail du côté de l'offre et à l'octroi du droit de grève. Enfin, les gouvernements se sont engagés institutionnellement de facto (et, dans certains pays de jure) à accorder à l'objectif de « plein emploi » la plus haute priorité au moyen de la politique économique de l'État-nation. Il est clair aujourd'hui que, avec l'échec manifeste de la politique de plein emploi – dernière composante de l'État-providence et aussi la plus récente – les trois piliers précédents – la protection des travailleurs, la sécurité sociale et la négociation collective des salaires dans un cadre syndical – sont eux aussi ébranlés.

Le chômage va au-delà de la sortie du marché du travail et de l'aide nécessaire pour compenser la perte de l'emploi. Il conduit à une érosion de la structure institutionnelle dans laquelle on a inséré le marché du travail et que nous avons fini par considérer comme le fondement de l'ordre et de la stabilité de la société industrielle : l'État-providence.

On ne sait pas très bien à l'heure actuelle quelles pourraient être, le cas échéant, les conséquences de grande ampleur et à long terme de l'érosion de cette structure protectrice, c'est-à-dire quel pourrait être l'impact sur la légitimité politique, sur l'ordre social et sur le type et l'intensité des conflits. Ce qu'on peut exclure sans grand risque, ce sont des mouvements de masse organisés détruisant, par une révolution, les fondements du capitalisme industriel et de la démocratie libérale et ayant pour but d'y substituer un autre dispositif institutionnel de politique économique. Pour autant qu'on puisse observer et prédire les conséquences politiques, ce qu'on peut envisager, ce sont des mouvements dispersés et militants, mais sans objectif stratégique et éphémères, s'opposant aux licenciements massifs et aux coupes dans les dépenses sociales. Si l'on veut spéculer un instant, l'une des évolutions probables paraît être un déplacement à terme de la localisation institutionnelle des conflits sociaux. Pour schématiser, les conflits qui ont pour enjeu les chances qu'offre la vie devraient « monter » de la table de négociation de partenaires sociaux bien aguerris jusqu'à l'État et, plus haut, jusqu'à des instances de gouvernement transnationales ; dans le même temps, le théâtre des conflits devrait « descendre » dans la rue, en aboutissant pour finir aux organes étatiques de répression et de justice pénale.

Un autre élément semble devoir s'accroître : le protectionnisme populiste de droite, appelant au renforcement des frontières pour empêcher les sorties de capitaux et, surtout, l'entrée de travailleurs « étrangers » à la recherche d'un emploi, avec tous les relents xénophobes que cela comporte.

Ce qui est plus important que les mouvements stratégiques de masse contestant l'ordre politique, ce sont les conséquences collectives qui n'ont pas un caractère politique ou qui ont tout au plus un caractère pré-politique. La peur, le fatalisme, la soumission et la tendance à blâmer les victimes sont des réactions psychologiques habituelles à l'expérience de la précarité, avec leurs répercussions

moins bien comprises sur le comportement et la culture politiques. D'autres effets ont trait à la désintégration de la cohésion sociale, c'est-à-dire la perte du sentiment commun aux victimes de la précarité et à ceux qui n'en sont pas (encore) victimes de vivre dans une même société, de bénéficier des mêmes droits, d'être soumis aux mêmes obligations, d'avoir les mêmes chances et de subir les mêmes contraintes. Cette désintégration peut être spatiale (comme la ségrégation urbaine ou régionale), temporelle (entre cohortes et générations) ou d'un autre type : niveau d'instruction, santé, ressources familiales, légalité (avoir ou non un domicile légal et un casier judiciaire vierge), secteur industriel ou profession, race ou sentiment ethnique. A mesure que s'accroîtront les disparités du point de vue des chances qui s'offrent dans la vie et que deviendront plus visibles les symptômes de marginalisation aux yeux des perdants et des gagnants du jeu qui consiste à éviter la précarité et à y échapper, les ressources morales de la solidarité ou simplement, le souci du bien-être d'autrui et la satisfaction de vivre dans une société juste, sont appelés à décliner. On constate de plus en plus que les mesures d'austérité et de réduction des prestations sociales, lorsqu'elles sont ciblées, ne suscitent aucune résistance systématique, mais sont au contraire plus ou moins tacitement approuvées par la majorité des individus qui ont des raisons d'en attendre plus de bien que de mal ; les conflits qui subsistent portent sur la cible visée, et non sur le durcissement des mesures en tant que tel.

### 3. LE CHOIX FONDAMENTAL

Si l'on considère les causes de la précarité, qu'on a résumées à la section 1, et si on les replace dans le contexte des trois types de conséquences qui ont été évoquées à la section 2 (en partant de l'idée que ces conséquences sont inacceptables sur le plan moral et fonctionnel), c'est en général au choix fondamental suivant que les dirigeants et les forces politiques se trouvent réduits. Soit on estime – et on prend des mesures en ce sens – que les conséquences de la désorganisation sociale peuvent être maîtrisées et en définitive éliminées en restaurant et en renforçant le rôle du marché du travail en tant qu'élément de base de l'ordre social<sup>5</sup>. Soit on estime – et on agit en ce sens – que ces efforts de restauration du rôle du marché du travail sont vains ou intrinsèquement inacceptables vu leur impact économique et moral. Dans ce dernier cas, la solution n'est pas de rechercher l'élimination des causes mêmes (en soi irréductibles), mais de neutraliser progressivement les effets que les causes ont sur les chances qu'offre la vie aux individus, sur l'ordre institutionnel et sur la cohésion sociale. Le choix est donc entre la restauration du « plein » emploi et la maîtrise des conséquences du non-emploi en termes de précarité, pour que ce non-emploi soit tolérable.

C'est la deuxième de ces deux grandes options qui est retenue dans ce document. Dans un souci de réalisme et d'honnêteté, il ne faudrait plus qualifier de « problème » le chômage et la précarité sous ses deux formes (car si l'on parle de

problème, cela veut dire qu'on peut trouver une solution en faisant preuve de la créativité, de l'effort et de la détermination qui s'imposent) ; il faut y voir un phénomène et un défi accablants pour l'économie, l'État et la société des pays de l'OCDE. Il est vain de vouloir s'attaquer à cette situation douloureuse et chronique en invoquant la rhétorique du plein emploi si chère aux sociaux démocrates et aux économistes libéraux de la plupart des pays de l'OCDE. Il nous faut tout simplement nous habituer (et faire face efficacement) au fait qu'une large fraction de notre population adulte des deux sexes ne bénéficiera pas d'un emploi « normal », c'est-à-dire d'un emploi relativement sûr, bien protégé et correctement rémunéré. La question essentielle est de savoir si et comment nous pouvons nous organiser dans cette situation de façon à minimiser ses effets négatifs sur le plan social et politique en combinant le modèle contractuel et marchand qui régit jusqu'à présent la situation sociale et le statut du travail à d'autres structures institutionnelles, à savoir celles qui se fondent sur les principes de citoyenneté et de communauté.

Face à cette situation, la réaction prédominante en Europe illustre clairement la première des deux réponses évoquées précédemment. D'un point de vue général, on peut agir sur trois plans pour que l'emploi soit marginalement plus attractif pour l'employeur : les salaires, les qualifications et la durée du travail. En ce qui concerne le premier de ces trois aspects, l'enjeu politique se ramène à des mesures de réduction plus ou moins contrôlée des salaires réels, du coût de l'emploi, de la sécurité sociale ainsi que d'autres transferts et services. Sous les pressions concurrentielles du marché mondial, certains pays de l'UE délaissent actuellement ce que certains considéraient comme des conditions de travail de luxe et des niveaux de revenu uniformément élevés. Ce qu'on a appelé le complexe « salaire élevé, qualification élevée, protection élevée » de la « relation normale de travail » (« *Normalarbeitsverhältnis* ») a perdu sa « normalité » empirique et morale. Cette évolution est appuyée au niveau politique par un « front populaire du capital », qui réclame un accroissement de l'emploi par réduction des salaires et d'autres coûts du travail. Il faut également citer dans ce contexte la proposition courageuse de Fritz Scharpf, éminent politologue social-démocrate, qui vise à combiner les idées d'« impôt négatif sur le revenu » et la solidarité de l'État-providence en créant dans l'économie allemande un secteur des bas salaires qui bénéficierait de subventions dégressives de nature fiscale. Mais rien n'indique que les employeurs seraient même intéressés à créer ce type d'emplois à faible coût. Il n'est pas non plus certain que si les employeurs se montraient intéressés, ils pourvoiraient ces postes essentiellement en procédant à de nouvelles embauches (et non en déqualifiant les salariés en place) et en faisant appel à des travailleurs du marché national du travail (et non à des travailleurs provenant d'autres pays de l'UE ou de pays tiers)<sup>6</sup>. C'est seulement si l'on parvient, grâce à des subventions salariales, à ce que les employeurs surmontent ces trois obstacles qu'on obtiendra les effets positifs promis sur le chômage (national).

Les qualifications constituent le deuxième aspect. Une autre solution pour que l'emploi soit moins coûteux à niveau constant de productivité consiste à faire en sorte que les travailleurs soient mieux qualifiés et plus productifs à un niveau (vraisemblablement) constant de coûts salariaux. C'est la démarche qu'on appelle parfois le « capitalisme humain », avec ses connotations de « capitalisme humaniste » (Waters).

Indéniablement, cette démarche a des atouts, mais aussi des défauts. Premièrement, une amélioration des qualifications suppose de longues périodes de formation, au cours desquelles il y a retrait d'une offre sur le marché du travail. Mais cette offre de travail temporairement « désactivée » doit bénéficier d'une aide durant la formation ; il faut rémunérer les activités de formation et on ne sait pas très bien d'où doivent provenir les ressources nécessaires pour financer une « offensive » de grande ampleur sur le front des qualifications. Il s'agit d'un problème très épineux, parce que du fait de la nature du capital humain (par opposition au capital matériel), l'investisseur créant ce capital n'acquiert pas par son investissement des droits de propriété ; en effet, en vertu du principe libéral d'« auto-appropriation », c'est la personne titulaire des qualifications qui en reste propriétaire. On aboutit ainsi à un problème classique en matière d'action collective : tout employeur potentiel de main-d'œuvre qualifiée essaiera, rationnellement, de profiter de l'effort de formation consenti par les autres employeurs ; d'où un sous-investissement systématique en capital humain. Mais, deuxièmement, il n'est pas du tout certain que les qualifications acquises au moyen d'une formation formelle de plusieurs années soient en fait, la plupart du temps, une variable constituant un blocage. De nombreux emplois n'exigent pas et n'exploitent effectivement pas le niveau de qualification que le salarié possède en fait, ou bien il y a inadéquation entre les qualifications et les exigences de l'emploi, ces dernières évoluant de façon imprévisible. Tout compte fait, la formation est une « technologie floue », qui comporte des algorithmes effort/résultat et résultat/usage économique dont on sait fort bien qu'ils sont difficiles à calculer. Troisièmement, on notera également que les individus ont des capacités et une volonté limitées lorsqu'il s'agit de subir et de supporter sans cesse de nouveaux cycles d'obsolescence, d'amélioration et de « rattrapage » de leurs qualifications. Les offensives sur le front des qualifications se traduisent par autant de perdants (ou d'« échecs ») que de gagnants et c'est généralement à ceux qui en ont le moins besoin qu'elles bénéficient (au nom de la préservation de l'emploi). On n'approfondira pas ici la troisième dimension, celle de l'organisation temporelle du travail. L'idée fondamentale est que les employeurs auront intérêt à employer davantage de salariés (ou à préserver le niveau actuel de l'emploi) si ceux-ci veulent bien s'adapter avec flexibilité au rythme de production et acceptent des variations de leur temps de travail. La solution consistant à employer un individu lorsque cela est nécessaire et pour la durée nécessaire pourrait fort bien accroître à la marge la valeur du salarié, mais c'est aussi un moyen très efficace d'économiser sur la main-d'œuvre totale que l'entreprise doit employer.

Les initiatives et les propositions actuelles concernant le marché du travail et la politique salariale ont un point commun : leur caractère défensif. Elles préservent au mieux les emplois existants, mais elles n'en créent pas de nouveaux. Peut-être incitent-elles les employeurs à embaucher ou à ne pas licencier, mais lorsque le résultat est une baisse des salaires réels, les producteurs de biens de consommation ont plus de difficultés à écouler leur production. Même en l'absence de ces conséquences économiques fâcheuses, on ne répond pas à la question de savoir si et pour combien de temps une politique de démantèlement contrôlé de l'ample protection dont bénéficient les travailleurs de la plupart des pays de l'UE dans le domaine de l'emploi et dans le domaine social pourra éviter, sur le plan politique, l'une ou l'autre des réactions désespérées (ou les deux) qui se manifestent d'ores et déjà : d'un côté, une gauche militante qui lutte pour la protection de l'emploi par les pouvoirs publics (quel qu'en soit le prix) et, de l'autre, une droite chauvine qui lutte pour la protection, par les pouvoirs publics, contre les travailleurs étrangers recherchant un emploi. Si ces combats devaient devenir un phénomène de masse, dans l'une ou l'autre version, nos sociétés auront probablement à relever en Europe des défis d'une ampleur inconnue depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. L'enjeu ne serait pas seulement une répartition équitable de la richesse sociale, mais aussi la survie des institutions démocratiques et des rouages politiques.

Telles sont les sombres perspectives qui s'offrent lorsqu'on se cramponne à l'idée qu'il faut contraindre un effectif constant de salariés à s'adapter à des emplois moins bien rémunérés, mieux qualifiés et comportant des horaires moins rigides. Il existe une autre interprétation, bien moins courante, du déséquilibre du marché du travail.

Ce qu'il faut, ce n'est pas accroître le nombre des emplois, mais réduire le volume du travail (c'est-à-dire le nombre des personnes recherchant un emploi et le nombre d'heures ou d'années de travail par personne). On aboutit ainsi à une politique « négative » au niveau de l'offre, que ne préconisent pas les employeurs, mais les syndicats et certains dirigeants. Pour diminuer ainsi l'offre de travail, le mécanisme le plus draconien est une interdiction sélective directe. On pense en premier lieu à une interdiction d'accès au marché du travail, qui viserait en particulier les étrangers et les femmes (mariées), et peut-être les personnes âgées. Une telle mesure ne peut être mise en œuvre, pour des raisons juridiques et morales. Il faut donc écarter toute possibilité d'action sur l'offre de travail au moyen d'un contrôle du nombre des personnes admises sur le marché du travail, sauf s'il s'agit – et c'est là un cas limité – de mesures restrictives en matière d'immigration applicables aux personnes provenant de pays tiers qui sont à la recherche d'un emploi. Il reste un seul élément sur lequel on puisse agir : la durée du travail par jour, par semaine, sur l'année ou sur toute la durée de vie, pour que – toutes choses égales par ailleurs – toute offre excédentaire de travail puisse être réduite, voire éliminée pour l'avenir. Au milieu des années 80, c'est cette vision qui a dominé

dans la politique de réduction du temps de travail préconisée par les syndicats allemands. Cette logique de multiplication des possibilités d'emploi par réduction de la durée du travail présente un défaut : en pratique, ce modèle exige trop, sur le plan moral, du salarié : réduire le temps de travail et, en particulier, promouvoir le temps partiel, c'est indirectement rationner les revenus. Après tout, pourquoi accepter de travailler moins longtemps (et donc de renoncer à un revenu ou à un supplément de salaire potentiel) simplement pour qu'un autre puisse travailler et avoir un revenu, puisqu'il n'est pas sûr que l'employeur récompensera (ou pourra récompenser) celui qui a fait le sacrifice en accordant à l'autre l'avantage découlant d'un emploi supplémentaire ? Est-ce que l'employeur mettra réellement à profit la réduction du temps de travail consentie par certains pour augmenter les effectifs (ou même seulement les maintenir) ? Ou bien l'employeur pourra-t-il compenser la réduction du temps de travail par des investissements qui économiseront la main-d'œuvre et par une plus grande flexibilité dans l'organisation du temps de travail ? Si l'on aboutit à ce dernier résultat, nous pourrions nous retrouver tous dans une situation pire que la situation précédente.

On a donc affaire à un mécanisme qui est classique dans le domaine des biens collectifs : les pessimistes font défection et cette défection aggrave le pessimisme, qui prend bientôt une telle ampleur que les syndicats ne peuvent plus suffisamment se mobiliser pour le contrecarrer. Dans ces conditions, on ne peut pas obtenir grand-chose du côté de l'offre de travail, ni au niveau des effectifs, ni au niveau de la durée du travail<sup>7</sup>. Il en sera ainsi tant que la conception (inculquée par les grandes institutions) qui prévaudra sera la suivante : la valeur et le succès d'un individu s'expriment sur le marché du travail et à travers la réussite de l'individu en tant que salarié. Cette vision de la normalité est à la fois perverse et contraignante. Elle est perverse parce qu'elle entraîne un grand nombre d'individus dans une course qu'ils ne pourront que perdre. Elle est contraignante, parce que dans notre société centrée sur le travail, les institutions dominantes réservent en fait ce qui fait le prix de la vie (la liberté, l'indépendance, la sécurité, la reconnaissance, la dignité) aux individus qui peuvent faire leurs preuves sur la scène économique en tant que détenteurs d'un emploi et bénéficiaires d'un revenu. Ceux qui ne sont pas en conformité avec la norme (en étant au chômage) ou qui décident de ne pas y adhérer (par exemple, les mères de famille, ou simplement les « femmes au foyer », voire les « hommes au foyer ») doivent invoquer de solides excuses s'ils ne veulent pas se donner et donner aux autres l'image d'un perdant. Lorsqu'on ne travaille pas au moins de façon intermittente ou à temps partiel, on subit de graves inconvénients en termes de revenu et de prestations sociales, et souvent, on se le reproche moralement ou les autres vous le reprochent.

De par ses fondements moraux, culturels et institutionnels, la société centrée sur le travail récompense celui qui a un salaire, mais aujourd'hui nombreux sont ceux qui n'ont plus accès à cette récompense. La société dégage un excédent

constant de main-d'œuvre qu'elle ne peut pas absorber, c'est-à-dire utiliser pour la production de biens et de services. L'idée qu'on ne peut avoir sa part des bienfaits et des valeurs de la vie que si l'on a réussi à vendre sa force de travail est aujourd'hui moralement indéfendable. Pourquoi la totalité des activités utiles qu'un être humain peut accomplir devraient-elles être jaugées à l'aune d'un contrat de travail ? On voit très bien que certaines activités utiles (donner son sang<sup>8</sup>, par exemple) sont précisément des plus précieuses parce qu'elles ne se rattachent pas à un travail rémunéré. On pourrait appliquer ce raisonnement, par exemple, à toutes les formes d'activité qui relèvent des soins aux personnes. Est-il juste de limiter les possibilités qui s'offrent dans le domaine de la consommation, de la sécurité sociale et du statut social aux individus qui les obtiennent parce qu'ils travaillent ?

Selon l'un des arguments invoqués en faveur du plein emploi – cet argument ayant de plus en plus de partisans, dont certains affichent parfois ouvertement leur cynisme – l'insertion du plus grand nombre possible d'individus sur le marché du travail est souhaitable, non pas pour des raisons relevant de la production économique et de la justice sociale, mais pour des raisons de contrôle social. La vision pessimiste de la nature humaine sur laquelle repose cet argument est on ne peut plus claire : si l'être humain ne travaille pas sous le contrôle et dans le cadre d'obligations contractuelles formelles, il s'adonnera nécessairement à une existence stérile ou chaotique. Certes, ce raisonnement discrédite rétrospectivement la valeur qu'a eue pour l'homme le progrès technique et économique en le libérant de l'asservissement par le travail. Mais il reconnaît tacitement l'indigence d'un ordre social qui ne peut maintenir les individus dans la norme qu'au moyen des pouvoirs disciplinaires exercés par les institutions du marché du travail.

Dans ces conditions, louer la simplicité et les bienfaits de la vie lorsqu'on ne travaille pas, même si c'est au prix de moyens d'existence plus limités, est tout aussi vain. Assurer l'être humain qu'il peut être très gratifiant de « rendre service aux autres » dans le cercle familial ou par une activité bénévole, voire en menant une existence contemplative, ne parviendra guère à le convaincre de rester chez soi. Aucun champ d'opportunités ne vient appuyer cette rhétorique moralisatrice et, a fortiori, toute mesure imposant directement à autrui de se restreindre. Au contraire, les citoyens de notre société centrée sur le travail jugent les récompenses matérielles et immatérielles qui s'attachent à l'existence soi-disant « normale » du salarié trop attrayantes pour être nombreux à envisager de renoncer à un travail à temps plein et au revenu correspondant (ou de renoncer à les obtenir). De fait, plus il paraît hasardeux et improbable que chaque adulte puisse trouver un emploi sûr, gratifiant et bien rémunéré, plus la compétition s'intensifie et prend une allure agressive entre les générations, les sexes et les groupes. Certains prophètes conservateurs, constatant la valeur extrême accordée au travail formel, considèrent que la vie en dehors du marché du travail (dans le cadre de la famille ou d'une commu-

nauté ou sous la forme des loisirs ou de la vie associative) doit être réévaluée bien au-delà de ce à quoi aboutit une attitude moraliste prônant le sacrifice de soi-même, des ambitions modestes et le sens de la solidarité. La revalorisation des loisirs et des activités librement choisies pour occuper ces loisirs ou, à l'inverse, la dévalorisation sociale de la participation au marché du travail, est un projet qui touche au cœur de nos sociétés industrielles démocratiques et à leurs fondements éthiques, institutionnels et économiques. Ces sociétés ne peuvent s'appuyer sur aucun modèle institutionnel face à ce problème d'une richesse produite par une proportion de plus en plus faible de leurs citoyens, alors que tous revendiquent une part suffisante de cette richesse.

Il n'y a pas besoin d'être prophète pour identifier le problème essentiel auquel les institutions de nos économies devront s'attaquer dans un avenir prévisible, au niveau national et mondial. La proportion des individus prenant part effectivement à la création de valeurs économiques continuera de diminuer ; dans le même temps, on verra s'étioler les mécanismes « capillaires » de répartition, comme la famille, l'État-providence, voire les mesures d'aide au développement, qui permettaient naguère aux individus et aux régions n'appartenant pas au « noyau productif » de l'économie mondiale de subsister et de participer à la vie collective. Il reste à savoir selon quelle logique institutionnelle et quelles justifications morales il serait possible de redéployer de façon viable et équitable des ressources et des opportunités du noyau productif vers la périphérie « improductive ».

#### **4. LA CITOYENNETÉ ÉCONOMIQUE AU-DELA DU PLEIN EMPLOI**

Nous examinerons maintenant l'autre option évoquée précédemment : au lieu d'éliminer les causes d'une absorption insuffisante de la main-d'œuvre par le marché, il s'agit d'en neutraliser les conséquences. La démarche correspondante face aux problèmes liés à la précarité consiste à préconiser un revenu minimum au titre de la citoyenneté économique (par opposition à la citoyenneté salariale). Le système du revenu minimum diffère sur un point essentiel de toutes les propositions d'imposition négative du revenu des titulaires de faibles ressources, qui reviennent à réduire le salaire sans réduction correspondante du revenu. Avec le système du revenu minimum, le transfert n'est pas fonction de la situation de l'individu sur le plan de l'emploi (besoins, emploi actuel, volonté de travailler et aptitude à travailler, etc.) ; il est exclusivement fonction du statut de citoyen. Un tel dispositif a pour avantage que l'aide au revenu n'est plus soumise aux fluctuations de la demande de main-d'œuvre (bon marché) ; il intervient – en s'accompagnant d'une réduction du chômage apparent – dès que le citoyen choisit d'en profiter. L'individu peut alors décider, selon sa situation personnelle et sa situation sur le marché du travail, s'il veut compléter son revenu de subsistance en exerçant un emploi normal. En concevant ainsi l'aide au revenu, on tient compte du fait que, faute de compétences adéquates et faute de demande suffisante, un grand nombre



de travailleurs ne pourront jamais s'insérer en permanence sur le marché du travail, même à un salaire extrêmement faible. Il n'est pas sensé de prétendre le contraire et de faire subir aux intéressés une expérience durable et humiliante de l'échec.

A l'appui de cette démarche, on peut invoquer une série de justifications normatives. Premièrement, les sociétés des pays de l'OCDE sont des sociétés « riches », qui peuvent se permettre de remédier à la précarité (sur le plan des revenus) par des mesures fondées sur la citoyenneté. Ces sociétés restent opulentes, contrairement à ce qui s'est produit lors de la crise mondiale de la fin des années 30. Mais ce qui leur manque, c'est un mécanisme institutionnel grâce auquel elles pourraient distribuer les richesses à tous leurs citoyens. Deuxièmement, sur le plan de la répartition, on ne peut plus rattacher le statut de l'individu au contrat de travail sans qu'il en résulte une exclusion injuste. Tant que la plupart des travailleurs ont effectivement une chance de contribuer à la production de la richesse sociale au moyen d'un emploi rémunéré, le problème de la répartition de la richesse se règle par le contrat de travail de chaque individu, l'aide que peut apporter la famille et les prestations de sécurité sociale. Dès lors que ce n'est plus le cas et qu'il n'y a même plus la possibilité d'une situation – censée être « normale » – de « plein » emploi fondée sur un travail à temps plein tout au long de la vie, s'accompagnant d'une aide de la part de la famille pour ceux qui ne participent pas au marché du travail et d'un accès suffisant à des prestations de sécurité sociale et à des allocations de chômage pour tous les individus qui n'exercent pas un emploi ou ne sont pas « à charge », le problème de la répartition ne peut être résolu qu'en créant des droits économiques spécifiques, que tous les citoyens s'accordent au titre de leur citoyenneté. L'idée centrale du « revenu citoyen » est d'accorder un droit à un revenu suffisant qui n'est pas subordonné à l'exercice d'un emploi lucratif (ou à l'exercice antérieur d'un emploi, à la disponibilité en vue d'un emploi ou à certaines conditions, comme la présence au foyer d'enfants en bas âge, justifiant une exemption à la règle de l'emploi lucratif). Concrètement, cela signifie que les mesures comme l'« impôt négatif sur le revenu », le « revenu citoyen »<sup>9</sup> ou les « aides au revenu dégressives », qui sont aujourd'hui proposées par un grand nombre de protagonistes dans le cadre de la réforme de la politique sociale, ne seraient pas fonction du statut de « travailleur » (ou d'un stade préparatoire comme la poursuite d'études ou une formation professionnelle), mais seraient une conséquence automatique de la citoyenneté.

Une conception si étrangère aux traditions et aux institutions de notre société industrielle et à son éthique du travail suscite trois contre-arguments. Le premier concerne les effets d'incitation : pourquoi un agent économique rationnel voudrait-il encore travailler s'il peut s'assurer juste de quoi vivre sans avoir besoin d'exercer un emploi en bonne et due forme ? Ce à quoi on pourrait répondre qu'un retrait temporaire du travail salarié serait souhaitable eu égard à la situation que nous venons de décrire (puisque, d'ailleurs, il n'y a pas véritablement d'autre option)<sup>10</sup>.

En outre, ce retrait serait limité, puisqu'il y aurait toujours l'incitation à gagner un revenu plus élevé, qui ne manquerait pas d'avoir un effet mobilisateur du point de vue de la participation au marché du travail.

La deuxième objection, de nature financière, est plus sérieuse. Si une minorité perçoit un revenu citoyen qui n'est pas fonction d'un emploi, la population structurellement majoritaire de contribuables (acquittant un impôt positif) aura tendance à se montrer favorable à des mesures abaissant ce revenu citoyen à un niveau nécessitant la recherche d'un emploi rémunéré, en fait l'idée de départ des libéraux partisans de l'impôt négatif sur le revenu. Mais on peut aisément imaginer des solutions pour parer à cette éventualité, par exemple une indexation du revenu citoyen sur laquelle le législateur ne pourrait revenir que difficilement si l'on exigeait une majorité qualifiée pour les mesures de réduction des prestations sociales. A titre subsidiaire ou complémentaire, le revenu minimum pourrait être conçu de manière que chaque citoyen le perçoive, quel que soit son revenu, et que seuls les individus qui n'exercent pas un emploi rémunéré aient droit à la prestation nette, les autres étant taxés à des taux majorés en conséquence.

Il reste enfin l'objection majeure : « interdire » à une partie de la population adulte le marché du travail, même en lui accordant une bonne protection matérielle, peut paraître très cynique, car il s'agit de « rendre inopérante » l'aptitude de l'être humain à se rendre utile, ou même de la jeter au rebut. Bref, en réglant le problème de la précarité sur le plan de la répartition des richesses, on créerait une précarité sur le plan de la production assimilable à une exclusion permanente. On irait ainsi à l'encontre des principes d'égalité matérielle (notamment ceux qui interdisent la discrimination fondée sur le sexe) et à l'encontre du droit moral qui appartient à l'individu de se développer par des activités qui sont (jugées) utiles.

On peut remédier quelque peu au fatalisme implicite de ce type de raisonnement par des mesures qui subordonnent l'attribution du revenu citoyen à un âge minimum (par exemple 25 ans) et qui encouragent et favorisent une « rotation » entre l'emploi rémunéré et les activités ne relevant pas du marché du travail.

Assurément, cette nouvelle approche du problème de la répartition et de la dissociation du droit à un revenu de l'exercice d'un travail marchand ne sera probablement pas acceptée et mise en œuvre de sitôt. Une conception fortement ancrée de la justice économique et des droits et obligations de l'individu y fait obstacle. De plus, il est difficile d'évaluer les conséquences globales à long terme et secondaires sur le plan économique et sur le plan des comportements ; ce n'est qu'en étudiant soigneusement les expérimentations pratiques que nous pourrions en savoir plus sur ces conséquences. Pour ces deux raisons, une approche graduelle et réversible s'impose. Deux directions sont possibles : a) la reconnaissance d'une exemption conditionnelle de la participation au marché du travail (ou la

liberté de « sortie ») et b) une exemption à caractère temporel. Avec la première solution, on allongerait sensiblement la liste des « faits justificatifs » d'une non-participation qui s'appliquent déjà dans notre société moderne. En l'état actuel, ces faits justificatifs sont l'invalidité, la vieillesse, la maladie, la maternité, le fait d'être parent d'un enfant, le service militaire obligatoire et l'accomplissement d'une formation. Toutes ces situations font intervenir le droit à un revenu sans l'exercice d'une activité productive ayant une valeur marchande, le revenu en question étant généralement limité quant à son niveau et à sa durée et soumis à d'autres conditions. On ajouterait les activités bénévoles et les soins aux personnes, mais aussi les activités associatives dans les domaines suivants : sport, culture, éducation et protection de l'environnement. En outre, le bénéfice des droits ne serait plus subordonné à certaines conditions, notamment de durée ou d'emploi rémunéré préalable. Cette approche risque de susciter des doutes, des suspicions et des controverses légitimes sur le point de savoir si des activités non marchandes « valables » doivent être en fait jugées « utiles » et si elles se concrétisent véritablement.

La deuxième approche, à caractère également gradualiste et expérimental, serait axée sur l'aspect temporel, qui ouvre des possibilités intéressantes d'orientation et de « réglage » des incitations. L'idée de base est la suivante : chaque citoyen acquiert à sa naissance un droit à un « compte sabbatique ». Ce compte consiste, par exemple, en dix années de revenu au niveau de subsistance (ce revenu étant fixé à un niveau un peu plus élevé que les prestations de protection ou d'aide sociales qui resteraient nécessaires) et l'individu pourrait opérer des retraits sur ce compte à tout moment dès qu'il aurait atteint le début de l'âge adulte (par exemple 18 ans) et jusqu'à l'âge de la retraite. Afin d'éviter toute incitation à renoncer à une formation professionnelle ou à des qualifications équivalentes, l'accès à ce compte est limité aux titulaires d'un diplôme de formation professionnelle ou aux personnes qui ont exercé un emploi au moins pendant trois ans. Afin d'introduire un certain contrôle du schéma temporel de la dépense du « capital temps », un mécanisme d'escompte et de calcul d'intérêts serait envisageable. Comme il paraît moins souhaitable que l'individu utilise ses années sabbatiques lorsqu'il est encore très jeune, on fixerait un taux d'escompte élevé, chaque année retirée du compte sabbatique au-dessous de 30 ans amputant par exemple le solde de deux années. De plus, l'« impôt temps » pourrait avoir un caractère progressif : plus le nombre d'années retirées sur le compte serait élevé, plus la déduction supplémentaire serait élevée. A l'inverse, chaque année retirée après 45 ans, par exemple, ne diminuerait le solde que de six mois. Des taux d'escompte et d'intérêt spéciaux pourraient être prévus pour l'éducation d'un enfant et les soins aux personnes ainsi que pour la formation et l'amélioration des compétences personnelles. En outre, une prime serait accordée, sous la forme de suppléments de retraite, aux personnes qui n'auraient pas effectué de retrait ou n'auraient pas épuisé leur compte.

Le coût du compte sabbatique individuel pourrait être en partie financé sur les fonds qui sont affectés jusqu'à présent à l'aide sociale, aux allocations familiales et à la formation ainsi qu'au dispositif de préretraite, voire au chômage de longue durée et aux congés de maladie. Le compte sabbatique offre un très grand avantage par rapport à la première approche (l'allongement de la liste des « faits justificatifs ») en ce qu'il confère à l'individu une totale liberté quant au choix de ses priorités pour l'utilisation de son temps au fur et à mesure de son existence, et également en ce que l'individu exercera ce libre choix en sachant que le « capital temps » auquel il a droit en tant qu'agent économique citoyen est strictement limité, ce qui représenterait une contrainte.

On obtiendrait ce résultat si le revenu auquel aurait droit l'individu se retirant temporairement de la population active était nettement supérieur au niveau résultant de la protection ou de l'aide sociales ; sinon la « liberté » de retrait serait purement nominale et se limiterait aux revenus les plus bas. On pourrait renforcer cette liberté par un dispositif de « réembauche préférentielle » des individus souhaitant exercer de nouveau un emploi après une période de retrait.

Le compte sabbatique offre un autre avantage : les risques qui ne sont plus standardisés de façon schématique (le chômage, la maladie, etc.) sont couverts pour certaines catégories d'ayants droit ; les besoins, contingences et priorités propres à chaque individu peuvent être satisfaits selon un mode individualisé et dénué de bureaucratisme. Enfin, le « compte sabbatique » offrirait une véritable option (soumise néanmoins à certaines contraintes temporelles) de sortie de la situation d'emploi rémunéré, ce qui favoriserait les rotations et éviterait, bien mieux qu'un revenu minimum non conditionnel et d'une durée illimitée, une scission de la population active en deux catégories : les participants permanents au marché du travail et les exclus permanents.

Quelle que soit l'approche retenue et la conception du dispositif, on ne résoudra le problème du chômage et du sous-emploi structurels et des deux formes de précarité qui en découlent qu'en agissant sur l'offre de travail, en découplant le droit à un revenu de la rémunération du travail marchand (et même de la volonté de participer au marché du travail) et en accordant à chacune des trois objections évoquées ci-dessus l'attention qu'elle mérite.

Au total, cette solution nouvelle mais « gradualiste » du double problème de la situation sociale et de la répartition appelle une mise en œuvre à long terme des trois principes suivants.

Premièrement, nul n'a le droit d'exclure de la participation au marché du travail des segments entiers de la population (selon le sexe, l'âge, la nationalité, les compétences, etc.). Vouloir le faire (ou laisser la précarité sous l'une de ses deux formes s'étendre sans rien faire), c'est mettre en danger le niveau minimal de cohésion sociale et d'intégration civique déjà gravement compromis dans un grand nombre de nos sociétés développées.

Deuxièmement, puisque les citoyens adultes n'ont pas un « droit au travail », mais le droit de concourir pour un emploi, tous ceux qui se retirent volontairement de cette compétition rendent service à ceux qui veulent rester sur les rangs et dont les chances d'exercer un emploi sont d'autant plus grandes. Le retrait justifie une compensation pour la durée de la non-participation au marché du travail. Cette compensation doit être conçue comme un droit à un revenu minimum (toutefois limité quant à sa durée et aux activités non marchandes autorisées) qui ne sera subordonné à aucune autre condition (comme les besoins, la volonté de travailler ou le statut matrimonial) et qui sera financé sur les recettes générales à un niveau assurant une existence modeste.

Troisièmement, la compensation attribuée pour la décision individuelle (toujours réversible) de retrait du marché du travail ne consiste pas simplement à « récompenser » l'individu ; elle a pour but de l'inciter à utiliser sa force de travail autrement qu'en la vendant en contrepartie d'un salaire. Sur le plan moral, on attend de ceux qui prétendent à un revenu sans exercer un emploi rémunéré qu'ils accomplissent des activités utiles sans être payés.

A vrai dire, en dehors du cercle immédiat du ménage et de la famille, il n'est pas facile de mettre sa force de travail au service d'activités utiles non marchandes. En effet, les sociétés industrielles se sont développées d'une telle manière qu'elles ont eu tendance à piéger les travailleurs : depuis longtemps, le marché du travail apparaît bien plus gratifiant que les activités informelles de fourniture à soi-même. En conséquence, ces activités ont quasiment disparu. Maintenant que le marché ne peut plus absorber le volume de main-d'œuvre disponible (ou pouvant exercer des activités utiles), le volume de ces activités non marchandes n'est pas suffisant pour que les individus en tirent leurs moyens de subsistance et une reconnaissance sociale. On ne voit pas non plus pourquoi ces modalités alternatives informelles d'activité utile se multiplieraient spontanément ou pourraient naître d'une simple persuasion morale vantant les bienfaits des activités reposant sur l'« auto-assistance », l'« esprit communautaire », et le « bénévolat » ; ces activités non marchandes, il faut les réinventer, les parrainer et les encourager par certaines voies institutionnelles.

Pour résumer, le réaménagement institutionnel du travail à la lumière de ces principes n'éliminerait pas, bien entendu, le « chômage ». Pourtant, il pourrait contribuer à remédier à une situation difficilement évitable à terme dans laquelle tous les travailleurs ne peuvent pas obtenir un emploi rémunéré, régulier et protégé, en la rendant plus tolérable, moins conflictuelle et moins injuste.

## 5. ÉLÉMENTS D'UN SCÉNARIO

Est-il « réaliste » de s'attendre à ce que les orientations du type de celles qui ont été analysées dans la section précédente soient un jour dominantes ? Puisqu'on a manifestement affaire à un profond bouleversement, il se peut que

l'idée de dire adieu au contrat de travail en tant que fondement de l'ordre social soit rejetée en la considérant comme une pure « utopie » et parfois même une utopie qui nous ramènerait dans les ténèbres. Mais on peut tout autant faire valoir le manque d'utopie de l'autre option, à savoir rétablir un niveau acceptable d'emploi, de revenu et de sécurité en s'appuyant sur les outils plus classiques de la politique économique et sociale. Si les prémisses de l'analyse qui précède sont exactes et si ces outils classiques doivent en définitive échouer, ce n'est pas entre le « réalisme » et l'« utopie » qu'on aura à choisir, mais entre deux utopies. La question qui se pose est alors la suivante : quelle est celle des deux « utopies » qui a le plus de chances de s'imposer ? Certes, la perception d'une situation de crise peut rendre les individus – les masses comme les élites – totalement conservateurs et absolument allergiques à tout apprentissage et toute innovation. Par crainte du désordre et redoutant de perdre leurs repères, les sociétés se cramponnent d'autant plus aux institutions qui leur sont familières que ces institutions sont en fait de moins en moins viables. De plus, les crises peuvent avoir un effet profond de désorganisation sur la capacité de gouverner nos sociétés ; par exemple, on considère parfois que l'intégration transnationale et mondiale des marchés crée une situation de « libéralisme désincorporé », dont la dynamique ne peut plus être maîtrisée ou régulée par un État, quel qu'il soit. Mais si la capacité subjective d'apprentissage devait toujours décroître de façon monotone lorsque le besoin objectif d'apprentissage s'accroît, les innovations sociétales apparues au cours de notre histoire ne se seraient jamais produites. On peut donc admettre sans grand risque que la relation entre les deux variables est une relation en U.

En admettant que la capacité d'innovation institutionnelle ne soit pas constamment et systématiquement invalidée par l'expérience des crises et des dysfonctionnements, il reste à dégager les facteurs qui auront toutes chances de déterminer la trajectoire de l'apprentissage, de la réorientation et de l'innovation. On peut valablement subdiviser ces facteurs en trois catégories : les traditions normatives largement partagées, l'expérience actuelle des faits et des tendances, et l'activité des élites politiques qui invoquent ces traditions et qui interprètent cette expérience.

#### **a) Les traditions normatives**

La réflexion repose ici sur une assertion fondamentale, selon laquelle les sociétés modernes des pays de la zone de l'OCDE partagent, sous une forme ou sous une autre, une tradition morale universaliste. Dans le cas au moins de l'Europe et de l'Amérique du Nord, et peut-être sous une version différente au Japon également, l'obligation de veiller aux droits et au bien-être d'autrui est une composante inaliénable de notre héritage moral. Pour présenter les choses différemment, les privilèges et l'inégalité exigent des justifications, et plus le privilège est grand et l'inégalité marquée, plus on exige de justifications, celles-ci étant au

demeurant en principe en nombre limité. Certes, le cercle des autres individus bénéficiant de l'inclusion dans un univers donné peut être d'une dimension extrêmement variable, selon qu'il s'agit de la famille, de la nation ou de l'humanité. En conséquence de cet héritage normatif (des traditions judéo-chrétiennes, du libéralisme des Lumières et du socialisme), nous devons considérer que le souci des droits de l'homme et du citoyen ainsi que des préalables matériels à une jouissance effective de ces droits fait partie intégrante de la gamme des arguments opératoires servant à évaluer les politiques et les institutions. En dépit des doctrines économiques néo-libérales qui prévalent actuellement et de leurs affinités manifestes avec les théories et les pratiques culturelles post-modernistes, on ne peut délibérément invalider ou « oublier » cet héritage.

## **b) L'expérience**

Depuis un siècle et demi, l'un des éléments moteurs des innovations en matière de politique sociale est le sentiment ou l'attente d'une désintégration imminente de l'ordre social et de la cohésion sociale. Bien que les formes de cette désintégration ou la nature de la fracture sociale aient certainement évolué et qu'aujourd'hui ni les conflits de classe organisés, ni les turbulences des périodes d'après-guerre ne jouent un rôle important, d'autres types de symptômes de désintégration dominent la scène et ne peuvent manquer de susciter un malaise générateur d'un certain nombre de menaces. En tout état de cause, l'ampleur de la précarité (sous l'une ou l'autre de ses deux formes) est ressentie comme une source d'externalités négatives affectant même ceux qui en sont le moins directement victimes.

Il suffira de quelques exemples. Ce que les sociologues appellent la « reproduction culturelle » – c'est-à-dire la transmission de la culture cognitive et des normes éthiques d'une société – s'opère dans nos sociétés modernes essentiellement par le biais de l'éducation formelle. Celle-ci trouve quant à elle sa justification fonctionnelle (et, sur le plan individuel, sa motivation) à travers l'insertion escomptée de la main-d'œuvre formée dans une activité professionnelle. Si les éléments (les moins privilégiés) de la jeune génération ont des raisons de croire, à la lumière de leur expérience actuelle, que l'éducation a de moins en moins de chances de déboucher sur un emploi, sur une carrière et sur une certaine sécurité, les motivations qui sont à la base de l'effort et de l'ambition s'effriteront et l'abandon scolaire deviendra un phénomène de masse (cet effet étant bien entendu accentué par la réduction des dépenses publiques consacrées à l'enseignement secondaire et supérieur). L'organisation spatiale des villes modernes est souvent marquée par la ségrégation entre les individus qui vivent dans des conditions de précarité (y compris en ce qui concerne les droits de citoyenneté et de résidence) et les participants « normaux » au marché du travail, aux marchés des produits et à l'ordre légal. Il en résulte un certain nombre d'externalités négatives, notamment les pathologies bien connues

de concentration spatiale d'une « sous-classe », sans compter la généralisation de la violence et l'existence d'une économie fondée sur la drogue. De plus, ceux qui sont en situation précaire du point de vue de la participation au marché du travail et de la protection sociale sont tributaires de modes d'acquisition du revenu qui ne bénéficient d'aucune protection, ont un caractère informel et sont condamnés par la loi. C'est l'emploi informel sur le « marché clandestin du travail » (avec ses bas salaires, l'absence de protection et le non-paiement des cotisations de sécurité sociale) qui a le plus d'externalités négatives, car il élimine certains secteurs de l'emploi formel et contribue donc à saper davantage la base financière des systèmes de sécurité sociale. D'ailleurs, l'expérience et l'attente de la précarité sont un facteur puissant d'érosion de la forme d'existence et de reproduction fondée sur la famille ; d'où une intensification de la précarité lorsque la famille ne fonctionne plus comme un microsystème de sécurité sociale.

Il faut enfin évoquer les externalités politiques d'une précarité persistante. Elles ne se limitent pas aux symptômes de frustration et de cynisme par lesquels les citoyens et les électeurs réagissent face à des élites gouvernantes dont l'échec est si patent pour ce qui est de rétablir la situation censée être « normale » d'une société « de plein emploi ». Ces externalités politiques se manifestent également par la montée des formes ethnocentriques et racistes d'« exclusivisme » (parfois violent) et la mobilisation politique sur ces thèmes qu'on peut observer dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Toutes ces externalités de la précarité qui se situent sur le plan collectif sont portées à l'attention du grand public par deux moyens : les résultats de l'observation scientifique de la société moderne et les reportages dans les médias.

### **c) Les possibilités d'innovation conduite par les élites**

Ces symptômes d'une large crise affectant la stabilité institutionnelle et la cohésion sociale – plus ils perdurent, plus ils sont clairement perçus par le grand public et plus les remèdes classiques se révèlent inopérants – ne peuvent manquer d'apparaître comme un défi aux yeux des élites politiques et économiques, qui commencent à se rendre compte du coût de la désintégration sociale dont s'accompagne une économie mondialisée qui engendre certes des gains d'efficacité, mais aussi une précarité massive. Il est de plus en plus clair qu'on ne peut ignorer la désintégration sociale qu'entraîne la précarité (pour des raisons à la fois économiques et politiques) et qu'on ne peut non plus en venir à bout si on y voit un sous-produit de la déréglementation politique, de la mondialisation économique et de la modernisation technologique. C'est pourquoi les élites devront porter leur attention sur certains éléments fondamentaux de l'ordre social. Sur le plan aussi bien normatif [c'est-à-dire au regard de l'héritage et des arguments qui ont été évoqués au point a)] que fonctionnel, le dilemme « efficacité économique/cohésion sociale » sera primordial pour nos gouvernants. De plus, l'urgence manifeste de ce problème



ouvrira un espace discursif qui sera l'occasion de propositions et de changements de paradigme qu'on jugeait « impensables » (ou « utopiques ») il y a encore peu de temps.

Cet élargissement de l'horizon des considérations régissant la définition des politiques et la constitution de l'appareil institutionnel est en outre facilité par deux caractéristiques relativement nouvelles de la configuration des forces politiques. Premièrement, depuis la fin de la guerre froide et de la confrontation systémique, les élites politiques des pays de l'OCDE n'ont plus à faire face à des mouvements de masse organisés et militants, ni à des revendications « révolutionnaires » perçues comme une menace pour les fondements mêmes de l'ordre social. Puisqu'on ne perçoit pas de telles menaces, les élites pourraient être à même de disposer de possibilités d'apprentissage, d'expérimentation et d'innovation courageuse plus larges que celles qu'on se serait normalement autorisées et qu'on aurait normalement jugées aventureuses.

Deuxièmement, les potentialités d'innovation institutionnelle ne se sont pas seulement déplacées sur le plan politique des masses aux élites ; elles se sont également déplacées de la frange radicale des élites à leur centre. En effet, l'univers des doctrines politiques opérantes des élites mêmes ne représente plus, manifestement, qu'un éventail étroit d'approches libérales de gauche ou libéral-conservatrices, tant et si bien que les riches traditions du libéralisme politique républicain (par opposition au libéralisme économique fondé sur le marché) pourraient fort bien être redécouvertes et nourrir intellectuellement une façon de concevoir (du type de celle préconisée dans ce document) un nouvel équilibre des droits et des ressources économiques du citoyen.

## NOTES

1. Sauf si l'on croit à la possibilité de transférer un volume important de main-d'œuvre de la production industrielle aux services sociaux aux personnes, censés avoir des taux de croissance de la productivité systématiquement plus faibles et être moins sensibles à la concurrence internationale.
2. Certes, il peut se produire et il se produit effectivement des mouvements dans le sens inverse, surtout dans les tranches supérieures de revenu ; on citera, par exemple, l'externalisation de la garde des enfants et de la préparation des repas.
3. Pour une analyse technique de ces deux effets antagonistes, voir Mark E. Killingsworth, *Labour Supply*, Cambridge University Press, 1987.
4. On pourrait s'interroger sur les raisons de cette asymétrie fondamentale (les intérêts sont de trois types, alors qu'il n'y a que deux types de table de négociation), mais ce n'est pas le lieu pour le faire. Il suffit d'indiquer que l'idée (et la pratique) de ce qui reviendrait à un « contrat de second ordre », précisant le nombre de salariés avec lesquels un employeur devra conclure un contrat de travail ordinaire, est totalement étrangère à la réalité de la société capitaliste, tout comme le serait un contrat entre l'ensemble des acheteurs et des vendeurs sur un marché donné d'un produit qui fixerait un taux précis de bénéfice pour une certaine période. Autrement dit, il existe des limites au-delà desquelles il n'est pas possible d'éliminer par « contractualisation » les aléas du marché.
5. C'est l'option qu'ont retenue les gouvernements allemand et suédois en s'engageant à réduire le chômage de 50 pour cent d'ici à l'an 2000.
6. Lorsqu'il envisage une embauche, l'employeur tient compte non seulement du coût salarial, mais aussi du produit marginal espéré, c'est-à-dire de la contribution du travailleur embauché à la production de l'entreprise. Il n'est absolument pas certain que, vu les besoins de flexibilité et le surplus de qualification et d'adaptabilité que cette flexibilité suppose de la part des travailleurs, qu'un employeur potentiel ne verrait pas dans le travailleur type à faible qualification et à bas salaire un obstacle à la production (dans des conditions d'efficience) et non un facteur de production (efficiente). Même si l'on devait écarter, au niveau microéconomique, cette aversion de l'employeur à l'égard de la main-d'œuvre bon marché, les résultats globaux, au niveau macroéconomique, de la préférence des employeurs pour la main-d'œuvre « bon marché » aboutiraient à un développement économique selon un schéma d'efficience « statique » et non « dynamique », qui perdrait donc une partie de sa compétitivité. On voit donc bien que ce ne sont pas

seulement des considérations liées à l'attitude des employeurs, mais aussi des considérations macroéconomiques, qui vont à l'encontre d'une stratégie de bas salaires ayant pour but d'insérer le plus grand nombre possible des travailleurs sur le marché du travail. Le résultat, que peuvent tout au plus se permettre des pays qui exportent peu comme les États-Unis, peut fort bien être, au lieu d'un chômage dû à des salaires élevés, un chômage dû à une insuffisante compétitivité internationale (qu'on peut juger encore moins souhaitable).

7. Une variante (encore inexplorée) consisterait à contractualiser l'offre temporelle de travail non pas dans le cadre de conventions collectives, mais sur la base de l'option, pour chaque salarié, de réduire à son gré son temps de travail, dans des limites assez larges. Autrement dit, le salarié aurait le droit de moduler la durée et le moment de son travail. Ces décisions seraient probablement fonction de l'évolution des préférences du salarié pour le travail ou les loisirs, ces préférences étant elles-mêmes fonction de ses occupations familiales, de son état de santé, de ses objectifs éducatifs, de ses activités civiles et même des conditions météorologiques. Mais sans une large expérimentation, il est difficile de prédire jusqu'à quel point une telle « optionnalité » qui serait protégée par la loi aurait une incidence sur le volume de la demande et de l'offre de travail.
8. Voir à ce sujet Richard Titmuss, *The Gift Relationship : From Human Blood to Social Policy*, Allen & Unwin, Londres, 1970.
9. Un élément a peu retenu l'attention : tous les contribuables de la partie occidentale de l'Allemagne sont prêts, face à la situation résultant de l'unification allemande, à consentir, au moins pour une période limitée, des transferts au profit de chacun des 16 millions de nouveaux citoyens des Länder orientaux de la république fédérale d'Allemagne, pour un montant qui correspond à peu près à la somme par tête la plus élevée accordée dans le cadre du programme fédéral d'aide aux étudiants. Cela revient, en pratique, à accorder un « revenu citoyen », qui, bien entendu, n'a pour le moment aucune justification théorique.
10. Ce qu'on invoque généralement pour condamner cette vision des choses, c'est l'« affaiblissement de l'incitation au travail ». Cet argument est totalement inopérant, car on peut rétorquer que vouloir préserver ou renforcer l'incitation au travail n'a de sens que s'il existe en fait une possibilité correspondante de travailler, c'est-à-dire un emploi, et que les entreprises et les marchés sont les seuls cadres institutionnels imaginables dans lesquels la volonté de travailler de l'individu peut se manifester, être mise à l'épreuve et se développer.



*Annexe*

## **LISTE DES PARTICIPANTS**

### **PRÉSIDENT**

Mr. Donald J. JOHNSTON  
Secrétaire général de l'OCDE

### **PARTICIPANTS**

Mr. Thomas ALEXANDER  
Directeur de l'Éducation, de l'Emploi,  
du Travail et des Affaires sociales,  
OCDE

Mr. Roberto CARNEIRO  
President  
Televisão Independente SA (TVI)  
Former Minister of Education  
Portugal

Mr. Jacques DELORS  
Président  
Commission Internationale  
pour l'Éducation au XXI<sup>e</sup> siècle  
Ancien Président de la Commission  
européenne  
France

Mr. Frederik A. von DEWALL  
General Manager and Chief Economist  
ING Bank  
Pays-Bas

Mr. Robert GOEBBELS  
Ministre de l'Économie, des Travaux  
publics et des Transports  
Luxembourg

Ms. Sumiko IWAO  
Professor for Social Psychology  
Keio University  
Japon

Mr. Peter KALANTZIS  
Member of the Executive Committee  
Alusuisse-Lonza Holding Ltd.  
Suisse

Mr. Robert Z. LAWRENCE  
Professor of Economics  
John F. Kennedy School of Government  
Harvard University  
États-Unis

Mr. Henri LEPAGE  
Délégué général  
Institut Euro 92  
France

Mr. Santiago LEVY  
Under Secretary of State for Public Finance  
Ministry of Finance  
Mexique

Mr. Ruud LUBBERS  
Professor of Economics  
University of Tilburg  
Former Prime Minister  
Pays-Bas

Mr. Peter MEDGYESSY  
Ministre des Finances  
Hongrie

Mr. A.P.W. MELKERT  
Minister of Social Affairs and Employment  
Pays-Bas

Mr. Wolfgang MICHALSKI  
Directeur  
Unité consultative  
auprès du Secrétaire général  
OCDE

Mr. Claus OFFE  
Professor of Political Sociology  
and Social Policy  
Humboldt University of Berlin  
Allemagne

Mr. Yoichi OKITA  
Vice Minister  
International Economic Affairs  
Economic Planning Agency  
Japon

Mr. Leif PAGROTSKY  
Minister of State  
The Prime Minister's Office  
Suède

Mr. Robert (Bob) RAE O.C.  
Senior Partner  
Goodman Philips et Vineberg  
Former Premier of Ontario  
Canada

Mr. Kumiharu SHIGEHARA  
Directeur du Département  
des Affaires économiques  
OCDE

Mr. Dennis J. SNOWER  
Professor of Economics  
Birkbeck College,  
University of London  
Royaume-Uni

Mr. Fernando SOLANA MORALES  
Senator  
Former Minister of Foreign Affairs  
Mexique

Mr. Bernd STECHER  
Executive Vice President  
Siemens AG  
Allemagne

Mr. Makoto TANIGUCHI  
Secrétaire général adjoint  
OCDE

Mr. Werner TEGTMEYER  
Secretary of State  
Federal Ministry for Employment  
and Social Affairs  
Allemagne

Mr. Heiko THIEME  
Chairman  
American Heritage Management  
Corporation  
États-Unis

## SECRETARIAT DE L'OCDE

Mr. Barrie STEVENS  
Chef adjoint  
Unité consultative auprès du Secrétaire général

Mr. Riel MILLER  
Administrateur principal  
Unité consultative  
auprès du Secrétaire général

Mr. Pierre-Alain SCHIEB  
Administrateur principal  
Unité consultative  
auprès du Secrétaire général

**MAIN SALES OUTLETS OF OECD PUBLICATIONS  
PRINCIPAUX POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

**AUSTRALIA – AUSTRALIE**

D.A. Information Services  
648 Whitehorse Road, P.O.B 163  
Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03) 9210.7777  
Fax: (03) 9210.7788

**AUSTRIA – AUTRICHE**

Gerold & Co.  
Graben 31  
Wien I Tel. (0222) 533.50.14  
Fax: (0222) 512.47.31.29

**BELGIUM – BELGIQUE**

Jean De Lannoy  
Avenue du Roi, Koningslaan 202  
B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69/538.08.41  
Fax: (02) 538.08.41

**CANADA**

Renouf Publishing Company Ltd.  
5369 Canotek Road  
Unit 1  
Ottawa, Ont. K1J 9J3 Tel. (613) 745.2665  
Fax: (613) 745.7660

Stores:  
71 1/2 Sparks Street  
Ottawa, Ont. K1P 5R1 Tel. (613) 238.8985  
Fax: (613) 238.6041

12 Adelaide Street West  
Toronto, QN M5H 1L6 Tel. (416) 363.3171  
Fax: (416) 363.5963

Les Éditions La Liberté Inc.  
3020 Chemin Sainte-Foy  
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418) 658.3763  
Fax: (418) 658.3763

Federal Publications Inc.  
165 University Avenue, Suite 701  
Toronto, ON M5H 3B8 Tel. (416) 860.1611  
Fax: (416) 860.1608

Les Publications Fédérales  
1185 Université  
Montréal, QC H3B 3A7 Tel. (514) 954.1633  
Fax: (514) 954.1635

**CHINA – CHINE**

Book Dept., China National Publications  
Import and Export Corporation (CNPIEC)  
16 Gongti E. Road, Chaoyang District  
Beijing 100020 Tel. (10) 6506-6688 Ext. 8402  
(10) 6506-3101

**CHINESE TAIPEI – TAIPEI CHINOIS**

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.  
9th Floor, No. 118, Sec. 2  
Chung Hsiao E. Road  
Taipei Tel. (02) 391.7396/391.7397  
Fax: (02) 394.9176

**CZECH REPUBLIC –  
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

National Information Centre  
NIS – prodejná  
Konviktská 5  
Praha 1 – 113 57 Tel. (02) 24.23.09.07  
Fax: (02) 24.22.94.33

E-mail: nkposp@dec.niz.cz  
Internet: http://www.nis.cz

**DENMARK – DANEMARK**

Munksgaard Book and Subscription Service  
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148  
DK-1016 København K Tel. (33) 12.85.70  
Fax: (33) 12.93.87

J. H. Schultz Information A/S,  
Herstedvang 12,  
DK – 2620 Albertslung Tel. 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69

Internet: s-info@inet.uni-c.dk

**EGYPT – ÉGYPTE**

The Middle East Observer  
41 Sherif Street  
Cairo Tel. (2) 392.6919  
Fax: (2) 360.6804

**FINLAND – FINLANDE**

Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, P.O. Box 128  
00100 Helsinki

Subscription Services/Agence d'abonnements :  
P.O. Box 23  
00100 Helsinki Tel. (358) 9.121.4403  
Fax: (358) 9.121.4450

**\*FRANCE  
OECD/OCDE**

Mail Orders/Commandes par correspondance :  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cedex 16 Tel. 33 (0)1.45.24.82.00  
Fax: 33 (0)1.49.10.42.76  
Telex: 640048 OCDE  
Internet: Compte.PUBSINQ@oecd.org

Orders via Minitel, France only/  
Commandes par Minitel, France  
exclusivement : 36 15 OCDE

OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE :  
33, rue Octave-Feuillet  
75016 Paris Tel. 33 (0)1.45.24.81.81  
33 (0)1.45.24.81.67

Dawson  
B.P. 40  
91121 Palaiseau Cedex Tel. 01.89.10.47.00  
Fax: 01.64.54.83.26

Documentation Française  
29, quai Voltaire  
75007 Paris Tel. 01.40.15.70.00

Economica  
49, rue Héricart  
75015 Paris Tel. 01.45.78.12.92  
Fax: 01.45.75.05.67

Gibert Jeune (Droit-Économie)  
6, place Saint-Michel  
75006 Paris Tel. 01.43.25.91.19

Librairie du Commerce International  
10, avenue d'Iéna  
75016 Paris Tel. 01.40.73.34.60

Librairie Dunod  
Université Paris-Dauphine  
Place du Maréchal-de-Lattre-de-Tassigny  
75016 Paris Tel. 01.44.05.40.13

Librairie Lavoisier  
11, rue Lavoisier  
75008 Paris Tel. 01.42.65.39.95

Librairie des Sciences Politiques  
30, rue Saint-Guillaume  
75007 Paris Tel. 01.45.48.36.02

P.U.F.  
49, boulevard Saint-Michel  
75005 Paris Tel. 01.43.25.83.40

Librairie de l'Université  
12a, rue Nazareth  
13100 Aix-en-Provence Tel. 04.42.26.18.08

Documentation Française  
163, rue Garibaldi  
69003 Lyon Tel. 04.78.63.32.23

Librairie Decitre  
29, place Bellecour  
69002 Lyon Tel. 04.72.40.54.54

Librairie Sauramps  
Le Triangle  
34967 Montpellier Cedex 2 Tel. 04.67.58.85.15  
Fax: 04.67.58.27.36

A la Sorbonne Actual  
23, rue de l'Hôtel-des-Postes  
06000 Nice Tel. 04.93.13.77.75  
Fax: 04.93.80.75.69

**GERMANY – ALLEMAGNE**

OECD Bonn Centre  
August-Bebel-Allee 6  
D-53175 Bonn Tel. (0228) 959.12.00  
Fax: (0228) 959.12.17

**GREECE – GRÈCE**

Librairie Kauffmann  
Stadiou 28  
10564 Athens Tel. (01) 32.55.321  
Fax: (01) 32.30.320

**HONG-KONG**

Swindon Book Co. Ltd.  
Astoria Bldg. 3F  
34 Ashley Road, Tsimshatsui  
Kowloon, Hong Kong Tel. 2376.2062  
Fax: 2376.0685

**HUNGARY – HONGRIE**

Euro Info Service  
Margitsziget, Európa Ház  
1138 Budapest Tel. (1) 111.60.61  
Fax: (1) 302.50.35  
E-mail: euroinfo@mail.mata.v.hu  
Internet: http://www.euroinfo.hu/index.html

**ICELAND – ISLANDE**

Mál og Menning  
Laugavegi 18, Pósthólf 392  
121 Reykjavik Tel. (1) 552.4240  
Fax: (1) 562.3523

**INDIA – INDE**

Oxford Book and Stationery Co.  
Scindia House  
New Delhi 110001 Tel. (11) 331.5896/5308  
Fax: (11) 332.2639  
E-mail: oxford.publ@access.net.in  
17 Park Street  
Calcutta 700016 Tel. 240832

**INDONESIA – INDONÉSIE**

Pdii-Lipi  
P.O. Box 4298  
Jakarta 12042 Tel. (21) 573.34.67  
Fax: (21) 573.34.67

**IRELAND – IRLANDE**

Government Supplies Agency  
Publications Section  
4/5 Harcourt Road  
Dublin 2 Tel. 661.31.11  
Fax: 475.27.60

**ISRAEL – ISRAËL**

Praedicta  
5 Shatner Street  
P.O. Box 34030  
Jerusalem 91430 Tel. (2) 652.84.90/1/2  
Fax: (2) 652.84.93

**R.O.Y. International**

P.O. Box 13056  
Tel Aviv 61130 Tel. (3) 546 1423  
Fax: (3) 546 1442  
E-mail: royil@netvision.net.il

**Palestinian Authority/Middle East:  
INDEX Information Services**

P.O.B. 19502  
Jerusalem Tel. (2) 627.16.34  
Fax: (2) 627.12.19

**ITALY – ITALIE**

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Duca di Calabria, 1/1  
50125 Firenze Tel. (055) 64.54.15  
Fax: (055) 64.12.57  
E-mail: licosa@ftbcc.it

Via Bartolini 29  
20155 Milano Tel. (02) 36.50.83

Editrice e Libreria Herder  
Piazza Montecitorio 120  
00186 Roma Tel. 679.46.28  
Fax: 678.47.51

Libreria Hoepfi  
Via Hoepfi 5  
20121 Milano  
Tel. (02) 86.54.46  
Fax: (02) 805.28.86

Libreria Scientifica  
Dott. Lucio de Biasio 'Aciou'  
Via Coronelli, 6  
20146 Milano  
Tel. (02) 48.95.45.52  
Fax: (02) 48.95.45.48

**JAPAN – JAPON**  
OECD Tokyo Centre  
Landic Akasaka Building  
2-3-4 Akasaka, Minato-ku  
Tokyo 107  
Tel. (81.3) 3586.2016  
Fax: (81.3) 3584.7929

**KOREA – CORÉE**  
Kyobo Book Centre Co. Ltd.  
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon  
Seoul  
Tel. 730.78.91  
Fax: 735.00.30

**MALAYSIA – MALAISIE**  
University of Malaya Bookshop  
University of Malaya  
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru  
59700 Kuala Lumpur  
Malaysia  
Tel. 756.5000/756.5425  
Fax: 756.3246

**MEXICO – MEXIQUE**  
OECD Mexico Centre  
Edificio INFOTEC  
Av. San Fernando no. 37  
Col. Toriello Guerra  
Tlalpan C.P. 14050  
Mexico D.F.  
Tel. (525) 528.10.38  
Fax: (525) 606.13.07

E-mail: [ocde@rtn.net.mx](mailto:ocde@rtn.net.mx)

**NETHERLANDS – PAYS-BAS**  
SDU Uitgeverij Plantijnstraat  
Externe Fondsen  
Postbus 20014  
2500 EA's-Gravenhage  
Voor bestellingen:  
Tel. (070) 37.89.880  
Fax: (070) 34.75.778

Subscription Agency/Agence d'abonnements :  
SWETS & ZETTLINGER BV  
Heereweg 347B  
P.O. Box 830  
2160 SZ Lisse  
Tel. 252.435.111  
Fax: 252.415.888

**NEW ZEALAND – NOUVELLE-ZÉLANDE**  
GPLegislation Services  
P.O. Box 12418  
Thorndon, Wellington  
Tel. (04) 496.5655  
Fax: (04) 496.5698

**NORWAY – NORVÈGE**  
NIC INFO A/S  
Ostenjoveien 18  
P.O. Box 6512 Etterstad  
0606 Oslo  
Tel. (22) 97.45.00  
Fax: (22) 97.45.45

**PAKISTAN**  
Mirza Book Agency  
65 Shahrah Quaid-E-Azam  
Lahore 54000  
Tel. (42) 735.36.01  
Fax: (42) 576.37.14

**PHILIPPINE – PHILIPPINES**  
International Booksource Center Inc.  
Rm 179/920 Cityland 10 Condo Tower 2  
HV dela Costa Ext cor Valero St.  
Makati Metro Manila  
Tel. (632) 817.9676  
Fax: (632) 817.1741

**POLAND – POLOGNE**  
Ars Polona  
00-950 Warszawa  
Krakowskie Przedmiescie 7  
Tel. (22) 264760  
Fax: (22) 265334

**PORTUGAL**  
Livraria Portugal  
Rua do Carmo 70-74  
Apart. 2681  
1200 Lisboa  
Tel. (01) 347.49.82/5  
Fax: (01) 347.02.64

**SINGAPORE – SINGAPOUR**  
Ashgate Publishing  
Asia Pacific Pte. Ltd  
Golden Wheel Building, 04-03  
41, Kallang Pudding Road  
Singapore 349316  
Tel. 741.5166  
Fax: 742.9356

**SPAIN – ESPAGNE**  
Mundi-Prensa Libros S.A.  
Castelló 37, Apartado 1223  
Madrid 28001  
Tel. (91) 431.33.99  
Fax: (91) 575.39.98  
E-mail: [mundiprensa@tsai.es](mailto:mundiprensa@tsai.es)  
Internet: <http://www.mundiprensa.es>

Mundi-Prensa Barcelona  
Consell de Cent No. 391  
08009 – Barcelona  
Tel. (93) 488.34.92  
Fax: (93) 487.76.59

Libreria de la Generalitat  
Palau Moja  
Rambla dels Estudis, 118  
08002 – Barcelona  
(Suscripciones) Tel. (93) 318.80.12  
(Publicaciones) Tel. (93) 302.67.23  
Fax: (93) 412.18.54

**SRI LANKA**  
Centre for Policy Research  
c/o Colombo Agencies Ltd.  
No. 300-304, Galle Road  
Colombo 3  
Tel. (1) 574240, 573551-2  
Fax: (1) 575394, 510711

**SWEDEN – SUÈDE**  
CE Fritzes AB  
S-106 47 Stockholm  
Tel. (08) 690.90.90  
Fax: (08) 20.50.21

For electronic publications only/  
Publications électroniques seulement  
STATISTICS SWEDEN  
Informationsservice  
S-115 81 Stockholm  
Tel. 8 783 5066  
Fax: 8 783 4045

Subscription Agency/Agence d'abonnements :  
Wennergren-Williams Info AB  
P.O. Box 1305  
171 25 Solna  
Tel. (08) 705.97.50  
Fax: (08) 27.00.71

Liber distribution  
International organizations  
Fagerstagatan 21  
S-163 52 Spanga

**SWITZERLAND – SUISSE**  
Maditec S.A. (Books and Periodicals/Livres  
et périodiques)  
Chemin des Palettes 4  
Case postale 266  
1020 Renens VD 1  
Tel. (021) 635.08.65  
Fax: (021) 635.07.80

Librairie Payot S.A.  
4, place Pépinet  
CP 3212  
1002 Lausanne  
Tel. (021) 320.25.11  
Fax: (021) 320.25.14

Librairie Unilivres  
6, rue de Candolle  
1205 Genève  
Tel. (022) 320.26.23  
Fax: (022) 329.73.18

Subscription Agency/Agence d'abonnements :  
DYNAPRESSE Marketing S.A.  
38, avenue Vibert  
1227 Carouge  
Tel. (022) 308.08.70  
Fax: (022) 308.07.99

See also – Voir aussi :  
OECD Bonn Centre  
August-Bebel-Allee 6  
D-53175 Bonn (Germany) Tel. (0228) 959.120  
Fax: (0228) 959.12.17

**THAILAND – THAÏLANDE**  
Suksit Siam Co. Ltd.  
113, 115 Fuang Nakhon Rd.  
Opp. Wat Rajbhophith  
Bangkok 10200  
Tel. (662) 225.9531/2  
Fax: (662) 222.5188

**TRINIDAD & TOBAGO, CARIBBEAN  
TRINITE-ET-TOBAGO, CARAÏBES**  
Systematics Studies Limited  
9 Watts Street  
Curepe  
Trinidad & Tobago, W.I. Tel. (1809) 645.3475  
Fax: (1809) 662.5654  
E-mail: [tobe@trinidad.net](mailto:tobe@trinidad.net)

**TUNISIA – TUNISIE**  
Grande Librairie Spécialisée  
Fendri Ali  
Avenue Haffouz Imm El-Intilaka  
Bloc B 1 Sfax 3000  
Tel. (216-4) 296.855  
Fax: (216-4) 298.270

**TURKEY – TURQUIE**  
Kültür Yayinlari Is-Türk Ltd.  
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat 13  
06684 Kavaklıdere/Ankara  
Tel. (312) 428.11.40 Ext. 2458  
Fax: (312) 417.24.90

Dolmabahce Cad. No. 29  
Besiktas/Istanbul  
Tel. (212) 260.7188

**UNITED KINGDOM – ROYAUME-UNI**  
The Stationery Office Ltd.  
Postal orders only:  
P.O. Box 276, London SW8 5DT  
Gen. enquiries  
Tel. (171) 873.0011  
Fax: (171) 873.8463

The Stationery Office Ltd.  
Postal orders only:  
49 High Holborn, London WC1V 6HB  
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol,  
Edinburgh, Manchester

**UNITED STATES – ÉTATS-UNIS**  
OECD Washington Center  
2001 L Street N.W., Suite 650  
Washington, D.C. 20036-4922  
Tel. (202) 785.6323  
Fax: (202) 785.0350

Internet: [washcont@oecd.org](http://washcont@oecd.org)

Subscriptions to OECD periodicals may also  
be placed through main subscription agencies.  
Les abonnements aux publications périodiques  
de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des  
principales agences d'abonnement.

Orders and inquiries from countries where Dis-  
tributors have not yet been appointed should be  
sent to: OECD Publications, 2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE  
n'a pas encore désigné de distributeur peuvent  
être adressées aux Éditions de l'OCDE, 2, rue  
André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

12-1996

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE

(03 97 03 2 P) ISBN 92-64-25484-6 – n° 49404 1997





# COHÉSION SOCIALE ET MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE

Ce que l'avenir nous réserve

Alors que la globalisation économique semble inexorablement poursuivre son chemin, les exigences de flexibilité pesant sur les économies de l'OCDE sont appelées à s'amplifier encore davantage dans les années à venir. Quelle sorte de société pourra faire face à ces pressions? Quelles seront la nature et l'ampleur de l'adaptabilité demandée aux individus, aux institutions et aux entreprises? Quelles forces maintiendront la cohésion des sociétés dans un environnement façonné par une intense concurrence internationale et de rapides changements technologiques? Cette publication analyse les perspectives pour la cohésion sociale dans le monde de demain. Elle évalue les implications qu'entraînerait à long terme la poursuite des politiques actuelles, et avance des idées susceptibles d'aider nos sociétés à trouver un équilibre durable entre la flexibilité économique et un tissu social cohésif.

