Emploi et chômage : peu de résultats, beaucoup de rapports [1]

Jacques FREYSSINET *

Introduction
Un contexte spécifique

Ces deux dernières années ont été marquées par la publication d'une série de rapports officiels importants consacrés au problème de l'emploi. Pour la France, mentionnons principalement celui de la commission présidée par Jean Mattéoli sur « les obstacles structurels à l'emploi « (Mattéoli, 1993), celui du groupe « Perspectives économiques » présidé par Gérard Maarek sur « Coût du travail et emploi » (Maarek, 1994) et celui de la commission présidée par Alain Minc sur « Les défis de l'an 2000 » (Minc, 1994). Au niveau de l'Union Européenne, le Livre blanc sur « Croissance, compétitivité, emploi » (Commission, 1993-I) a polarisé l'attention mais il ne faut pas négliger celui qui porte sur « La politique sociale européenne » (Commission, 1993-II et 1994). « L'étude de l'OCDE sur l'emploi » (OCDE, 1994) a élargi l'analyse à l'ensemble des économies les plus développées. Enfin, le rapport du BIT, « L'emploi dans le monde » (BIT, 1995), traite la question à l'échelle de la planète.

Parallèlement, des initiatives non-officielles ont abouti à produire une contre-expertise légitimée par la qualité des auteurs. Parmi bien d'autres, citons deux textes qui ont eu un écho important : le rapport sur « Croissance et emploi » présenté par un groupe d'économistes animé par Jacques Drèze et Edmond Malinvaud (Drèze, Malinvaud, 1993) et celui établi par le Groupe international de politique économique de l'OFCE : « Pour l'emploi et la cohésion sociale » (OFCE, 1994).

1. Le présent article est une version réduite d'un **Document de travail** de l'IRES, n° 95.01, avril 1995, 78 p.

* *IRES - France*

Cette concentration de l'effort sur une période aussi brève n'est pas accidentelle : le lancement des travaux a été déclenché par l'ampleur de la dernière récession. Or il faut se rappeler qu'ayant tiré les enseignements des deux récessions précédentes, les gouvernements et les organisations internationales étaient convaincus que la politique menée pendant la décennie 1980 avait rétabli les conditions d'une « croissance saine et durable ». En matière d'emploi, les experts de l'OCDE avaient proposé un « cadre nouveau pour les politiques du marché du travail » (OCDE, 1990), cohérent avec les exigences d'une croissance non-inflationniste.

La récession du début des années 1990 détruit un optimiste engendré par une longue phase d'expansion. Sans qu'on puisse cette fois tenter d'attribuer la responsabilité à un choc exogène, il apparaît que dix années d'une politique résolue de réformes structurelles, de désinflation compétitive et de flexibilisation des marchés du travail n'ont pas empêché le retour, en quelques semestres, à des maxima historiques du volume du chômage pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Bien plus, les scénarios « raisonnables » à l'horizon 2000 présentent des taux de chômage globaux au voisinage de 10 % pour l'Europe occidentale. La persistance durable d'un chômage massif, sans perspectives vraisemblables de résorption, menace la cohésion sociale ; elle risque d'alimenter la mise en cause des conceptions de l'efficacité et de la régulation économique qui avaient triomphé dans la décennie précédente.

La production d'un discours positif et crédible sur l'emploi constitue de ce fait un enjeu stratégique. Telle est la tâche confiée aux experts.

Un discours dominant

Le contenu des rapports officiels, à l'exception notable de celui du BIT, traduit, au delà de divergences non-négligeables mais secondaires, l'existence d'un fort tronc commun dans les diagnostics et les propositions [2]. De manière inévitablement caricaturale, on peut en faire le résumé suivant [3] :

2. Par rapports "officiels", nous entendons ceux commandés par des gouvernements ou par des instances internationales responsables devant les gouvernements des pays membres (sous cet aspect le statut du BIT est particulier). L'utilisation de ce qualificatif ne met pas en cause **a priori** l'indépendence des "experts" mais elle définit les conditions d'élaboration du produit final.
3. Une présentation plus détaillée et argumentée figure dans le *Document de travail* précité, pp. 42-71.

- il est nécessaire que se poursuive la réduction du coût salarial unitaire pour favoriser à la fois la compétitivité-prix, la substitution capital-travail et le financement de l'investissement ;
- les niveaux relatifs des productivités et des taux de chômage pour les bas niveaux de qualification impliquent un effort exceptionnel pour la réduction des coûts salariaux de ces catégories ;
- les revenus sociaux minima doivent être suffisamment inférieurs aux plus bas salaires pour éviter des effets de désincitation au travail, de piège de la dépendance, de trappe de pauvreté ;
- une réduction générale de la durée du travail est jugée inefficace ou irréalisable ; en revanche une flexibilisation multiforme des temps de travail (individualisation, modulation, etc.) est nécessaire, avec un accent particulier mis sur le temps partiel ;
- la diversification et la flexibilisation des formes d'emploi continue à être préconisée mais sans qu'un accent majeur soit mis sur ce point ; probablement l'essentiel est-il déjà obtenu ;
- une très grande méfiance s'exprime à l'égard de toute forme de créations d'emplois qui ne seraient pas soumis aux sanctions du marché (emplois publics ou non-marchands, secteurs protégés...)
- la politique de l'emploi doit être une politique de l'offre : elle assure l'adaptation qualitative et la disponibilité des ressources de main-d'œuvre relativement aux demandes émanant du système productif.

Bien entendu, il ne s'agit ici que du squelette des préconisations dominantes ; des formulations plus nuancées, des correctifs et des prudences d'expression les entourent. Le point intéressant est que l'on retrouve, pour l'essentiel inchangées, les stratégies qui s'étaient imposées progressivement au long de la décennie 1980. La médecine est donc jugée bonne ; tout au plus a-t-elle été appliquée trop modérément ou trop tardivement. Elle est présentée comme la traduction de la seule stratégie susceptible d'avoir un effet massif et durable sur l'emploi, donc de sauvegarder la cohésion sociale.

Un statut ambigu de l'expertise

De manière ambiguë la réflexion est confiée à des groupes d'experts dont les travaux tantôt conservent jusqu'au terme ce statut, tantôt font l'objet d'une validation par des instances politiques. Dans

tous les cas, le passage du diagnostic aux propositions implique des options politiques (au sens fondamental du terme) dont le degré d'explicitation est inégal. Des accusations peuvent s'élever soit à l'encontre d'un projet hégémonique des technocrates, soit à l'encontre de l'instrumentalisation des experts au service d'intérêts politiques masqués (plus ou moins).

Le contraste est frappant avec le contenu des rapports « non-officiels » que nous avons cités en commençant. Ceux-ci, tout comme le rapport du BIT, proposent des stratégies alternatives dont les éléments de base sont la relance concertée, la compétitivité hors-prix, l'action sur les taux d'intérêt, la négociation de nouveaux compromis sociaux et la définition de nouvelles normes pour la régulation des marchés du travail.

Comme la compétence professionnelle est indiscutable de part et d'autre, le soupçon vient que cet affrontement de rapports d'experts ne soulève pas un problème d'expertise. Ce qui est en cause c'est le choix des catégories et des cadres du raisonnement. Deux points apparaissent essentiels :

- quelle est la nature du rapport supposé entre efficacité économique et cohésion sociale ;
- quel est le tracé retenu de la frontière entre grandeurs exogènes et variables d'action ?

De ces choix en amont, découlent de manière cohérente les modèles d'interprétation et les choix de politique.

1. Efficacité économique et cohésion sociale

Les phénomènes de précarisation de l'emploi et de persistance d'un chômage massif ont relancé le débat sur un registre que la phase de croissance forte à proximité du plein emploi avait relégué au second plan : celui des contradictions entre l'« économique » et le « social ». Nous ne reviendrons pas ici sur l'inadéquation radicale de ce vocabulaire qui laisse supposer l'existence de deux sphères d'activité sociale fonctionnant selon des logiques autonomes entre lesquelles il s'agirait de chercher des compromis acceptables. Nos systèmes sociaux n'ont jamais fonctionné ainsi : les compromis, lorsqu'ils existent, s'établissent entre différentes conceptions de la société, caractérisées par des systèmes de valeurs et des modes d'organisation, portées par des forces sociales représentant des intérêts divergents. Chacune de ces conceptions intègre des logiques de l'efficacité productive et de la cohésion sociale qui doivent être cohérentes entre elles ; ce sont ces cohérences qui s'affrontent. Par cohérence nous n'entendons pas un système harmonieux éliminant le conflit mais un mode de gestion des contradictions qui permet au système d'assurer sa reproduction dynamique, sans rupture irréversible du lien social.

Il serait vain, toutefois, de se borner à critiquer la pertinence du vocabulaire employé dans le débat social. Le problème est d'identifier la nature des enjeux qu'il désigne de façon volontairement ou involontairement déformée.

En première approximation, la lecture des différents rapports met en évidence le risque de rupture du lien social résultant du durcissement des logiques d'efficacité micro-économique dans des économies soumises à un mouvement accéléré d'internationalisation (ou de globalisation). Un constat unanime est posé d'épuisement du compromis fordiste-keynésien qui représentait un certain mode d'articulation entre l'« économique » et le « social ». Des comparaisons sont établies entre des modèles, nationaux ou régionaux, contrastés de gestion des déséquilibres qui en résultent. L'analyse de ces expériences conduit à des propositions visant à rendre compatibles « l'impératif d'efficacité » et « le devoir d'équité » [4].

1.1. Epuisement et éclatement du compromis fordiste-keynésien

Sans revenir sur les présentations aujourd'hui bien connues, rappelons que le quart de siècle postérieur à la Seconde Guerre mondiale avait vu s'établir les bases d'un compromis entre la dynamique de la croissance et celle de la répartition.

Au plan de la régulation macro-économique, la liaison tendancielle entre la croissance de la productivité apparente du travail et celle du salaire réel assurait simultanément les marges de profit nécessaires à l'accumulation et la demande solvable, source des débouchés de la production de masse. Le quasi plein-emploi, à l'exception des fluctuations conjoncturelles, permettait à presque tous d'accéder, avec des inégalités et des retards, aux modèles de consommation de

4. Pour reprendre les titres des deux parties composant le rapport **Minc.**

masse. L'élargissement et la diversification des mécanismes de la protection sociale réduisaient les poches de pauvreté.

Au plan micro-économique, les avantages associés pour l'entreprise à la stabilisation de la main-d'œuvre permettaient l'édification d'un statut salarial codifié par la loi et la négociation, dans le cadre des rapports de force engendrés par un plein emploi global et de multiples pénuries spécifiques de main-d'œuvre. A ce niveau aussi les gains réguliers de productivité permettaient de gérer en termes de concessions salariales les conflits issus d'une organisation taylorienne du travail.

Certes, il convient de résister à la tentative de l'idéalisation **ex post.** C'est bien à partir de l'analyse de cette période que sont nées les théories du dualisme ou de la segmentation du marché du travail. Ce sont bien le taylorisme et le fordisme qui ont engendré les « conflits d'O.S. » et les contestations du pouvoir dans l'entreprise. Dès cette période aussi il est apparu que le développement des services publics (comme l'éducation) et de la protection sociale n'empêchaient pas la reproduction de structures sociales inégalitaires.

Cependant, la poursuite de la croissance semblait fournir l'aliment nécessaire pour gérer les conflits et atténuer les tensions. L'efficacité économique apparaissait tout à la fois requérir et assurer la cohésion sociale.

Un diagnostic commun à tous les rapports, avec des formulations différentes, est que les conditions nouvelles créées par l'internationalisation et la « libéralisation » des régulations économiques rendent non-viable le compromis antérieur, désormais générateur d'effets pervers tant en termes d'efficacité qu'en termes d'équité.

Ce constat global est, aussitôt, jugé trop simplificateur. Les différents systèmes sociaux avaient édifié des variantes différenciées du compromis fordiste-keynésien. De ce fait, ils ont géré la crise de ce compromis selon des logiques et avec des capacités d'adaptation différenciées. La différence des performances nationales au cours des vingt dernières années offre un sujet d'interrogation central : les écarts en matière de taux de croissance se sont plutôt réduits, par rapport à la phase antérieure, mais les contrastes se sont creusés, voire inversés, quant à l'évolution de l'emploi et du chômage. D'une certaine façon, ce constat peut être interprété comme traduisant l'existence d'arbitrages différents quant aux modes de gestion dans la sphère « sociale » du ralentissement des performances « économiques ».

Michel Albert (1991) a popularisé une opposition polaire entre un modèle « néo-américain » dominé par la réussite individuelle et le profit financier à court terme au prix d'un dualisme croissant et un modèle « rhénan » (incluant avec des variantes les pays scandinaves et le Japon) où prédominent la réussite collective, la solidarité et le souci du long terme.

Les experts de l'OCDE, dans « L'étude sur l'emploi », distinguent cinq modèles d'expérience nationale « pour rendre compte du fonctionnement des marchés du travail, des modes de création d'emploi ainsi que de l'évolution du chômage et de sa composition », (OCDE, 1994, I, p. 25). On peut y lire une typologie des réponses adoptées : création massive d'emplois au prix de la baisse des salaires réels des moins qualifiés (Etats-Unis), maintien des gains de productivité et de la situation des « insiders » au prix d'un chômage massif (Communauté européenne), limitation du chômage par la création d'emplois publics butant sur des prélèvements obligatoires devenus insupportables (pays nordiques) ou par des formes diverses de sous-emploi camouflé (Japon).

On trouve aussi dans les documents de la Commission des communautés européennes des références répétées à un « modèle social européen » fondé sur des « valeurs communes » qui sont supposées définir une synthèse spécifique entre « la compétitivité et la solidarité » (Livre blanc sur la politique sociale européenne, Commission européenne, 1994, p. 9).

Sans qu'il soit utile de multiplier les illustrations, retenons que les diagnostics convergent quant à l'existence de plusieurs modèles pratiques d'articulation entre l'« économique » et le « social ». La confrontation des résultats de ces expériences contrastées servira souvent d'argument pour justifier les propositions contenues dans les rapports.

1.2. Quel nouveau compromis ?

La généralisation d'un chômage de masse en Europe occidentale, l'élargissement de la couche des « working poor » [5] aux Etats-Unis, l'ampleur du chômage déguisé au Japon, alors qu'à l'échelle de l'OCDE les perspectives à moyen-long terme sont celles d'une croissance tendanciellement modérée et plus fortement cyclique, conduisent à une interrogation sur les modes d'organisation économique et sociale sus-

5. Titulaires d'emploi en situation de pauvreté.

ceptibles d'éviter une fragmentation de la société et une rupture du lien social qui, inévitablement, mettraient en cause les conditions de la performance économique.

La gravité de la récession du début de la décennie 1990 a donné une acuité particulière au débat. Plus ou moins explicitement, les rapports que nous examinons reposent sur des modèles de société qui sous-tendent les choix préconisés. Essayons d'en reconstituer la cohérence parfois masquée par le souci de dégager des propositions socialement et politiquement acceptables.

La reformulation d'un projet libéral

Le rapport Maarek (1994) exprime probablement de la manière la plus cohérente cette première option. Certes, la bataille d'amendements qui a été livrée sur les premières formulations du rapport a conduit à la publication d'un texte final dont les analyses sont quelque peu nuancées ou corrigées et dont les propositions ont été rendues plus vagues ou plus prudentes. Fort heureusement, le président du groupe a repris la plume pour expliciter sa problématique. Reconnaissant la nécessité d'évolutions progressives, il souligne qu'elles n'ont de sens que référées à la définition d'un « système rénové », qu'il caractérise ainsi :

« *Le point « oméga » de cette évolution pourrait consister dans la dissociation achevée de la sphère économique et de la sphère sociale. L'ensemble des variables influençant l'offre et la demande de travail seraient uniquement gouvernées par les forces du marché, tandis que la protection sociale bénéficierait aux individus indépendamment de leur situation au regard de l'emploi. L'idée fait progressivement son chemin (par exemple à l'OCDE) de promouvoir des mécanismes d'« impôt négatif » ou, ce qui est arithmétiquement équivalent, d'« allocation universelle » offrant à tous les individus l'assurance de moyens de subsistance, quoi qu'il puisse leur arriver. De tels dispositifs encourageraient-ils nécessairement à l'oisiveté ? Ils réduiraient l'offre de travail de certains individus, tandis que la dérégulation du marché abaisserait probablement le salaire d'équilibre des moins qualifiés. Mais on aurait au moins éliminé les mécanismes de rationnement qui écartent du marché ceux qui souhaitent y pénétrer et faire valoir leurs compétences. La dignité des hommes n'en serait pas nécessairement abaissée.*

Cette utopie serait bien entendu très coûteuse et pour cette raison inaccessible. Son mérite est davantage d'indiquer le chemin que de fixer le but » (Maarek, 1995, p. 116).

L'intérêt de ce texte réside dans la réaffirmation de la coupure walrasienne entre « économie pure » et « économie sociale ». L'efficacité économique est identifiée à la généralisation de marchés concurrentiels ; elle commande l'allocation des ressources et la rémunération des facteurs de production. Des choix politiques peuvent ensuite conduire à garantir des niveaux minima de ressources à l'ensemble des membres de la population. Encore importera-t-il de s'assurer que les redistributions de revenus n'engendrent aucun effet perturbateur sur la logique des marchés.

Une des conditions est d'éviter, en ce qui concerne le marché du travail, que les minima sociaux n'entraînent une déformation de la courbe d'offre de travail soit en pesant directement sur les taux de salaire (par élévation du salaire de réservation), soit en exerçant un effet désincitatif (piège de la dépendance).

Une autre condition est de minimiser l'intervention publique normative au bénéfice des catégories défavorisées :

« *Le repérage et le traitement des situations de détresse se prêtent difficilement à une réglementation uniforme et ne passent pas nécessairement par des mécanismes publics, encore moins étatiques* » (*ibidem*, p. 116).

Remarquons que la déconnexion des deux sphères n'est pas totale : les taux de salaire doivent être flexibles à la baisse pour permettre l'équilibre du marché du travail, c'est-à-dire l'élimination du chômage involontaire ; les minima sociaux doivent être suffisamment inférieurs à ce taux de salaire d'équilibre pour éviter les effets désincitatifs au travail. La sphère du social relève donc bien du « traitement des situations de détresse ».

Les conditions d'une nouvelle synergie

A l'opposé de ce schéma dualiste, un modèle alternatif met l'accent sur la définition de nouvelles synergies entre performance économique et cohésion sociale [6], fondées sur les potentialités ouvertes

6. "Nouvelles" en ce sens qu'elles tirent les enseignements de l'épuisement de la synergie fordiste-keynésienne.

par les changements techniques et organisationnels et cohérentes avec les conditions présentes de la concurrence internationale.

On rencontre de premières esquisses dans les rapports préparés pour le XI[e] Plan, en particulier dans celui de la commission « Compétitivité française » (Gandois, 1993) [7]. Ce texte est centré sur la notion de performance globale qui « *n'est plus seulement d'ordre économique, puisqu'elle intègre de plus en plus de multiples facteurs sociaux* » (p. 8) ; « *les entreprises, soumises à une forte concurrence doivent fonder leur stratégie sur la qualité et la fiabilité des produits et des processus de production* » (p. 6) ; « *la mise en place d'une organisation productive qualifiante et négociée est source d'efficacité dans l'entreprise et hors de l'entreprise* » (p. 6). Symétriquement, s'exprime la crainte que la compétitivité ne soit détériorée « *par les charges et le manque de cohésion sociale qu'entraîne un haut niveau de chômage* » (p. 3).

La même perspective est présente dans le récent rapport du « Groupe international de politique économique de l'OFCE » (OFCE, 1994). L'hypothèse d'un nécessaire arbitrage entre chômage et pauvreté est rejetée. L'idée directrice est ainsi formulée : « *Il est possible d'œuvrer simultanément pour l'emploi et la cohésion sociale, alors qu'il apparaît vain ou même contre-productif de rechercher le premier aux dépens de la seconde* » (p. 16).

Jean-Paul Fitoussi, membre de ce groupe, a synthétisé les termes de l'opposition entre, d'une part, la conception qui affirme la nécessité d'un arbitrage politique entre compétitivité et cohésion sociale et, d'autre part, celle qui repose sur l'hypothèse d'une complémentarité :

« *Elle conduit à préférer une logique de croissance à une logique de conflits de répartition, que ces conflits soient relatifs aux parts de marché ou au revenu national* » (Fitoussi, 1994, p. 3).

Déjà apparaissent les questions centrales auxquelles doivent répondre ces deux modèles en matière d'emploi :

– le modèle libéral peut-il se reposer entièrement sur la flexibilité du taux de salaire pour assurer, dans une économie pleinement concurrentielle, l'élimination du chômage involontaire ?

7. D'autres rapports proposent, dans leur champ, des visions complémentaires, par exemple celui du groupe "Emploi" (Brunhes, 1993) ou de la commission "Cohésion sociale et prévention de l'exclusion" (Fragonard, 1993).

– s'appuyant sur une dynamique productive qui stimule la croissance de la productivité du travail, le modèle de la synergie peut-il engendrer un taux de croissance qui assure le plein emploi dans un contexte d'internationalisation des marchés ?

Conscients des coûts et des risques associés au premier modèle, sceptiques sur la possibilité de généraliser le second, au delà des activités technologiquement avancées, d'autres experts préconisent, plus modestement, la recherche de compromis acceptables dans la tension inévitable à leurs yeux qui s'établit entre efficience et équité.

Les conditions d'un compromis acceptable

Le rapport Minc nous semble une expression significative de cette troisième attitude qu'il importe d'abord de bien distinguer des deux précédentes avant d'interpréter le vocabulaire ambigu qu'elle utilise (efficacité et équité).

- Le rapport Minc part d'un **constat d'antagonisme** entre l'économique et le social, tout au moins pour la période récente :

« *Voilà donc à quoi nous ont mené les vingt dernières années : une économie qui produit de la richesse et qui détruit les liens sociaux...* » (p. 30).

Ou encore :

« *La société de compétition doit cesser d'exclure sous peine de devenir une société de décadence. Elle doit donc puiser dans ses réserves non seulement pour prévenir le chômage, mais aussi pour réintégrer ceux qui en sont depuis trop longtemps victimes. La France est à la recherche d'un « compromis de combat » qui rende compréhensible et acceptable pour tous la course à l'efficacité et ses sacrifices* » (p. 87).

Ici se situe le « premier défi » :

« *Echapper au divorce entre l'économique et le social que nous considérons à tort comme naturel* » (p. 15).

Nous ne sommes donc **pas dans la perspective de synergies** dont il conviendrait de créer les conditions mais dans le domaine de la gestion de tensions, voire de contradictions constatées et au sein desquelles il faut imaginer des arbitrages acceptables :

« *Le compromis de l'an 2000 doit concilier l'impératif de productivité et la cohésion sociale (...). D'un côté, donc, une course toujours renouvelée à la productivité (...). De l'autre, une quête inlassable d'une plus grande équité* » (p. 11).

Mais le poids donné à l'équité, au lien social, au caractère acceptable des sacrifices **exclut la disjonction proposée par les néo-libéraux** entre sphère du marché et sphère de couverture des besoins minima : « *L'équité est une condition de l'efficacité* » (p. 89).

Le modèle de référence du rapport Minc n'est pas le modèle anglo-saxon mais le modèle allemand ; il est évoqué « avec admiration » mais considéré comme hors de portée car il manque à la France les acteurs sociaux nécessaires à son fonctionnement (pp. 166-167). C'est donc vers l'Etat qu'il faut se tourner, par défaut ; il sera « *le pilote du changement, mais non son seul exécutant* » (p. 173). Pour éviter un « réformisme de fatalité », c'est-à-dire imposé dans l'urgence et la douleur par des contraintes exogènes, il doit convaincre « une opinion, souvent plus mûre que les corps intermédiaires ».

Ainsi, se noue une dialectique spécifique de l'économique et du social, transposée en dialectique de l'efficacité (comme « impératif ») et de l'équité (comme « devoir »).

- Si **efficacité et équité** sont les maîtres-mots du rapport Minc, il leur est réservé un traitement inégal.

Le premier terme est considéré comme intuitivement évident. Aucune définition n'en est donnée mais à la façon dont il est associé avec d'autres vocables : productivité, performance, compétitivité, la référence est clairement faite au verdict du marché. Ce qui nous semble significatif ici c'est l'absence de tout débat si l'on songe à ceux qui dans le passé, et notamment dans le cadre des travaux de planification, avaient pu se développer autour des défaillances du marché, des biens collectifs ou des externalités et, plus récemment, de la croissance endogène. Il est supposé exister un indicateur unique et incontestable d'efficacité économique défini par le jeu de la concurrence dans des marchés libéralisés et internationalisés.

Par contraste, la notion d'équité est présentée comme une innovation majeure qui caractérisera le « nouveau compromis » :

« *Ce compromis se substituera à celui des années de forte croissance. La Commission souhaite qu'il soit fondé sur le principe d'équité, par opposition à l'aspiration égalitaire qui a bercé toute l'histoire sociale d'après-guerre* » (p. 87).

En conclusion, le rapport souligne que l'avenir de la France est soumis à notre capacité d'accepter « des réformes qui substituent le principe d'équité au tabou de l'égalité » (p. 177).

La promotion médiatique de ce thème a engendré un tel degré de confusion qu'une série de mises au point s'imposent sur la signification de ce vocabulaire piégé.

a) Faire de l'égalité, sans autre précision, le principe qui aurait fondé le compromis social de l'après-guerre, c'est ignorer tout à la fois la polysémie du terme et la distance qui a séparé les discours des réalités pendant la période en question.

Présentant les travaux d'un colloque organisé par le Commissariat général du plan, Joëlle Affichard (Affichard, de Foucauld, 1992) montre que le principe de justice a engendré des conceptions radicalement différentes de l'égalité : égalité des conditions, égalité des droits, égalité des chances. C'est probablement cette ambiguïté qui a rendu possible des ralliements aussi vigoureux qu'imprécis au deuxième terme de la devise républicaine.

Par ailleurs, les recherches empiriques et théoriques ont amplement montré que la croissance keynésienne-fordiste reposait sur une dynamique de reproduction et renouvellement d'inégalités sans cesse déplacées, qu'il s'agisse des modèles de consommation, des mécanismes dits de redistribution ou encore des conditions d'accès aux services publics et de leurs modes d'usage (en particulier, en ce qui concerne l'éducation et la santé).

Peut-être peut-on, comme les auteurs du rapport, parler pour cette période d'« aspiration égalitaire » ou de « tabou égalitaire », c'est-à-dire se situer au plan des valeurs ou des idéologies, mais il apparaît très contestable d'en faire **ex post** un modèle qui ait effectivement régi la société française.

b) A ce principe d'égalité non-spécifié, mais supposé avoir été dominant, est opposé un principe d'équité qui, lui, est spécifié d'une manière délibérément restrictive, voire déformante.

Les thèses du rapport Minc sur l'équité et les inégalités « justifiées » s'inspirent explicitement de la pensée de John Rawls (1971). Un détour est donc indispensable pour identifier la problématique

sous-jacente et mesurer la fidélité des rédacteurs du rapport à l'œuvre de référence [8].

Le principe de différence et les inégalités justifiées

Il n'est pas inutile de rappeler que les thèses de Rawls ont été produites aux Etats-Unis dans le contexte des luttes des années 1960 pour les droits civiques et qu'elles ont été considérées comme l'expression d'une pensée « libérale de gauche » ou « social-démocrate ». Elles y ont été violemment critiquées par les partisans du libéralisme économique.

Le cœur de la démarche de Rawls est constitué par trois principes hiérarchisés [9] :

- chacun a un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous ; c'est donc un principe d'**égalité des droits ;**
- les inégalités doivent être organisées de façon telle qu'elles soient attachées à des positions et à des fonctions ouvertes à tous, c'est-à-dire après annulation des effets des inégalités nées des dotations initiales héritées ; c'est donc un principe d'**égalité des chances** ;
- les inégalités ne sont acceptables, pour des raisons d'efficience, que si elles permettent l'amélioration de la situation des groupes les plus défavorisés ; c'est le **principe de différence**.

Cette troisième règle énonce donc un principe de type « maximin » : est juste le mode d'organisation sociale qui porte au maximum le niveau de satisfaction des plus défavorisés.

Le principe de différence en dynamique

Sans entrer dans l'examen des multiples difficultés que pose l'interprétation et la mise en œuvre du principe de différence [10], soulignons combien il devient indéterminé dès lors que l'on sort d'un horizon prévisible, c'est-à-dire du court-moyen terme. Dans une économie de marché, qui constitue la référence de John Rawls, le principe de différence appliqué au long terme peut être utilisé pour

8. Voir, sur cette question, la contribution d'Emmanuel Reynaud dans le même numéro de *La Revue de l'IRES*.
9. Formellement deux, mais le second se divise en deux énoncés de contenu clairement différent.
10. Cf. par exemple la contribution de Jean-Pierre Dupuy, "Les inégalités justes selon John Rawls", in Affichard, de Foucauld, 1992, pp. 181-205.

légitimer les inégalités les plus massives et les plus durables : l'accumulation du capital, financée par l'épargne privée et stimulée par le profit, ne constitue-t-elle pas, dès lors que l'horizon est suffisamment long, la condition de l'amélioration du niveau de tous, y compris des plus défavorisés. Ainsi banalisé, le principe de différence devient « l'allié toujours mobilisable au service des causes les plus indéfendables » (Dupuy, *op. cit.* p. 187).

L'équité dans le rapport Minc

Ces rappels schématiques étaient nécessaires pour interpréter le curieux procédé par lequel le texte du rapport Minc, tout en reprenant formellement, mais partiellement, des énoncés de Rawls les utilise dans un sens qui en renverse les priorités.

Mettant l'accent sur le seul principe de différence, le rapport laisse ignorer que celui-ci est subordonné chez Rawls aux deux autres principes qui fondent d'abord l'égalité des droits, puis l'égalité des chances :

« *Le principe de différence, c'est moins l'invention d'un philosophe que le critère de justice universel, celui par lequel on légitime les pires injustices. Si Rawls présente une quelconque originalité, c'est de l'avoir relégué à une place seconde* » (Dupuy, *op. cit.*, p. 182).

En opposant l'égalité, désormais à proscrire, à l'équité qu'il faut promouvoir (cf. plus haut, les citations du rapport Minc), l'auteur commet, pour le moins, un contresens majeur. En effet :

« *La justice comme équité est la conception la plus égalitaire qui soit compatible avec un critère de rationalité minimale écartant tout état rejeté à l'unanimité* » (Dupuy, 1995).

Le principe de différence se situe chez Rawls au dernier rang des règles qui cherchent à définir des exigences de **justice** acceptables par tous. Isolé et privilégié par le rapport Minc, il y sert à légitimer « le niveau acceptable d'inégalités nécessaires pour assurer le dynamisme de l'économie » (Minc, 1994, p. 89).

*

L'affirmation qu'une cohérence doit être trouvée entre performance économique et cohésion sociale constitue un exercice obligé de tous les rapports examinés.

« *Toutes les mesures mises en œuvre devront donc chercher à favoriser l'adaptation au changement tout en veillant à renforcer la cohé-*

sion sociale, condition indispensable pour que la stratégie recommandée soit couronnée de succès à long terme » (Avant-propos de L'étude sur l'emploi, OCDE, 1994, p. 3).

« *... nous avons l'immense responsabilité de trouver (...) une nouvelle synthèse entre les buts poursuivis par la société – le travail comme facteur d'intégration sociale, l'égalité des chances – et les exigences de l'économie - la compétitivité et la création d'emplois* » (Préambule du Livre blanc, Commission des communautés, 1993, p. 3).

L'analyse à laquelle nous venons de nous livrer montre que l'analogie superficielle des formulations ne doit pas conduire à sous-estimer la profondeur des divergences : coexistence hiérarchisée, synergie ou recherche d'un compromis acceptable symbolisent trois conceptions contrastées des rapports entre l'« économique » et le « social ».

2. L'identification des contraintes

Lorsque des groupes d'experts sont chargés de réfléchir sur la définition d'une politique économique et sociale à moyen terme, il serait logique d'attendre de leurs rapports une exploration du champ des possibles, puis la production de scénarios alternatifs dont seraient mesurés les conditions de faisabilité, les avantages et les risques, pour laisser enfin aux décideurs politiques la responsabilité d'exprimer des choix. Ce qui frappe, à la lecture des rapports que nous examinons, c'est une vision extrêmement réduite des marges de liberté. Pour l'essentiel, on vise à démontrer qu'une seule politique est possible, avec des marges de choix très faibles, ne portant que sur des variantes d'un modèle de référence. La démonstration repose sur l'inventaire des contraintes ; leur accumulation restreint drastiquement les marges de choix. D'où l'impression que l'on tente d'imposer, sinon une « pensée unique », du moins une vision quasi-déterministe des stratégies réalistes.

Cette conception semble paradoxale si l'on se réfère, comme nous venons de le faire, à la diversité des modèles de gestion de la crise observés depuis vingt ans et aux conceptions différentes qui s'affrontent quant aux modes d'articulation de l'efficacité économique et de la cohésion sociale.

Le fondement de cette démarche réductrice réside dans l'identification d'un faisceau de contraintes résultant soit de la limitation de

l'espace économique qui constitue le cadre de référence du raisonnement, soit de l'attribution d'un caractère exogène à des variables qui commandent les choix.

2.1. L'espace économique de référence

- Depuis le premier choc pétrolier, deux diagnostics s'affrontent sur les causes du ralentissement économique et donc sur les conditions de retour sur un sentier de croissance « saine et durable ». Schématiquement, les post-keynésiens privilégient des politiques coordonnées de relance de l'activité économique, présentées comme la condition d'apparition de jeux à somme positive, tandis que les libéraux donnent la priorité à la restauration de la profitabilité pour amorcer un enchaînement vertueux entre investissement, compétitivité et accroissement des parts de marché.

Logiquement, la pertinence du raisonnement est conditionnée par l'espace économique qui lui sert de référence. La démonstration est évidente si l'on se situe dans des hypothèses extrêmes.

Pour une entreprise placée dans un environnement concurrentiel et dont le niveau d'activité n'a qu'une influence négligeable sur celui de la demande globale, la stratégie de compétitivité s'impose. L'accroissement des parts de marché est la condition du succès micro-économique.

A l'échelle mondiale, des stratégies généralisées de compétitivité ne font que déplacer le mistigri. Tout gain est obtenu aux dépens d'un concurrent plus faible. Bien plus, ces stratégies exerçant, au moins dans une première phase, un effet déflationniste (pression sur la masse salariale et les dépenses publiques), elles amorcent un jeu à somme négative qui exacerbe la logique de déflation compétitive.

La difficulté apparaît lorsque le raisonnement se situe à une **échelle intermédiaire**, ce qui est le cas ici, sauf pour le rapport du BIT : pays de l'OCDE, de l'Union européenne ou économie française. Toujours de manière simplifiée, il apparaît que plus l'espace de référence est réduit, plus les contraintes de compétitivité sont fortes et que plus l'espace est vaste, plus les effets de bouclage macro-économique sont puissants.

- Sous cet aspect, il est particulièrement significatif de voir **l'OCDE** réaffirmer son credo dichotomique [11].

11. OCDE, 1994, II. Données et explications, Chap. 2. Evolutions et politiques macro-économiques, pp. 63-81.

D'une part, à moyen-long terme, la politique de réformes structurelles doit assurer un cadre économique stable et prévisible. Pour éviter que la croissance ne suscite des pressions inflationnistes, il s'agit d'assurer la flexibilité dans l'allocation des ressources. « En particulier, une plus grande flexibilité des salaires, la réduction des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre et l'intensification de la concurrence permettraient aux chômeurs de trouver plus facilement des emplois aux salaires en vigueur » (*op. cit.* p. 79).

D'autre part, l'action de la politique macro-économique sur le niveau de la demande globale est réduite à une fonction de court terme visant à réduire l'instabilité cyclique [12].

Or, prises globalement, les économies de l'OCDE ne sont que faiblement soumises à des contraintes de compétitivité externe. Celles-ci n'émanent que des nouveaux pays industrialisés à bas salaires dont le poids relatif reste mineur et dont l'excédent commercial ne peut exercer qu'un effet négligeable sur le bouclage macro-économique [13]. Le silence total à l'égard de politiques durables de stimulation de la demande globale reflète donc un choix et non une contrainte externe [14].

- A l'échelle de l'**Union Européenne**, les problèmes de compétitivité externe sont plus forts puisqu'ils se posent à l'égard des espaces économiques dominés respectivement par les Etats-Unis et le Japon. Mais, ici encore, le bouclage macro-économique est suffisant [15] pour laisser des marges de manœuvre non-négligeables si la politique de relance est soigneusement ciblée.

Ainsi le rapport Drèze-Malinvaud (1993) propose-t-il un programme d'« investissements à forte intensité de main-d'œuvre... (poursuivant) le double but de mobiliser les ressources inutilisées pour remplir les besoins insatisfaits, tout en contribuant à soutenir la demande globale » (*op. cit.* p. 271). Quatre types d'investissements sont privilégiés : logement pour les familles à revenus modestes, rénovation des zones urbaines, transports en commun urbains, réseaux trans-européens. L'enveloppe globale est estimée à 240 milliards d'ECU en trois ans, soit huit fois plus que le montant prévu pour « les prochaines années » aux sommets d'Edimbourg et de Copenhague. L'intervention publique prendrait la forme de « subventions à l'emploi, couplées avec un accès plus facile aux marchés financiers » *(op. cit.* p. 275).

12. "*Les problèmes de l'emploi et des travailleurs relèvent de mesures qui sont essentiellement structurelles. Mais la politique macro-économique a, elle aussi, un rôle à jouer qui est de maintenir le chômage conjoncturel à un niveau minimum et d'améliorer l'efficacité des mesures structurelles*" (OCDE, 1994, I, p. 3).
13. Par exemple, le poids des exportations des pays à bas salaires d'Asie ne représente que 1,5 % des dépenses totales des pays de l'OCDE (OCDE, 1994, I, p. 27).
14. L'OCDE n'envisage, prudemment, les politiques de relance que pour sortir d'une récession.
15. En 1994, les exportations extra-communautaires représentent 8,8 % du PIB de l'Europe des 12 et les importations extra-communautaires 9,0 %.

La liste des signataires du rapport exclut toute accusation d'utopisme ou d'incompétence aussi doit-on s'étonner du fait que ces propositions aient été purement et simplement ignorées, sans même faire l'objet d'une réfutation critique, dans le Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi » (Commission des communautés européennes, 1993) que la Commission soumit, six mois plus tard, au conseil des chefs d'Etat et de gouvernement (Bruxelles, 10-11 décembre 1993).

- Si l'on se situe maintenant au niveau de l'**économie française**, les rapports Maarek et Minc adoptent un cadre de raisonnement qui définit l'environnement international comme exogène [16]. Le taux tendanciel de croissance en résulte ; notre pays peut seulement s'en écarter à la marge vers le haut en gagnant sur le terrain de la compétitivité.

Cette attitude pose problème : si l'on considère une telle politique comme la seule raisonnable possible, ne doit-on pas faire l'hypothèse que nos partenaires-concurrents l'adopteront aussi. Dès lors est acceptée la logique d'un jeu à somme nulle, voire négative, relativement à un taux de croissance potentiel donné à l'échelle mondiale.

Il ne faut pas sous-estimer l'argument de réalisme qui justifie une telle démarche : depuis vingt ans, les tentatives de relance concertée ont régulièrement échoué ; aujourd'hui, peu de gouvernements paraissent disposés à s'y intéresser. Mais le rôle des experts est-il d'anticiper les choix politiques et de se borner à en proposer une mise en œuvre efficace. N'ont-ils pas pour fonction d'explorer d'autres stratégies possibles et de laisser ouverts les choix politiques ? Leur rôle aurait pu être d'examiner de manière approfondie le contenu et les conditions de politiques de relance concertée, en ne sous-estimant pas a priori leur capacité de convaincre et en laissant au pouvoir po-

16. Sauf à inviter notre pays à accélérer la réalisation des étapes de la construction européenne telles qu'elles sont définies par le traité de Maastricht.

litique la responsabilité du choix. Ils ont préféré adopter des hypothèses qui nient **de facto** la possibilité de ce choix.

2.2. Les variables exogènes

Les rapports constituent des exemples formellement impeccables de raisonnement déductif.

Le point de départ est un diagnostic de la crise de l'emploi comme produit de la rigidité des économies :

« *Une capacité insuffisante d'adaptation au changement est la cause fondamentale des difficultés auxquelles les pays de l'OCDE se heurtent sur le front de l'emploi* » [17].

Dès lors l'identification des variables exogènes, celles sur lesquelles les politiques économiques ne peuvent agir dans le contexte présent, conduit à reporter sur des variables endogènes, pour l'essentiel les marchés du travail, la charge des ajustements nécessaires.

Dans le premier groupe de variables, figurent les mécanismes sur lesquels les Etats, en optant pour la globalisation et la libéralisation des marchés, ont abandonné leur capacité d'action. Cette renonciation est aujourd'hui jugée irréversible.

- **L'internationalisation de la circulation des marchandises** et le démantèlement progressif des barrières tarifaires et non-tarifaires apportent le premier bloc de contraintes. Elles imposent le primat de la compétitivité prix. Certes l'intérêt d'une stratégie de la « performance globale », telle qu'elle était proposée par exemple par le rapport Gandois (1993) n'est pas totalement ignoré [18] mais elle n'est envisagée que comme l'un des moyens d'action pour atteindre l'objectif principal :

« *Certes la compétitivité par les prix ne suffit pas à assurer une position concurrentielle ; d'autres facteurs interviennent-innovation, marketing, qualité des produits - tous liés à la capacité d'organisation et au bon fonctionnement des entreprises. Mais la compétitivité des prix est bien le préalable majeur* » (Minc, p. 20).

17. Jean-Claude Paye, secrétaire général de l'OCDE dans l'Avant-propos à *L'étude de l'OCDE sur l'emploi* (OCDE, 1994, I, p. 3).
18. Il est significatif, cependant, que le rapport Barraux, préparé sur le même thème, dans le cadre du Commissariat général du plan, ait été passé sous silence par le rapport Minc. Ce rapport dont une version provisoire date d'octobre 1994 est, à ce jour, non-publié et connu seulement à travers des "fuites" dans la presse.

Comme la croissance de l'investissement, condition de la compétitivité, interdit toute atteinte à la profitabilité des entreprises, on voit bien où se situent les marges d'action en matière de compétitivité-prix.

- **L'internationalisation et la déréglementation des marchés financiers** en font les arbitres incontrôlables de l'allocation des capitaux :

« *Face aux défis à relever dans les années qui viennent, il est évident, pour la Commission, que la France n'allégera le poids de ces contraintes que par la crédibilité qu'elle continuera d'inspirer aux marchés. Celle-ci passe en particulier par le caractère irrévocable de son choix d'une monnaie stable et, dans cet esprit, par la réduction des déficits publics* ».

« *Il nous faut vivre avec l'environnement monétaire tel qu'il est, et accepter la réalité* » (Minc, pp. 31 et 32).

On mesure les conséquences de ce « réalisme » : il implique durablement l'adoption de politiques orthodoxes en matière de taux de change, de finances publiques (déficits et fiscalité du capital) et de taux d'intérêt.

L'impact est immédiat sur la rémunération du travail, selon le raisonnement logique du rapport Maarek :

« *Dès lors que la stabilité des prix devient un objectif majeur, le prix du travail cesse d'être le prix pivot, autour duquel gravitent tous les autres. Aussi doit-il s'adapter aux circonstances* » (p. 15).

« *On ne peut à la fois ancrer la valeur de la monnaie sur une référence extérieure et décréter le niveau du salaire minimum* » (p. 121).

Un coût salarial flexible, déjà requis au nom de la compétitivité-prix, constitue de plus une condition pour garantir une rémunération du capital rendue rigide.

« *Nous avons toutes chances de vivre, comme nos partenaires européens, dans un contexte de taux d'intérêt supérieurs au taux de croissance (...). En tout état de cause, on sent bien que les marges de manœuvre sur les taux sont inexistantes, au delà de l'objectif majeur de parvenir, à force de crédibilité, à réduire la prime de risque* » (Minc, pp. 32-33).

La mobilité internationale des capitaux ne permet d'évoquer qu'avec une extrême prudence l'hypothèse d'une taxation des revenus et plus-values qu'ils engendrent.

L'objectif de réduction des déficits publics complète la démonstration. Les accroissements, inéluctables à court terme, des prélèvements

obligatoires ne devront frapper, pour les raisons indiquées, ni la profitabilité des entreprises, ni la rémunération des capitaux ; ils toucheront les ménages et les salariés (en veillant à ce qu'ils ne provoquent pas de réajustement salarial). La maîtrise des coûts est focalisée sur le contrôle des dépenses de protection sociale (retraites, assurance maladie).

Pour l'essentiel, dans l'économie internationalisée et libérale qui nous est décrite, les coûts salariaux constituent la variable centrale d'ajustement.

- La prise en compte des prochaines étapes de la **construction européenne** et, en particulier, des critères de Maastricht ne fait que renforcer le raisonnement.

La mise en cause de ces critères, soit pour leur caractère irréaliste, soit pour leur caractère partiel n'est pas envisagée [19]. Les seules propositions présentées tendent à accélérer et faciliter le mouvement :

« *Compte-tenu des perspectives de croissance qui s'annoncent, nous pouvons sans aucun doute satisfaire plus facilement les critères de convergence en 1997 qu'en 1999 à un moment où aura peut-être commencé, suivant la loi d'airain des cycles, une nouvelle récession (...). Dans cet esprit, il (la France) lui appartient de convaincre les autres Etats membres de négocier une seule modification au traité de Maastricht : la suppression de la clause qui exige, le 1er janvier 1997, pour le passage à la monnaie unique, que la moitié au moins des membres de l'Union aient satisfait aux critères de convergence. Ces derniers sont intangibles, et il serait suicidaire de chercher l'accord de nos partenaires pour les modifier : rien ne serait plus dommageable pour la crédibilité économique de la France* » (Minc, pp. 47-48).

- Ce qui est contestable dans cette problématique, ce n'est pas sa cohérence en tant que scénario de l'évolution économique ; on doit même lui reconnaître la qualité de présenter un **bon scénario tendanciel** où les propositions visent à accélérer la mise en place d'une régulation nouvelle et à gérer les tensions qui en résultent.

La mise en cause peut porter sur l'affirmation répétée que ce scénario est **imposé** par l'environnement mondial sans alternative :

19. On aurait pu imaginer, par exemple, d'introduire le taux de chômage parmi les critères puisqu'il apparaît que des taux de chômage trop élevés mettant en cause la crédibilité de la politique économique d'un pays auprès des marchés financiers.

« *Ce projet français s'inscrit dans un monde qui nous impose ses rythmes et ses évolutions...* » (*ibidem*, p. 9).

« *Nous n'avons pas le choix : la réalité internationale nous surplombe avec une force chaque jour plus grande...* ». (p. 10).

« *La France peut-elle (...) s'autoriser pour autant à mettre en œuvre une politique économique alternative ? La Commission ne le pense pas...* » (p. 30).

Or la situation présentée comme une absence de choix constitue le produit direct d'un ensemble de choix antérieurs, ce que le rapport Maarek souligne justement :

« *Les choix faits durant les années quatre-vingt, le choix de l'ouverture des frontières et de la déréglementation financière principalement, ont renforcé la place des mécanismes de marché dans notre économie. Ils ont des implications fortes quant au fonctionnement global de l'économie et de la société* » (p. 15).

Il serait plus honnête de présenter le diagnostic de la situation comme reflétant les conséquences de choix que l'on ne souhaite pas remettre en cause que comme l'expression d'une « contrainte extérieure » irrésistible, irréversible et inflexible. On comparera avec la formulation adoptée par Michel Hansenne, directeur général, dans la Préface du rapport du BIT (1995, p. V) :

« *La situation de l'emploi n'est pas la conséquence inéluctable de l'action de forces incontrôlables telles que la globalisation, l'intensification de la concurrence ou le progrès technique. Elle est le résultat des politiques économiques et sociales et des mécanismes institutionnels...* »

A l'opposé, il est paradoxal que l'on utilise le terme de « choix » pour désigner une évolution qui, elle, n'a jamais fait l'objet d'options explicites.

« *Il serait vain d'incriminer la fatalité, le destin ou la malchance : la société française a fait, consciemment ou non, le choix du chômage* » (Minc, p. 9).

Bien entendu, il est utile et pertinent de comprendre comment un ensemble de choix réalisés dans d'autres domaines ont eu pour effet, dans un environnement international donné, la croissance tendancielle du chômage en France. On pourrait ainsi révéler une fonction de préférence implicite de la « société ». Mais l'important n'est-il pas que la « société » n'ait jamais été appelée explicitement à faire ce choix ? Les Français très majoritairement, lorsqu'ils sont interrogés,

désignent le problème du chômage comme le plus grave que subisse notre « société ». Il est commode de leur répondre que, consciemment ou non, ils en ont fait le choix. Surtout s'il s'agit de leur proposer une stratégie économique pour laquelle il n'y a pas de choix.

*

L'identification des contraintes et des choix possibles ne relève donc pas d'une démarche objective qui pourrait être commune à l'ensemble des experts. L'énoncé des contraintes reflète déjà des choix : au nom d'un principe de réalité un certain nombre de tendances ou de normes sont exclues du champ d'action du décideur politique. Dès lors les nécessités de l'ajustement sont progressivement concentrées sur ce qui est présenté comme offrant les marges principales de liberté : le mode de gestion du rapport salarial.

Éléments conclusifs provisoires

- La multiplication, au cours des années 1993 et 1994, des rapports centrés sur le problème de l'emploi ne constitue pas, à nos yeux, une simple production idéologique visant à masquer la faible priorité accordée en fait à cet enjeu. Elle reflète des préoccupations réelles. Les projections à moyen terme reposant sur la croissance potentielle de la production et les tendances de la productivité apparente du travail font apparaître, pour l'ensemble de l'Europe occidentale, des taux de chômage moyens proches de 10 %. La persistance de ce chômage massif, l'absence de discours crédible sur sa résorption mettent en cause le maintien d'un niveau minimum de cohésion sociale, condition de la performance économique dans des sociétés non-ouvertement répressives.
- Le discours dominant centré sur la compétitivité, quelle que soit sa pertinence à un niveau partiel, conduit à une impasse globale dès lors que sont jugées irréalistes les stratégies de relance concertée de l'activité économique. Toute économie nationale, optant sur cette stratégie qu'elle juge la plus efficace, doit raisonnablement adopter l'hypothèse que ces concurrents feront le même choix. Elle contribue ainsi à une logique de déflation compétitive dans un jeu à somme négative relativement à la dynamique de croissance potentielle.

Cependant la réfutation logique constitue une maigre consolation face à l'efficacité dont fait preuve ce modèle de la compétitivité pour imposer dans chaque pays des « sacrifices » dont le comportement parallèle des concurrents réalimente sans fin la nécessité.

- Les choix opérés explicitement et délibérément pour accélérer l'internationalisation et la libéralisation des mouvements de marchandises et de capitaux sont désormais réinterprétés en termes de contraintes irréversibles (et, au total, bénéfiques). Les marges de liberté se trouvent ainsi, pour l'essentiel, réduites aux marchés du travail dont les spécificités nationales perdurent. C'est dans la transformation de leur fonctionnement que sont cherchées les sources d'une nouvelle dynamique de création d'emplois.
- Si les gains de compétitivité ne peuvent apporter que des avantages différentiels locaux, une croissance « plus riche en emplois » équivaut à un ralentissement de la productivité apparente moyenne du travail par tête.

Une première voie consiste dans le fractionnement entre un plus grand nombre d'emplois du nombre d'heures de travail rémunérées. Le refus d'une réduction forte et généralisée de la durée du travail ne laisse ouvert que le choix entre de multiples formes de développement du travail à temps partiel.

Une seconde voie conduit à la recherche de combinaisons productives plus intensives en travail.

Les conditions de la concurrence internationale et de l'innovation productive dans les secteurs exposés laissent peu d'espace, dans les pays avancés, à une substitution du travail au capital technique déterminée par la modification du prix relatif de ces facteurs. La solution réside donc dans le développement des secteurs d'activité où un faible coût salarial assure la rentabilité de la production (ou la solvabilisation de la demande). La cible privilégiée est constituée par les services aux personnes abrités de la concurrence internationale.

La volonté de privilégier le libre jeu du marché du travail suppose une diminution forte du coût du travail pour éliminer le chômage involontaire sans effet inflationniste. Les minima sociaux devront être revus en conséquence pour peser sur les salaires de réservation.

- Quelles que soient les intentions proclamées ou les prudences transitoires, on voit mal comment cette stratégie serait réalisable sans une segmentation accrue de la société entre d'abord des travailleurs performants, rémunérés selon leurs résultats (supposés mesurables) et mettant en valeur leur patrimoine financier, ensuite des travailleurs accédant à l'emploi grâce à la réduction de leur coût salarial et enfin des groupes marginalisés ou exclus, éventuellement éligibles aux emplois « aidés ».

Cette tendance laisse toutefois ouverte une gamme d'évolutions possibles, significativement différentes, selon la nature et le volume des efforts qui, dans ce cadre, seraient réalisés pour réduire ou gérer les conséquences de la dégradation du lien social. Sous cet aspect, il importe de ne pas confondre les perspectives proposées par les différents rapports.

- Au delà de ces différences, les travaux « officiels » ont pour caractéristique commune d'ignorer ou de nier la possibilité de stratégies alternatives. La question se pose de savoir comment imposer un débat sur des alternatives crédibles dont certains documents non-officiels et le rapport du BIT esquissent les contenus possibles.

Références bibliographiques

AFFICHARD Joëlle, de Foucauld Jean-Baptiste, (sous la direction de), 1992, *Justice sociale et inégalités*, Ed. Esprit, 270 p.

AFFICHARD Joëlle, de Foucauld Jean-Baptiste, (sous la direction de), 1995, *Pluralisme et équité. La justice sociale dans les démocraties*, Ed. Esprit, 264 p.

AGLIETTA Michel, 1994, "Concurrence internationale, emploi et cohésion sociale", *Travail et Emploi*, n°59, pp. 90-100.

ALBERT Michel, 1991, *Capitalisme contre capitalisme,* Ed. du Seuil, 227 p.

BRUNHES Bernard, 1993, (Groupe "Emploi" présidé par), *Choisir l'emploi*, CGP, La Documentation Française, 182 p.

BUREAU INTERNATIONAL du TRAVAIL, 1995, *L'emploi dans le monde*, 1995, Genève, 223 p.

CADIOU Loïc, CORNILLEAU Gérard, MATHIEU Catherine, 1995, "Perspectives à moyen terme de l'économie française 1994-2000", *Revue de l'OFCE*, n°52, janvier, pp. 7-28.

CETTE G.,CUNEO P.,Eyssartier D.,GAUTIE J.,1993, "Les effets sur l'emploi d'un abaissement du coût du travail des jeunes", INSEE, *Document de travail* G 9319, 55 p.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL du PLAN, 1976, *Rapport du comité emploi et travail,* Préparation du 7° Plan, La Documentation Française, 400 p.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL du PLAN, 1993, *L'économie française en perspective,* La Découverte - La Documentation Française, 331 p.

COMMISSION des COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1993-I, "Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{e} siècle", Livre blanc, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 6/93, Luxembourg, 160 p.

COMMISSION des COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1993-II, *Politique sociale européenne. Options pour l'union*, Livre vert, Luxembourg, 108 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1994, *Politique sociale européenne. Une voie à suivre pour l'union*, Livre blanc, Luxembourg, 75 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1994, *L'emploi en Europe-1994,* Luxembourg, 192 p.

CONFAIS Eric, CORNILLEAU Gérard, GUBIAN Alain, LERAIS Frédéric, STERDYNIAK Henri, 1993, "Utopies pour l'emploi", *Lettre de l'OFCE*, n°112, 12 p.

DORMONT Brigitte, 1994, *Réexamen de la relation coût du travail et emploi,* Thema, Université de Paris X - Nanterre, 155 p.

DORMONT Brigitte, PAUCHET Marianne, 1994, "L'évaluation de l'élasticité emploi-salaire dépend-elle des structures de qualification ?", INSEE, *Document de travail* G 9413, 57 p.

DREZE Jacques H., MALINVAUD Edmond et *alii*, 1993, "Croissance et emploi". "L'ambition d'une initiative européenne", juillet, 42 p. (reproduit dans *Revue de l'OFCE*, avril 1994, pp. 247-288).

DUPUY Jean-Pierre, 1995, "Egalités, équité et confusion", *Libération*, 27 février, p. 6.

ELBAUM Mireille, 1995, "Justice sociale, inégalités, exclusion", *Revue de l'OFCE*, n° 53, avril, pp. 197-247.

FAYOLLE Jacky, 1993, "La politique économique et l'emploi : retour critique sur une décennie", *Revue française d'économie*, n°4, pp. 3-49.

FITOUSSI Jean-Paul, 1994, "Compétitivité et cohésion sociale", *Lettre de l'OFCE*, n°133, 7 décembre, 3 p.

FRAGONARD Bertrand, 1993, (Rapport de la commission présidée par), *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, CGP, La Documentation Française, 266 p.

GANDOIS Jean, 1993, (Rapport de la commission "Compétitivité française", présidée par), *France : le choix de la performance globale*, CGP, La Documentation Française, 180 p.

HUSSON Michel, 1991, "Du salaire à l'emploi : une relation complexe", *La Revue de l'IRES*, n°7, pp. 3-28.

HUSSON Michel, 1995, "Coût du travail et emploi : les incertitudes de l'économétrie", *La Revue de l'IRES*, n°18, pp.55-89.

Individu et justice sociale - Autour de John Rawls, 1988, Ed. du Seuil, 320 p.

MAAREK Gérard, 1994, (Groupe "Perspectives économiques" présidé par), *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne*, CGP, La Documentation Française, 199 p.

MAAREK Gérard, 1995, "Emploi et protection sociale : les voies étroites de la réforme", *Droit Social*, février, pp. 111-118.

MATTEOLI Jean, 1993, (Rapport de la commission présidée par), "Les obstacles structurels à l'emploi", *Liaisons sociales*, Documents n° 80/93 et 113/93, 14 + 13 p.

MIHOUBI Ferhat, 1994, *"L'impact du coût des facteurs sur la substitution capital-travail"*, DARES, *Document d'études*, n°3, 39 p.

MINC Alain, 1994, (Rapport au Premier ministre de la commission présidée par), *La France de l'an 2000*, CGP, Ed. Odile Jacob - La Documentation Française, 321 p.

MUET Pierre-Alain, 1991, "Croissance, emploi et chômage dans les années quatre-vingt", *Observations et Diagnostics Economiques*, janvier, pp. 21-55.

OCDE, 1990, *Le marché du travail : quelles politiques pour les années 90* ?, Paris, 142 p.

OCDE, 1994, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris.
- "Faits, analyses, stratégies", 53 p.
- "Données et explications", 196 + 327 p.

OFCE, 1994, Groupe international de politique économique de l'OFCE (Anthony B. Atkinson, Olivier J. Blanchard, Jean-Paul Fitoussi, John S. Fleming, Edmond Malinvaud, Edmond S. Phelps, Robert M. Solow), *Pour l'emploi et la cohésion sociale*, Paris, FNSP, 238 p.

RAWLS John, 1971, *A Theory of Justice*, Haward University Press, trad. française, *Théorie de la Justice*, Ed. du Seuil, 1987, 668 p.

RECANATI François (sous la direction de), 1988, *L'âge de la science. Lectures philosophiques*, 1."Ethique et philosophie politique", Ed. Odile Jacob, Paris, 234 p.

REYNAUD Emmanuel, 1995, "Egalité, justice, équité : John Rawls et l'idéal égalitaire", *La Revue de l'IRES*, n°18, pp. 33-53.

SNEESSENS Henri, 1993, *Pénurie de main-d'œuvre qualifiée et persistance du chômage*, IRES, Université Catholique de Louvain, 157 p.

SNEESSENS Henri, 1994, "Croissance, qualifications et chômage", *Revue française d'économie*, n° 4, pp. 1-33.