

LE CHOMAGE DANS LES ECONOMIES MIXTES: EVITABLE OU NON?

EDMOND MALINVAUD

UNEMPLOYMENT IN MIXED ECONOMIES: INEVITABLE OR AVOIDABLE?

SUMMARY

1. Introduction

The paper is inspired by the third paragraph of the introduction by J. Schasching (1996): namely, we want to make sure that, in their application of the principle of human dignity, statements of the social teaching of the Church are not at variance with what is known about social reality, but are anchored in well substantiated findings of social sciences. In particular, Schasching concentrates (pages 13-14) upon the right to work. He deals with the following question raised by many people, including the French Commissaire Général du Plan: "Can we return to full employment, and to which type of full employment?" The answer given by economists today is less firm and simple than it was thirty years ago when they were ready to assert that unemployment was essentially either a business cycle phenomenon, or an aspect of underdevelopment.

2. Preliminaries

2.1. In market economies with a high level of material well-being, a part of unemployment simply reflects the freedom of choice of workers and employers; it is not in opposition to human dignity; economists classify it as "frictional unemployment". Once frictional unemployment has been subtracted, the remainder is usually defined as the excess of the aggregate labour supply over the aggregate demand for labour. Since there is never a perfect match between the compositions of these two aggregates, there is another part of unemployment to be accounted for, namely, the part due to this mismatch. As a rough order of magnitude, I would estimate that frictional unemployment alone would lead to an unemployment rate of about 5 percent.

2.2. As a working hypothesis this paper assumes that, in order to fulfil their duty with respect to the right to work, the state and relevant social institutions have to prevent unemployment from ever exceeding frictional unemployment for long. So defined, this duty is demanding because of its absolute nature, which has to be fulfilled irrespective of other objectives of public policy, including other social objectives.

2.3. What should the recommendations be were it established that, from now on, sustained mass unemployment was inevitable in contemporary mixed economies? It is noteworthy that nobody seems to suggest a return to command economies like those that dominated Central and Eastern Europe. The implications of many frequently voiced proposals have not been studied in depth, such as the development of a second sector which would not aim at profitability, or the upgrading of unconventional forms of activity, which would serve to promote social integration. The most concrete and extensively studied proposal is still to find ways of lowering the average length of work of employed people, without significantly damaging economic growth.

3. A common belief in the 1960s

3.1. From newly established time series of aggregate data, economists could draw three conclusions: (a) unemployment fluctuates with business fluctuations, (b) no long-term trend seems to characterise the unemployment rate, (c) however, long cycles extending over several decades could be detected. Conclusions (b) and (a) were both viewed as consistent with either of the following theoretical approaches.

3.2. The theory of general equilibrium looked persuasive with respect to the proposition asserting a long-run convergence to full employment in stable market economies. Criticisms of this theory existed, in particular concerning its assumption about competition and the lack of good evidence about the stability of equilibrium. However, these inadequacies of the theory did not appear to present difficulties for the specific proposition in question.

3.3. Keynesian theory was viewed as appropriate for the analysis of short-run slumps, rigidities, market disequilibria and macroeconomic policies. The central element of this analysis was the aggregate demand for goods, whose deficiency led to unemployment, and whose excessive dynamism led to inflation. Aggregate demand could in principle be controlled by macroeconomic policies, but its effects were subject to substantial lags.

3.4. Debates among economists concentrate less upon the adequacy of the "neoclassical synthesis" pertaining between the two above approaches, than upon the best rules for economic policies. Advocates of policy activism believed that recent developments in economic theory gave governments the means for avoiding lasting excess unemployment, over and above its frictional level. On the other hand, a minority argued for fixed policy rules, because of their trust in the role of spontaneous equilibrating market forces and their distrust in politicians, who could only exercise loose control, would make mistakes and would too often take the risk of accelerating inflation.

3.5. The main feature of developing economies was seen as being the dualism which existed between a modern industrial urban sector and a traditional agricultural rural sector. Demographic growth in rural areas and examples of those achieving economic success in cities led to mass migration to urban centres. But many of these migrants could not find jobs and remained poor. The risk of being unemployed in cities was the main factor curbing migration; but it was not effective until a sufficiently high level of structural unemployment was reached and became manifest.

4. Economic trends during the last two decades

4.1. Economists could not be insensitive to the growth of unemployment, which increased with the successive crises in the world economy. For OECD countries, the number of unemployed people had fluctuated around 10 million between 1950 to 1973; this went up to 20 million in 1980, 30 million in 1983, then 35 million now (i.e. 8.5 percent of the labour force), after a modest reduction to 25 million in 1990. Thus economists are therefore now reminded that the efficiency of the market economy has its counterpart in the severity of its sanctions, and hence of an obligation to be flexible in the face of fairly unstable economic evolution. Technical progress cannot be blamed (except to some degree with respect to the fate of unskilled workers in rich countries). Instead blame attaches to instability in terms of trade and exchange rates, to the fight against inflation, to excessive indebtedness and to speculative bubbles.

4.2. From the diversity of experience in the Third World, two lessons have been learned. Firstly, the search for original growth policies has failed; countries which best succeeded in raising their standards of living and their employment levels, as well as in their dualism, were those which had chosen the path of integration into the world economy. Secondly, once initiated, inflation tends to accelerate to a point where it is obviously damages distributive justice, economic efficiency and then employment when it has to be curbed.

4.3. It is in Europe that the contrast with the 1960s was the most marked and also that the thesis of inevitable unemployment is most widespread. Whether European macroeconomic policies have some responsibility for this is debated, but economists agree that European countries failed to adapt adequately to the changes that occurred since the end of the 1960s. This was in part because the high expectations raised by earlier fast rates of growth were not revised quickly enough; but now it is mainly due to rigidities built into economic and social institutions.

4.4. In short, the following conclusions are drawn from recent experience: (i) no better prospects seem to exist than those offered by a market economy of which public powers would take the best advantage, (ii) the trend toward a global world-market-economy presents favourable opportunities, but also entails a risk of instability, which needs to be better controlled, (iii) the sustainable potential of the economic system should not be overestimated, because the result would later be increased unemployment, (iv) within those potentialities, margins remain for choices, but in the long run any rigidity must be compensated for by acceptance of

lower economic efficiency, which means a lower standard of living and less security of employment.

Their historical awareness leads economists to recall extended periods of stagnation in the past, all of which came to an end. They find it hard to believe that, after the disorders and stabilisations of the last two decades, the time for a more balanced trajectory will not come. They still tend to believe in a future renewal of employment; but their belief is less firm and more conditional than in former days.

5. Advances in theoretical research

5.1. A good deal of research has been devoted to possible sources of malfunctioning in market economies. More precisely, theoretical research examined three possible explanations. Firstly, some prices and remuneration rates are rigid, hence excess demand or supply may remain on some markets, in particular an excess supply of labour. Keynesian unemployment is such a case, which coincides with a deficient demand for goods; but another case, so-called classical unemployment, occurs when firms do not earn sufficient margins for expanding or renewing their productive resources, even sufficient to continuing in production. Secondly, a coordination failure exists when the available human resources are not fully employed, while some human needs remain unfilled. Such failures are at variance with the coordination that markets are supposed to effect between decisions taken by economic agents. These failures may be explained by the fact that some markets do not exist or are not perfectly competitive. Thirdly, even with full price flexibility and with a complete system of perfectly competitive markets, instability may occur. Abstract cases have even been built in which the equilibrium evolution resulting from perfect foresight is unpredictable.

5.2. Some more empirically based research work addressed the question of discovering how inappropriate levels of real labour costs could be responsible for unemployment. The case was fairly clear when particular types of labour were concerned, for instance unskilled labour. As for the average real wage rate, account must also be taken of the induced pay rises and of their contribution to the aggregate demand for goods.

5.3. Research on the role of economic policies contributed to the increasing mistrust among economists with respect to policy activism. The methodology current during the 1960s disregarded the impact of public policies on private expectations and hence on private behaviour. Yet this impact might be such as to run counter to the aim of the policy, even to the point of fully cancelling out its intended effects. Abstract examples of such cases were found by working with the assumption that agents had perfect foresight. Empirical investigations of the problem were also undertaken, particularly with respect to the hypothesis of "Ricardian equivalence", according to which budget stimulation by increased public expenditure had no effect on the aggregate demand for goods.

5.4. Another relevant research area concerned the idea of unemployment hysteresis: when a high level of unemployment has been reached, it would be

difficult to decrease this level quickly. This difficulty might occur because workers who long remain unemployed become progressively less employable. It might also occur because the policy trade-off between inflation and unemployment would change when the same number of unemployed workers would be made up of people who remained inactive for a longer time. Policy choice would then shift towards more concern for inflation.

6. *Epilogue*

The economy ought to serve man better than it does. To the extent that mass unemployment is inevitable, the right to work could never realistically be respected. This would raise two questions. What would be the best form of concrete compensation for those who would long remain unemployed? What would be the means for reducing, as far as possible, the significance of unemployment? Well! These two questions remain even if unemployment is avoidable, but not fully avoided. In other words, to give a definite answer to the question in the title of this paper is not a prerequisite for striving to make our contemporary economies more humane.

In concluding this paper, which aimed at presenting the position, knowledge and doubts of economists about the topic under discussion, I may add that economists do not differ from specialists in the other social sciences with respect to the human objective to which I just referred. Actually, many among them chose their professional field in the hope of contributing to the fulfilment of this objective.

Where they perhaps differ, is in having a clearer perception of the difficulty of the task and in their concern to avoid placing a rash over-credulity in supposed remedies which would turn out to be more damaging than beneficial. Such was so often the case in the past!

1. *Introduction*

Cet exposé est inspiré de bout en bout par le troisième alinéa de l'introduction de notre référence (J. Schasching, 1996): considérant comment le principe de la dignité humaine est traduit dans l'enseignement social de l'Eglise, nous devons vérifier que cet enseignement n'est pas en désaccord avec la réalité sociale, mais est ancré dans les conclusions bien établies des sciences sociales. L'exposé concerne plus précisément le droit au travail et la responsabilité des Etats, "employeurs indirects", qui ont à prendre toute espèce d'initiative requise pour rendre possible l'exercice de ce droit (partie II.2 de J. Schasching, 1996).

L'exposé se situe aussi par rapport à la communication de R. Minnerath à la première session de l'Académie, où il est écrit que "le chômage

est devenu un phénomène structurel dans les pays industrialisés” et que les solutions actuellement envisagées, “qui attendent tout du marché, ne résoudront probablement que partiellement la question du chômage structurel” (R. Minnerath, 1996). On pourrait citer bien d’autres expressions de la même crainte. Par exemple en France le Commissaire Général du Plan, J.B. de Foucauld, s’adressant à un groupe de réflexion sur “le travail dans vingt ans”, posait les deux questions suivantes: “Peut-on revenir au plein emploi, et à quel type de plein emploi? Ou faut-il admettre qu’il n’y a pas de travail rémunéré pour tout le monde et s’adapter à cette situation nouvelle?” (J. Boissonnat, 1995).

Il est indéniable que face à l’inquiétude actuelle, particulièrement présente en Europe, l’opinion publique éclairée a une perception plus dramatique du problème que celle retenue très majoritairement par les spécialistes de la science économique. Ceux-ci estiment trouver dans leur discipline la justification du postulat suivant retenu dans *L’étude de l’OCDE sur l’emploi* (OCDE, 1994): “Le chômage structurel apparaît lorsqu’il y a un décalage entre les pressions auxquelles les économies sont soumises pour s’adapter au changement et la capacité de ces dernières à y répondre” (p. 7). Cependant, il faut aussi reconnaître que l’opinion des économistes eux-mêmes est aujourd’hui moins assurée et moins simple qu’il y a trente ans, alors qu’ils étaient prêts à affirmer que le chômage était essentiellement soit un phénomène conjoncturel, soit un phénomène de sous-développement.

Pour présenter la réponse de la science économique à la question figurant comme titre de cet exposé, je partirai de cette conviction des années 1960, puis je montrerai comment d’une part l’évolution des faits, d’autre part les progrès de la recherche théorique conduisent aujourd’hui à une réponse moins catégorique. Auparavant, il me faut cependant encore évoquer quelques préliminaires.¹

2. Préliminaires

2.1. Dans son acception moderne, le concept de chômage est relativement récent et défini surtout pour les pays industriels (R. Salais et associés, 1986). Les statisticiens classent aujourd’hui comme chômeur toute

¹ Le titre fait référence aux “économies mixtes”, avec pour seule intention de signifier par là que l’exposé ne s’adresse pas à une forme idéale de l’économie de marché, mais aux économies concrètes d’aujourd’hui, où les marchés tiennent une grande place mais où d’autres institutions interviennent aussi pour organiser les opérations économiques. Le concept d’économie mixte n’a pas à être plus précisément défini.

personne qui n'a pas d'emploi rémunéré, en cherche un et est disponible pour l'occuper. Mais ces divers termes seraient trop ambigus s'ils n'étaient pas précisés davantage, tant sont variées en fait les positions des personnes vis-à-vis de l'emploi. La mesure de l'effectif des chômeurs a ainsi un caractère quelque peu conventionnel et les comparaisons entre taux de chômage dans le temps et l'espace en sont affectées plus ou moins.

En particulier, on a été souvent surpris de trouver des taux de chômage assez bas dans les pays les moins développés, où une partie importante de la population vit dans l'agriculture et plus généralement dans le secteur traditionnel: quasiment tout le monde y est alors "employé", parfois avec une très faible productivité, souvent considérée comme révélatrice d'un "sous-emploi caché". C'est pourquoi de nombreux analystes estiment qu'il est plus pertinent dans les pays en développement de se référer au taux de chômage urbain, plutôt qu'au taux de chômage global (M. Todaro, 1985). Le Bureau International du Travail donne ainsi pour les pays de l'Afrique Subsaharienne au milieu des années 1980 des taux de chômage urbain variant de 9,7% à 31,2% (ILO, 1992). Je n'insiste pas davantage: la question à laquelle cet exposé s'adresse n'est clairement guère pertinente pour traiter des problèmes du travail dans les économies de subsistance, et même quelque peu au-delà.

Dans les économies de marché où prévaut un niveau élevé de bien-être matériel, une partie du chômage traduit simplement la liberté qu'ont travailleurs et employeurs de choisir que faire, et donc de rechercher le meilleur choix avant de s'engager. En elle-même, cette partie du chômage n'est pas contraire à la dignité humaine, surtout si les ressources personnelles et familiales ou la protection sociale assurent par ailleurs un niveau de vie suffisant. Les économistes classent cette partie dans le "chômage frictionnel", qu'ils isolent en vue de concentrer leur attention sur le reste du chômage.

Ce reste est analysé le plus souvent comme constituant un excès de l'offre globale de travail par la population sur la demande globale de travail. Corrélativement, le chômage frictionnel comprend plus que ce qui a été évoqué ci-dessus; car il ne faut pas s'attendre à ce que les compositions respectives de l'offre et de la demande de travail concordent parfaitement, par localités, métiers, qualifications, conditions de travail, etc. Il est dès lors normal que certaines offres et demandes de travail ne soient pas satisfaites du fait de leurs caractéristiques propres, même quand globalement le marché du travail paraît équilibré. Ne nous attardons pas trop sur ce cas, quitte à y revenir ultérieurement.

Si la définition du chômage est conventionnelle, celle du chômage frictionnel l'est bien plus encore. Ce qui suivra est, fort heureusement, peu

dépendant de la convention retenue, dès lors que l'on considère comme établi que des taux de chômage de l'ordre de 10% excèdent largement ce que l'on peut attribuer raisonnablement au chômage frictionnel (pour les preuves se reporter par exemple à E. Malinvaud, 1984). Si un ordre de grandeur est nécessaire ici pour fixer les idées, je propose de retenir le nombre rond de 5% pour le taux de chômage frictionnel en Europe et dans les pays comparables.

2.2. C'est par rapport au droit au travail que doit s'interpréter, nous l'avons vu, la question figurant en titre de cet exposé. Ce droit, affirmé dans les constitutions de divers Etats et dans l'enseignement social de l'Eglise, est très particulier: il ne peut pas y avoir de formule manifeste et atemporelle pour la réalisation personnelle de ce droit (partie II.2 de J. Schasching, 1996); il s'agit plutôt d'un devoir de la collectivité nationale vis-à-vis de l'ensemble de ses membres.²

Quelle est l'étendue de ce devoir? Donner la réponse à cette question n'appartient pas au sujet, strictement positif, de cet exposé. Cependant, la clarté de ce qui suivra exige qu'une réponse provisoire soit retenue ici à titre d'hypothèse de travail. Je propose la réponse commode consistant à dire que la collectivité a le devoir de faire en sorte que le chômage n'excède jamais durablement le niveau du chômage frictionnel, que l'on peut encore appeler "chômage de plein emploi". Cette réponse paraît au premier abord peu exigeante; elle admet en effet que la collectivité puisse se décharger, par exemple grâce à des indemnisations, de son devoir d'emploi vis-à-vis de ceux qui se trouvent temporairement au chômage et même de ceux qui n'ont durablement à offrir qu'un travail trop peu demandé (la seconde partie du chômage frictionnel).

A la réflexion, la réponse apparaît au contraire très exigeante par son caractère absolu. Elle suppose qu'une priorité soit donnée à la lutte contre le chômage, par préférence éventuellement de tous les autres objectifs de la politique publique, les autres objectifs sociaux compris. La force de cette exigence apparaîtra clairement dans la suite de l'exposé.

2.3. Avant d'entreprendre l'étude de notre sujet, nous devons encore nous interroger sur ce qu'il conviendrait de recommander s'il était établi que, à partir de maintenant, le chômage serait durablement inévitable dans les économies mixtes que nous connaissons. De fait, si on n'évite pas la

² Ainsi conçu, le principe du droit au travail donne parfois lieu à de sérieuses difficultés d'application, comme le montre H. Suchocka (1996).

question, c'est que les objectifs sociaux autres que le soutien de l'emploi ne sont jamais totalement sacrifiés. D'ailleurs, la question est posée de façon répétée dans la section VI.1 de J. Schasching (1996) qui concerne précisément le droit au travail.

R. Minnerath (1996) a proposé en conclusion que nous repensions certains chapitres de l'économie politique en fonction de la priorité à attribuer à la lutte contre le chômage. Il y a différentes façons de lire ce conseil. La première, faible, consiste à dire que les économistes se doivent de réfléchir sur le problème. Pas mal d'entre nous économistes le font effectivement. Mais la tonalité générale de l'article de notre confrère montre qu'il considère cela comme insuffisant et pas assez opératoire. Je le lis comme nous signifiant qu'une "autre économie politique" nous sortirait des dilemmes posés par le chômage durable. Je ne veux pas entrer dans un débat sur ce thème ici; je dirai simplement que la recommandation me paraît trop peu concrète pour notre présent propos.

Certaines autres propositions figurent dans des écrits inspirés par l'hypothèse d'un chômage inévitable. Il est frappant de constater que, à ma connaissance tout au moins, peu de ces écrits proposent une voie pourtant assez sûre, celle du retour vers des économies administrées comme celles qui régissaient l'Europe Centrale et Orientale il y a encore quelques années.³ Soit dit en passant, cela révèle que le plein emploi n'est pas considéré comme ayant une préséance absolue, devant le niveau de vie et la liberté d'entreprendre.

L'ouvrage du Commissariat Général du Plan (J. Boissonnat, 1995) évoque des solutions envisagées pour faire face à "la fin du plein emploi classique", aussi bien dans les propositions du groupe de travail sur "Le travail dans vingt ans" que dans une annexe rendant compte de la littérature française sur le sujet. La lecture me laisse sur ma faim, car la plupart des perspectives offertes me paraissent trop floues dans leur contenu et incertaines dans leurs effets. A l'extrême, certains auteurs prônent comme solution la coexistence entre des secteurs ressortissant à la compétitivité et la concurrence, et d'autres secteurs "régis par des logiques différentes"; est-ce autre chose que la voie ayant conduit en Suède à l'inflation du secteur administratif public, voie que ce pays cherche maintenant à abandonner? D'autres auteurs estiment que les fonctions d'expression et d'intégration sociale de l'activité peuvent être retrouvées en dehors des formes classiques

³ Dans cette région, les difficultés d'emploi au cours de la transition vers l'économie de marché ont conduit nombre de personnes à souhaiter ralentir l'évolution (H. Suchocka, 1996). Mais, même dans les pays en cause, rares sont ceux ayant prôné le retour au système économique antérieur.

de travail, dans la sphère domestique, dans les secteurs non marchands, voire dans le bénévolat; les propositions restent le plus souvent vagues sur les rémunérations à allouer éventuellement à ces formes non classiques de travail et sur le statut de ceux et celles qui s'en acquitteraient (des expériences concrètes existent, par exemple en Belgique).

Finalement la solution la plus étudiée est encore celle consistant en la recherche d'une réduction de la durée moyenne du travail dans les emplois détenus. Elle s'appuie sur l'observation que, dans beaucoup de pays, la baisse tendancielle de la durée du travail s'est interrompue vers 1974; elle admet la possibilité qu'une réduction puisse être réalisée maintenant sans affecter l'évolution de la production, donc sans nuire en particulier à la rentabilité des entreprises; elle propose que la mise en oeuvre de l'opération soit confiée aux négociations collectives, les pouvoirs publics l'encadrant et la stimulant quelque peu. Les économistes restent divisés quant aux espoirs à fonder sur le recours à cette proposition et quant aux conditions à réaliser pour en favoriser le succès.⁴

Des propositions s'inspirant de principes voisins, se donnant des objectifs plus ambitieux, mais apparaissant aussi plus utopiques, ont été et sont encore formulées. Ainsi, il y a déjà près de vingt ans que l'économiste L. Emmerij a proposé un programme pour réduire la place de l'activité professionnelle dans le cycle de vie des individus: au lieu d'imposer la succession rigide de l'éducation, de l'activité et de la retraite, il faudrait mettre au point un système plus flexible favorisant l'alternance entre éducation, activité et loisir durant l'âge adulte (voir L. Emmerij (1980) et la discussion qui suivit).

3. Une conviction dans les années 1960

La position de la grande majorité des économistes était claire et assurée durant la décennie 1960-70; au-delà d'un chômage frictionnel sans grande gravité au niveau social, l'excès de l'offre sur la demande de travail ne pouvait provenir que de dépressions temporaires ou du sous-développement de l'économie. Cette conviction résultait de l'observation du passé, et plus encore de l'analyse théorique expliquant le fonctionnement des économies de marché. Cette analyse adoptait deux points de vue jugés complémentaires: celui du long terme, pour lequel "l'équilibre général" de la théorie paraissait bien adapté, celui du court terme et des fluctuations conjoncturelles, siège de rigidités, soumises à des chocs, mais influençables par la

⁴ Pour une analyse sérieuse des politiques dites de "partage du travail", voir J. Drèze (1986).

politique économique. Nous allons passer en revue brièvement l'observation, l'analyse du long terme, et celle du court terme. Nous terminerons par l'énoncé des principales questions qui paraissaient alors encore sujettes à discussion.

3.1. En 1965 on disposait de séries statistiques évaluant, de façon relativement fiable pour divers pays développés, les évolutions annuelles de la production nationale, de l'emploi et du chômage depuis le début du siècle. Des recherches permettaient d'étendre peu à peu cette base de données vers des périodes plus anciennes. De cela on tirait des conclusions qualitatives que nous pouvons simplement résumer.

(a) L'évolution économique est sujette à des fluctuations conjoncturelles manifestes, la production et l'emploi variant ensemble autour de leurs tendances respectives, le chômage étant particulièrement élevé à la fin des dépressions. Ni l'ampleur ni la durée de ces fluctuations ne sont constantes. Ainsi la dépression des années 1930 avait été exceptionnellement sévère.

(b) A long terme, on ne distinguait guère de tendance sur les niveaux autour desquels évoluaient les taux de chômage. A vrai dire, on ne pouvait pas prétendre à la précision: sur un siècle, les structures économiques et sociales, la conception de ce qu'il convient d'appeler chômage, les modalités de l'enregistrement statistique, tout avait évolué. Néanmoins, les ordres de grandeurs restaient grosso modo les mêmes, avant et après la période de chômage aigu des années 1930.

(c) Toutefois, portant certes l'attention sur les prix, la production et l'emploi plus que sur le chômage, assez mal évalué pour les périodes anciennes, des économistes avaient prétendu identifier des cycles longs. Des périodes, plus longues que la décennie, avaient connu une croissance lente, d'autres une croissance rapide. L'identification et le caractère cyclique de la succession de ces périodes donnèrent lieu à débat. Mais l'existence du phénomène n'est pas contestée (voir par exemple J. Van Duijn, 1983).

Ce qui nous intéresse ici dans ces constats concerne surtout le second: l'observation directe ne révélait pas de tendance à long terme vers une croissance du chômage. Une fois admise l'existence du chômage frictionnel, d'ailleurs assez faible, l'observation cadrerait bien avec l'application au long terme de la théorie de l'équilibre général, celui-ci comportant en particulier le plein emploi.

3.2. Dans ses assertions principales, cette théorie des économies de marché est ancienne. Elle est construite sur le postulat que les prix et taux

de rémunération se déterminent, conjointement aux productions, de telle manière que, sur chaque marché, la demande soit exactement égale à l'offre. La théorie s'était élaborée peu à peu et avait fait depuis 1950 l'objet de nombreux travaux qui, en particulier, avaient rigoureusement spécifié le modèle abstrait de l'économie de marché et démontré la non-vacuité du postulat de base: un équilibre construit sur ce postulat existe, moyennant des conditions que l'on admettait être assez générales pour rendre la théorie largement pertinente. Il faut remarquer à cet égard que l'on avait montré comment intégrer au modèle non seulement bien entendu les activités de production, mais aussi le temps et les incertitudes.

Il y aurait évidemment beaucoup à dire sur cette théorie de l'équilibre général. Ce qui nous importe ici est de bien comprendre pourquoi elle apparaissait persuasive quant à la proposition selon laquelle le plein emploi aurait tendu à s'établir à la longue dans les économies de marché. La vraie raison de cette confiance est que, vis-à-vis de la proposition en cause, les critiques à l'encontre de la théorie portaient peu. A l'époque nombre de critiques provenaient encore d'une mauvaise connaissance de la théorie. D'autres, plus pertinentes, ne troublaient guère.

Ainsi, la théorie suppose la concurrence parfaite et, pour permettre alors un équilibre, elle élimine des particularités réelles telles que les rendements croissants dans certaines activités productives. Il est fort difficile de spécifier un modèle général cohérent qui intègre les rendements croissants et la concurrence oligopolistique; mais il est possible de spécifier des modèles particuliers de ce type avec des équilibres de plein emploi; il n'y a donc pas contradiction à affirmer que le plein emploi ne dépend pas de la perfection de la concurrence.

Ainsi encore, c'est un saut logique que de passer de l'affirmation "il y a un équilibre" à l'autre affirmation "l'équilibre tend à s'établir à la longue". Pour justifier ce saut, les théoriciens de l'époque disposaient d'arguments: le modèle de l'équilibre général transposait le modèle beaucoup plus simple de "la loi de l'offre et de la demande"; les conditions de convergence vers l'équilibre étaient bien connues dans ce modèle plus simple et paraissaient empiriquement réalistes dans la plupart des cas. Les études de la stabilité de l'équilibre général laissaient sans doute les théoriciens insatisfaits; mais ces théoriciens pouvaient dire aussi que, dans l'état de leurs connaissances, l'instabilité de long terme paraissait empiriquement peu vraisemblable.

3.3. S'agissant de l'instabilité de court terme, le modèle n'en rendait pas compte. Non seulement il ne prêtait guère attention aux chocs exogènes qui pouvaient affecter l'économie; mais aussi il admettait une parfaite flexibilité des prix et des taux de rémunération; or, on constatait en

réalité des rigidités et, par conséquent, des excès de l'offre sur la demande ou l'inverse.

Il fallait alors faire appel à une autre théorie qui avait été élaborée à la suite de la *Théorie générale* de J.M. Keynes. Un choc dépressif, résultant tantôt d'une baisse des exportations ou des commandes publiques, tantôt d'un retournement défavorable des anticipations, aggravé éventuellement par la perception d'un excès d'endettement, enclenchait une diminution générale des demandes, en particulier de la demande de travail, et une élévation du chômage. Le phénomène était représenté précisément par des modèles macroéconomiques qui permettaient d'en étudier l'évolution dynamique.

La théorie macroéconomique ainsi construite servit surtout à l'examen des politiques budgétaires et monétaires, et de leur rôle pour la stabilisation. Idéalement, ces politiques devaient modérer l'expansion, quand les données exogènes étaient favorables, et soutenir ou relancer l'activité quand elles étaient défavorables. Les autorités gouvernementales, assistées par des économistes, devaient trouver le juste équilibre entre les risques opposés du chômage, dû à une insuffisance de la demande, et de l'inflation, due au contraire à des demandes trop élevées par rapport aux offres.

On reconnut vite une difficulté des politiques de stabilisation, à savoir que l'intervention gouvernementale ne pouvait agir sur l'activité qu'après des délais assez longs. Le diagnostic sur les tendances spontanées n'était pas immédiat; en régime parlementaire, les décisions budgétaires exigeaient de longs mois, leurs effets sur les dépenses des services publics impliquaient de nouveaux retards; la politique monétaire elle-même n'agissait qu'après des délais de l'ordre de l'année sur la reconstitution des stocks et les investissements des entreprises, ainsi que sur les dépenses des ménages.

3.4. On juxtaposait ainsi la théorie de l'équilibre général, pour l'analyse du long terme, et la théorie keynésienne, pour l'analyse du court terme. Certains parlèrent de "synthèse néoclassique". Le fait que la juxtaposition ait été très largement acceptée comme valable laissait en suspens la réponse à certaines questions importantes.

Il y avait évidemment pour les théoriciens la question de savoir comment s'accommoder de cette juxtaposition. Pouvait-elle être rendue cohérente et satisfaisante? Sinon, quelles approximations impliquait-elle aux deux horizons pour lesquels elle prétendait être pertinente? De telles questions n'avaient pas de réponses aisées. Mais ce n'était pas sur elles que se concentraient les débats les plus en vue. C'était plutôt sur la ligne à adopter dans la conduite de la politique économique.

Les positions étaient diverses, entre deux extrêmes que je peux brièvement dénommer l'activisme conjoncturel et la rigueur financière. La

première position avait une confiance complète dans l'affirmation, fort répandue à l'époque, selon laquelle les économistes auraient appris à éviter un niveau de chômage excédant pendant de nombreux mois celui du chômage frictionnel. Suivant cette position optimiste, les responsables devaient bien observer l'évolution conjoncturelle et la diriger en permanence comme un pilote dirige son véhicule; les politiques budgétaire et monétaire, éventuellement assistées par la politique des prix et des revenus, devaient constituer des instruments suffisants pour un tel pilotage.

A l'autre extrême, des économistes prônaient une ligne de rigueur financière insensible aux vicissitudes conjoncturelles; ils insistaient d'une part sur les adaptations qui devaient se réaliser spontanément dans les économies de marché où la libre concurrence serait maintenue, d'autre part sur les perturbations apportées à cette régulation spontanée par l'activisme conjoncturel. Celui-ci serait trop sujet à erreur, notamment du fait des délais que j'ai signalés; il pourrait dès lors être déstabilisant plutôt que stabilisant. De plus, il conduirait à la longue à l'inflation, car celle-ci, plus lente à se concrétiser que le chômage, inquiéterait moins les politiciens; l'activisme conduirait même à l'accélération systématique de l'inflation, du fait que la hausse des prix et des salaires incorporerait de toute façon les anticipations d'inflation, elle-même modelées sur l'inflation constatée.

3.5. Le tableau, trop rapidement brossé, est évidemment très schématique; mais il doit suffire à notre propos si nous n'oublions pas l'analyse qui était, dès l'époque, faite des problèmes de l'emploi dans les pays en voie de développement. Elle partait du dualisme observé dans ces pays: des activités industrielles modernes, localisées surtout dans les agglomérations urbaines, étaient juxtaposées avec une économie traditionnelle, principalement agricole, où la productivité du travail apparaissait si basse que l'on pouvait y voir un "chômage caché".

La croissance démographique dans les zones rurales et l'exemple de succès économiques dans les villes suscitaient une migration massive vers les centres urbains? Mais tous n'y trouvaient pas du travail et beaucoup souffraient alors de conditions de vie pires que celles prévalant en zone rurale. La perception de ce chômage urbain et du risque que s'y retrouvent de nouveaux migrants en dissuadait un certain nombre et constituait le régulateur du flux migratoire (J. Harris and M. Todaro, 1970).

Le chômage urbain, quelque important qu'il fut, apparaissait comme la conséquence inévitable de la liberté de mouvement laissée à ceux vivant dans l'économie traditionnelle. Sa présence n'était pas considérée comme devant remettre en cause les politiques de croissance économique que les pays cherchaient à promouvoir et sur lesquelles nous n'avons pas la place de nous attarder ici.

4. *Evolutions au cours des deux dernières décennies*

Comment les opinions des économistes sur la question posée ont-elles évolué depuis la décennie 1960-70? Elles ont été évidemment influencées par l'observation de ce qui s'est passé depuis lors en matière d'emploi; elles l'ont été aussi par les progrès de la recherche théorique. Essayant de détecter ce qui dans les faits a affecté l'assurance d'autrefois, les trois premières sections de cette partie vont respectivement considérer (i) les effets de l'évolution de l'économie mondiale, (ii) les vicissitudes variées de l'Amérique latine, de l'Asie et de l'Afrique, (iii) les problèmes d'emploi en Europe. La dernière section s'interrogera sur l'histoire économique de longue période: sommes-nous au début d'une phase essentiellement nouvelle dans laquelle les difficultés d'emploi seront permanentes, ou revivons-nous au contraire l'expérience des phases dépressives des cycles longs?

4.1. Les économistes ne pouvaient évidemment pas rester insensibles à l'aggravation du chômage qui a accompagné les crises successives de l'économie mondiale. On sait que, pour l'ensemble des pays de l'OCDE, le nombre de chômeurs avait oscillé autour de 10 millions de 1950 à 1973, mais qu'il s'est élevé à 20 millions en 1980, à 30 millions en 1983, puis à 35 millions aujourd'hui (soit environ 8,5% de la population active), après n'être redescendu qu'à 25 millions en 1990. Il fallait évidemment reconsidérer les explications du chômage et voir comment elles pouvaient rendre compte d'un phénomène aussi massif et préoccupant.

Comme à bien d'autres époques, l'opinion publique a été prompte à accuser le progrès technique dont l'effet le plus manifeste était d'exiger moins de travail pour la même production. Les économistes ont dû rappeler, une fois de plus, que le raisonnement ne devait pas s'arrêter là, car le progrès technique permettait justement la croissance de la production et l'élévation des niveaux de vie. Ce n'était qu'un des changements auxquels les économies devaient s'adapter. D'ailleurs, ce progrès avait été particulièrement rapide et aisément incorporé dans les décennies de plein emploi de l'après-guerre. Il s'était plutôt ralenti depuis lors.

Il faut toutefois reconnaître une difficulté secondaire, provenant non de l'importance du progrès, mais de sa nature, en un temps où le commerce international s'intensifie. Les progrès de l'informatique ont permis de mécaniser beaucoup de tâches, ont entraîné une qualification croissante de la plupart des emplois et ont facilité les transmissions à longue distance. Simultanément la production des biens exigeant peu de travail qualifié s'est déplacée vers les pays où le coût d'emploi de la main d'oeuvre peu qualifiée est faible; cela contribue au développement de ces pays, mais nuit à l'emploi

des personnes les moins qualifiées dans les pays riches les plus touchés, c'est-à-dire ceux où le coût des emplois concernés est maintenu à un niveau trop élevé par rapport à la concurrence. Mais l'ampleur du phénomène, d'ailleurs difficile à quantifier, est assez réduite pour n'expliquer en tout état de cause qu'une petite partie de la montée du chômage (voir par exemple A. Wood [1995] et le symposium contenant cet article).

La mondialisation des marchés a d'autres effets, dont certains deviennent déstabilisants pour les économies qui ne savent pas entretenir leurs facultés d'adaptation. Durant les deux dernières décennies, ce fut d'abord la hausse considérable des prix du pétrole, suivie plus tard par leur baisse. La détérioration des termes de l'échange des pays consommateurs entre 1974 et 1984 eut des effets d'autant plus néfastes que la plupart de ces pays avaient toléré chez eux une certaine montée de l'inflation, qui s'en trouva accélérée. L'inflation ne put être éliminée que par des politiques déflationnistes; celles-ci durent être d'autant plus énergiques et dommageables à l'emploi que les rémunérations réelles s'avéraient plus rigides.

L'importance des revenus pétroliers dans une première période, la déréglementation financière par la suite ouvrirent partout de nouvelles facilités de crédit et d'emprunt, souvent d'origine étrangère. Mais ni les institutions financières ni leurs clients ne sûrent en anticiper les effets multiples: le fait que la désinflation allait rendre très coûteuse la charge réelle d'emprunts contractés à des taux d'intérêt que seule l'inflation permettait de tolérer, le fait que, là où le rationnement quantitatif des crédits disparaissait, un rationnement par les prix, c'est-à-dire une hausse des taux, devait s'y substituer, le fait encore que les crédits pouvaient nourrir des bulles spéculatives sur les prix des actifs financiers et immobiliers, avec le risque de chute brutale ultérieure de ces prix. Il ne faut dès lors pas être surpris d'avoir eu à constater une succession d'événements dépressifs: l'endettement privé excessif et trop coûteux de nombreux pays du Tiers Monde, la perception par beaucoup de ménages et d'entreprises à la fin des années 1980 qu'ils devaient se désendetter, la hausse des taux d'intérêt réels jusqu'à des niveaux dissuasifs, les crises boursières, le marasme des marchés immobiliers, l'insolvabilité de nombre d'institutions financières. L'expérience du passé montre que tout cela ne peut pas se produire sans affecter gravement les marchés du travail.

Les marchés financiers et les effets qu'y induisent les erreurs des opérateurs ne sont d'ailleurs pas seuls en cause. L'intensification de la concurrence sur le marché des biens oblige les entreprises à rechercher continuellement la performance, au bénéfice de leurs clients, mais aussi au prix de réorganisations ou restructurations qui sont d'autant plus pénibles pour leur personnel que la conjoncture est moins porteuse et que les

dirigeants ont été antérieurement moins perspicaces ou moins favorisés par le sort.

En somme, la période actuelle rappelle aux économistes, dont beaucoup avaient eu tendance à l'oublier, que l'efficacité de l'économie de marché a sa contrepartie dans la sévérité des sanctions qu'elle impose et dans une obligation de flexibilité face à des évolutions qui côtoient l'instabilité.

4.2. Aujourd'hui moins que jamais il n'est possible de parler du "Tiers Monde" sans reconnaître la diversité considérable des pays que l'on y classe, pays dont les évolutions économiques ont été fort différentes. Je serais d'ailleurs mal placé pour considérer de près ces évolutions et les enseignements qu'en ont tirés les économistes experts de ces pays. Avoir conscience de l'importance du Tiers Monde pour le présent et le futur de l'humanité ne suffit pas à en donner une connaissance objective précise à quiconque travaille dans un autre contexte. Mais ici il me suffit de présenter comment l'histoire du monde depuis vingt ans a affecté partout les idées des économistes sur l'inévitabilité du chômage. De ce point de vue général, je crois devoir retenir deux propositions, l'une principale, l'autre accessoire mais importante aussi.

Premièrement, la recherche de solutions originales pour résoudre les problèmes économiques du sous-développement a échoué, malgré l'intérêt que lui ont porté nombre d'économistes dans l'après-guerre. Parlant en termes généraux, on doit dire que les pays ayant le mieux réussi à élever le niveau de vie et l'emploi de leurs populations et à réduire le dualisme de leurs économies sont aussi ceux qui ont choisi de s'insérer dans l'économie de marché et d'en tirer les avantages. Bien entendu, ce n'est pas une recette simple qu'un expert venant l'extérieur puisse mettre en place en quelques semaines. Le pays doit faire un important effort de travail et d'investissement, surtout d'investissement en capital humain; il doit intelligemment trouver sa propre voie; ce fut souvent grâce à un secteur public conscient de sa responsabilité et à des politiques agricoles et industrielles avisées; mais tirer parti des opportunités offertes par le marché international s'avéra quasiment toujours bénéficiaire. Bien entendu aussi, la juste répartition des bénéfices n'est pas automatique, ce qui donne aux autorités gouvernementales une responsabilité d'intervention, d'autant plus délicate que les effets doivent être évalués correctement et dans une perspective de long terme.

Deuxièmement, le risque existe, plus encore que dans les anciens pays industriels, que l'expansion s'accompagne d'une hausse générale des prix et que l'inflation, une fois installée, ait tendance à s'accélérer jusqu'au point où elle devient manifestement dommageable à la justice distributive et à

l'efficacité économique. Il faut alors une politique déflationniste qui nuit à l'emploi tant que l'assainissement de l'économie n'a pas été réalisé (sur ces questions voir M. Bruno, 1995). Les autorités gouvernementales ont donc aussi la responsabilité d'établir les finances publiques sur des bases durablement saines.

4.3. C'est en Europe que la situation de l'emploi offre le contraste le plus marqué entre les années 1960 et aujourd'hui: les taux de chômage y étaient très faibles, ils sont presque partout élevés. C'est aussi en Europe que la thèse d'un chômage maintenant inévitable a le plus d'adeptes. Il est dès lors légitime que nous prêtions attention aux explications spécifiques de la particulière gravité du chômage dans cette région.⁵ Dans leur grande majorité, les économistes attribuent le rôle principal à une inaptitude aux adaptations requises; mais ils restent, je crois, divisés quant au rôle des politiques macroéconomiques européennes. Commençons par ce sujet de discussion.

Depuis quinze ans, les politiques macroéconomiques européennes ont souvent été accusées, dans les écrits académiques et dans les réunions scientifiques internationales, d'avoir été dans l'ensemble trop dépressives, plus précisément de ne pas avoir assez soutenu l'activité aux moments où la conjoncture était défavorable: des budgets publics trop rigoureux, des taux d'intérêt et des taux de change délibérément maintenus à des niveaux trop élevés. Les défenseurs de la ligne ainsi suivie par la partie dominante de l'Europe occidentale mettent en avant la priorité à attribuer à la lutte contre l'inflation; ils font valoir que la politique monétaire a peu d'influence sur les taux d'intérêt à moyen et long termes, face aux tendances des marchés financiers; ils remarquent aussi que déficits publics et dettes publiques sont aujourd'hui trop préoccupants pour qu'on puisse attribuer une rigueur exagérée aux politiques budgétaires passées. Certains de leurs opposants acceptent le diagnostic pessimiste sur l'état des finances publiques, mais estiment que les banques centrales en sont en partie responsables en ayant imposé des taux d'intérêt à court terme trop élevés. D'autres, ou les mêmes, disent que, faute d'avoir assez soutenu l'activité lors des dépressions, les autorités avaient alors accepté une augmentation trop forte du chômage et que cela marquait encore la situation présente en raison de l'hystérésis du chômage, en particulier du chômage de longue durée (nous y reviendrons).

Les difficultés d'adaptation de l'économie européenne furent nom-

⁵ Je ne traiterai pas ici en particulier du cas des pays de l'Europe centrale et orientale. Leur expérience du chômage est trop récente pour que la profession des économistes en ait encore tiré les enseignements.

breuses. D'abord, la croissance rapide des premières décennies de l'après-guerre avait donné à tous, travailleurs, employeurs et gouvernants, l'idée que la croissance était acquise, qu'elle permettrait longtemps d'élever chaque année les rémunérations réelles et l'importance des moyens consacrés à la sécurité sociale ou aux besoins collectifs. Dès la fin des années 1960, cette anticipation exagérée enclenchait une spirale des salaires et des prix et conduisait à ce que l'inflation augmente peu à peu. A fortiori la situation s'aggrava-t-elle quand, au milieu des années 1970, se concrétisèrent plusieurs changements qui auraient fort bien pu être prévus: l'exceptionnelle croissance de la productivité se ralentit, les termes de l'échange international, qui avaient antérieurement évolué de façon favorable à l'Europe, se détériorèrent brusquement avec, en particulier, la hausse du prix du pétrole; le Japon et les nouveaux pays industriels, qui avaient été clients de l'Europe Occidentale pour leur équipement, devinrent des concurrents; l'économie mondiale, qui auparavant avait fait preuve d'une exceptionnelle stabilité, devint nettement plus instable. La rentabilité des entreprises européennes se détériora alors à tel point que beaucoup d'entre elles n'avaient plus, au début des années 1980, les moyens financiers nécessaires à leurs investissements, voire à leur survie.

Malgré la hausse des taux d'intérêt réels, la rentabilité des entreprises européennes s'est depuis lors rétablie, grâce à une quasi-stabilisation prolongée des taux de salaires réels. Mais des rigidités d'une autre nature ralentirent et ralentissent encore les adaptations requises. Ces rigidités étaient souvent la conséquence involontaire de politiques cherchant à atteindre une meilleure réalisation d'objectifs sociaux, politiques qui furent poursuivies en vue notamment de faire face au chômage. Dans le même temps, le secteur public a pris, progressivement, une importance grandissante en tant qu'employeur, mais au prix de difficultés budgétaires qui interdirent souvent le développement des infrastructures et des services publics, ainsi que le soutien de la conjoncture.

Engagée depuis quinze ans en Europe, la recherche de la flexibilité n'est pas aisée, notamment parce qu'elle s'impose de ne pas abandonner les objectifs sociaux antérieurs, mais de les atteindre par des méthodes nouvelles, mieux conçues, qui n'aient pas les effets secondaires et indésirables des politiques passées, par des méthodes qui soient plus compatibles avec le jeu des stimulants économiques.⁶ La flexibilisation n'est pas non plus immédiate à produire ses effets. C'est à la longue seulement qu'elle devrait

⁶ En particulier il n'est jamais question de revenir sur la conception centrale du contrat de travail, qui le distingue des contrats de vente ou des autres contrats de prestation de services, précisément parce que le sort de la personne humaine qui s'engage à travailler est en cause.

permettre à l'Europe de profiter d'une plus rapide croissance de l'emploi quand la conjoncture est porteuse, et de mieux résister à la croissance du chômage quand la conjoncture est mauvaise.

L'Europe Occidentale doit résoudre notamment le problème que pose, dans la plupart des pays, un coût du travail trop élevé pour le plein emploi des personnes non qualifiées. Ce problème, évoqué dans la section 4.1, lui est assez particulier en raison d'un niveau relativement élevé des salaires minima, joint à de lourdes contributions annexées aux salaires.

4.4. En somme, des évolutions constatées au cours des vingt dernières années, les économistes retirent comme conclusions: (i) qu'aucune perspective viable ne semble exister qui soit préférable à celle offerte par une économie de marché dont les pouvoirs publics sauraient tirer le meilleur parti, (ii) que la mondialisation de l'économie ouvre des opportunités très appréciables, mais comporte aussi des risques d'instabilité qu'il faudrait réussir à mieux contenir, (iii) qu'on ne doit pas surestimer les potentialités durables du système économique et courir alors le risque d'avoir ensuite à en payer le prix en termes de chômage, (iv) que, dans la limite de ces potentialités, il existe des marges de choix, mais que toute rigidité doit être compensée sur la longue période par l'acceptation d'une moindre efficacité économique, donc d'un moindre niveau de vie moyen et d'une moindre faculté à une reprise rapide de l'emploi quand les conditions ambiantes le permettraient.

Cette dernière conclusion mérite qu'on s'y arrête quelques instants, car le témoignage des économistes est souvent perçu aujourd'hui comme ne laissant aucun choix: l'économie mondiale de marché imposerait partout ses lois, y compris dans le domaine social. La science économique ne justifie pas une position aussi extrême. Au contraire, elle incite à reconnaître la diversité des politiques structurelles permises à chaque pays, à l'intérieur de contraintes qui sont la contrepartie des avantages offerts par la participation à l'économie mondiale.⁷ Mais la science économique est dans son rôle en cherchant à donner une appréciation réaliste des marges de choix, qu'on souhaiterait évidemment plus larges.

Conscients de l'histoire longue, les économistes se rappellent aussi que des périodes prolongées de marasme ont existé dans le passé, par exemple de 1870-75 à 1890-96 en Europe, et qu'elles ont eu un terme. Ils ont peine à croire que, après les désordres et les stabilisations des vingt dernières années, responsables de la dominante dépressive actuelle de l'économie

⁷ L'unification politique, économique et sociale de l'Europe Occidentale impose, bien sûr, des contraintes et des avantages supplémentaires à ceux qui y participent.

mondiale, ne revienne pas un temps où s'établisse une trajectoire mieux équilibrée, favorable au regain de l'emploi. En d'autres termes, ils ont peine à croire qu'un chômage excédant durablement le chômage frictionnel soit inévitable dans une économie de marché bien conduite. Mais ils sont moins assurés et y mettent plus de conditions qu'ils le faisaient autrefois.

5. Progrès de la recherche théorique

Cette moindre assurance vient aussi des recherches qui, depuis trente ans, ont tenté de combler les lacunes antérieures des théories économiques. Ces recherches ont été, et sont encore, l'objet de nombreux débats qu'il n'est pas question de décrire ici. Il faut nous limiter à ce qui intéresse notre sujet, ne le fait pas trop indirectement et se prête à des énoncés sur lesquels un consensus assez large des économistes puisse se réaliser.

Dans ce cadre, je crois devoir considérer successivement quatre sujets: le fonctionnement des économies de marché, la relation entre salaires et chômage, les potentialités et effets des politiques publiques, la persistance du chômage.

5.1. Je ne traiterai pas ici des nombreux développements théoriques qui ont concerné le cas idéal d'une économie où la concurrence serait parfaite et où régnerait par hypothèse un équilibre général (le volet long-terme de la "synthèse néoclassique"). Le chômage ne peut apparaître que comme un dysfonctionnement par rapport à cet idéal. Ce sont donc les recherches sur les sources des dysfonctionnements possibles qui nous importent. Elles concernent trois propositions qui peuvent être considérées comme se confortant mutuellement, mais que la recherche distingue, en vue d'étudier chacune plus intensément et rigoureusement: (i) certains prix et taux de rémunération sont rigides, donc des offres ou demandes excédentaires peuvent subsister sur certains marchés, en particulier une offre excédentaire sur le marché du travail; (ii) la coordination que les échanges sur les marchés sont censés assurer entre les décisions choisies par les divers agents est incomplète et imparfaite; elle ne réussit pas toujours à employer en totalité la ressource humaine, alors même que subsistent des besoins non satisfaits pour ce que cette ressource pourrait produire; (iii) même avec la parfaite flexibilité des prix et la coordination poussée que suppose la théorie de la concurrence parfaite, la réalisation de l'équilibre général n'est pas assurée; les processus censés conduire à cet équilibre peuvent générer des évolutions instables, se traduisant concrètement en désordres, donc aussi finalement en chômage.

Par prix rigides il faut entendre des prix qui ne s'adaptent pas assez pour apurer parfaitement les marchés, c'est-à-dire pour faire disparaître toutes les offres ou demandes excédentaires. Le cas extrême est celui de prix ne s'adaptant pas du tout, donc s'imposant de façon exogène aux échangistes. Une théorie cohérente de l'équilibre général avec des prix exogènes a été mise au point. Traduite au niveau macroéconomique, elle a permis de retrouver le modèle de l'équilibre keynésien où le chômage est lié à l'existence d'une offre potentielle excédentaire de biens (le volet court-terme de la synthèse néo-classique). Elle a aussi fait apparaître la possibilité d'un autre cas, celui où le chômage serait lié plutôt à ce que la production de plein emploi ne serait pas entièrement rentable, c'est le "chômage classique" qui pourrait notamment résulter de salaires réels trop élevés.

La faiblesse de cette construction réside dans son hypothèse de prix exogènes qui, prise à la lettre et appliquée au-delà du très court terme, est contraire aux faits. C'est pourquoi furent élaborées, dans la même inspiration, d'autres théories selon lesquelles les prix n'apureraient pas tous complètement leurs marchés respectifs, par exemple le prix du travail ne trouverait son équilibre qu'à un niveau laissant subsister une offre excédentaire de travail. L'existence du chômage serait requise pour modérer les exigences des salariés, soit directement dans le marchandage sur les salaires, soit indirectement par le niveau de rémunération requis pour fidéliser les salariés et les motiver au travail, alors même que les employeurs fixeraient eux-mêmes librement les salaires (théorie dite du "salaire d'efficience").

Les "défauts de coordination" dans le système économique peuvent résulter de l'imperfection de la concurrence ou du fait que n'existent pas assez de marchés. De nombreuses recherches sont poursuivies en vue de préciser l'une ou l'autre de ces possibilités. Elles ne se laissent pas aisément synthétiser. De plus, comme elles prennent leur sujet depuis ses fondements, leurs implications vis-à-vis de l'existence du chômage sont rarement claires. Dans certains cas où le modèle théorique fait apparaître du chômage, on s'aperçoit que ce modèle suppose aussi la rigidité des prix. Cependant, ces recherches contribuent à soutenir l'intuition selon laquelle le fonctionnement effectif des économies de marché pourrait avoir diverses raisons de générer le chômage.

Egalement très en amont des phénomènes qui nous intéressent ici, se situe la théorie des équilibres chaotiques. Celle-ci considère une suite indéfinie de périodes et des agents échangeant en fonction d'opportunités et de besoins intertemporels, et cela avec des prévisions parfaites. Bien que la concurrence soit parfaite, les marchés soient complets et parfaitement apurés, les données exogènes soient stationnaires, des modèles peuvent être construits où les évolutions d'équilibre sont très désordonnées.

Pour juger de la portée de ces diverses recherches sur certaines pathologies des économies de marché, et pour juger de leur pertinence par rapport à notre sujet, il faut examiner non seulement leurs hypothèses et leurs déductions logiques mais aussi leur aptitude à rendre compte de ce que l'importance du chômage soit effectivement très variable suivant les époques et les pays.

5.2. Moins abstraites, plus proches de l'observation des évolutions réelles, se situent les recherches visant à élucider la responsabilité des salaires sur l'importance du chômage. Ces recherches acceptent l'idée que salaires nominaux et/ou salaires réels puissent avoir une certaine autonomie par rapport au jeu des marchés, donc une certaine rigidité ou exogénéité. Ils peuvent être directement influencés par les politiques des prix et des revenus, par les rapports de force dans les négociations salariales, par les anticipations des employeurs et employés, enfin par l'opinion publique quant aux justes niveaux des rémunérations.

Une application directe des schémas de confrontation entre offres et demandes sur les marchés semble justifier l'idée selon laquelle la réduction des salaires serait favorable à l'emploi dès lors que le chômage excéderait le chômage frictionnel. C'est alors la demande de travail qui déterminerait l'emploi et cette demande serait d'autant plus importante que le coût du travail serait plus réduit. Cependant, cette application directe transpose sans réserve au marché global du travail ce qui s'applique au marché d'un bien particulier; elle transpose aussi à la demande globale de travail ce qui s'applique à la demande de travail d'un employeur particulier.

La transposition n'est guère risquée quand on parle d'une catégorie assez étroite de travail, par exemple du travail non qualifié, dont le coût est par ailleurs aisément considéré comme doué d'une certaine autonomie (salaire minimum et taux des contributions assises sur les salaires). Mais elle devient beaucoup plus contestable quand on l'applique au coût moyen du travail, a fortiori au niveau moyen des salaires. Une baisse de ce niveau rend bien l'emploi moins coûteux, mais elle peut aussi le rendre moins nécessaire aux employeurs. Pour qu'il en soit ainsi, il suffit que la baisse des revenus des salariés entraîne une baisse de la demande de biens s'adressant aux entreprises, la diminution de la demande des salariés n'étant pas intégralement compensée par l'augmentation des demandes des autres agents.

Le diagnostic sur les effets des variations du taux moyen des salaires réels dépend ainsi de la situation des entreprises. Quand leurs marges bénéficiaires sont normales, elles se soucient surtout d'avoir des débouchés pour leur production. Tout ce qui favorise la demande de biens, telle une augmentation des salaires, favorise aussi l'emploi. C'est le cas si le chômage

relève de l'analyse keynésienne. Mais il peut se trouver aussi, comme ce fut le cas en Europe Occidentale à la fin des années 1970 et au début des années 1980, que les marges soient insuffisantes pour assurer la rentabilité des investissements, celle du renouvellement des équipements anciens, voire celle de la production courante. Alors une augmentation des salaires aggrave les choses, notamment le chômage, qui a alors une nature classique. La recherche a visé à caractériser le phénomène et à tester son ampleur.

Ainsi, nous pouvons conclure en retenant la phrase suivante de *Quadragesimo anno* citée par J. Schasching (1996): "une échelle des salaires qui est trop basse, pas moins qu'une échelle des salaires qui est excessivement élevée, cause le chômage". Reste à savoir cependant où est le juste milieu. Or précisément la thèse s'accrédite peu à peu selon laquelle, dans le système socio-économique actuel, les salaires tendraient spontanément à être trop élevés et trop rigides en l'absence de chômage.⁸

5.3. Ainsi que nous l'avons vu, le rôle à attribuer aux politiques publiques était l'objet de débats dans les années 1960. Les recherches effectuées depuis lors ont contribué à l'évolution des idées, qui ont été de plus en plus méfiantes vis-à-vis des politiques activistes. A vrai dire, l'expérience a souvent été plus importante que la recherche proprement dite.

Il y eut par exemple le constat de la dérive inflationniste qui avait été prévue par certains, le constat des maladresses des politiques de "stop and go" dans quelques pays et, beaucoup plus généralement, le constat d'impuissance des ambitieuses planifications conçues pour promouvoir le développement de divers autres pays (il y aurait aussi beaucoup à dire sur les planifications à long terme et sur leurs apports positifs; ce n'est pas le sujet ici). Toutefois, il y eut aussi des contributions scientifiques suivies sur les effets que les politiques publiques entraînent dans les anticipations et les comportements privés et sur l'incidence finale de ces effets.

La méthodologie appliquée dans les années 1960 à l'analyse des politiques macroéconomiques ne négligeait pas systématiquement les changements des anticipations, mais elle traitait ceux-ci comme indépendants des décisions gouvernementales. C'était une faiblesse évidente: ces décisions sont connues et ont des objectifs explicites; elles sont donc susceptibles d'influencer les anticipations, ainsi que par conséquent les comportements privés. Il est même concevable que les réactions privées annulent, voire

⁸ Il faut noter que des propositions de réforme visant à réduire le chômage partent de cette thèse. C'est le cas de propositions en faveur d'une économie de participation, sur laquelle, parmi d'autres, l'économiste anglais James Meade (prix Nobel) avait beaucoup travaillé (voir A. Atkinson, 1993).

renversent les effets calculés à l'aide de l'hypothèse d'anticipations exogènes. En vue d'étudier le problème, la recherche a le plus souvent retenu l'hypothèse extrême selon laquelle les agents privés seraient parfaitement perspicaces et feraient donc des prévisions exactes. Il n'est pas surprenant que les résultats aient été très dépendants de la spécification des modèles étudiés. Mais le fait que des cas abstraits d'impuissance de la politique économique aient pu être rigoureusement construits contribue à la circonspection de nombre d'économistes.

La recherche n'a pas porté uniquement sur des modèles abstraits. Des tests empiriques de certaines propositions ont été aussi appliqués. Les plus typiques concernent la politique budgétaire et la proposition dite d'"équivalence ricardienne": contrairement à l'enseignement keynésien, un déficit budgétaire ne soutiendrait pas l'activité, car il serait exactement compensé par une augmentation de l'épargne privée, les agents prévoyant qu'ils auraient ultérieurement à acquitter les impôts supplémentaires requis pour épouser la dette résultant du déficit. La force de l'argument logique conduisant à cette proposition peut être contestée pour diverses raisons. Mais il importe surtout d'étudier empiriquement les réactions de l'épargne privée aux variations du déficit budgétaire; les tests effectués conduisent à des conclusions mitigées mais reconnaissent souvent la présence d'un effet allant dans le sens de celui mis en avant par l'équivalence ricardienne (voir J. Seater, 1993).

Pour notre propos, il faut surtout retenir que la conception de politiques macroéconomiques qui soient efficaces dans la lutte contre le chômage s'avère beaucoup plus délicate qu'on l'imaginait dans les années 1960. A quoi s'ajoute un fait qu'on avait déjà bien compris à l'époque mais que les opinions publiques persistent à négliger: ces politiques ne peuvent pas avoir d'effet immédiat sur l'emploi; disons pour être concret: pas d'effet sensible avant une année (la seule exception à cette affirmation concernerait un changement de politique qui produirait un tel choc dans les anticipations que beaucoup d'entreprises réviseraient aussitôt leurs programmes d'embauches ou de licenciements).

5.4. Dès lors qu'un chômage important persistait, voire s'aggravait, il était normal de constater que l'ancienneté du chômage touchait de plus en plus de personnes: l'effectif des "chômeurs de longue durée" croissait. Il était normal aussi que les chercheurs s'interrogent sur l'hypothèse d'"hystérésis du chômage", selon laquelle dans tout pays le chômage serait sujet à une certaine irréversibilité, rendant sa résorption particulièrement difficile. A vrai dire, le phénomène ne doit pas être exagéré, car l'histoire donne l'exemple de retournements rapides. Néanmoins, deux raisons d'hystérésis ont été mises en avant et considérées.

Premièrement, les chômeurs deviendraient de plus en plus difficilement employables au fur et à mesure que croîtrait leur ancienneté dans le chômage. Cela pourrait tenir à la personne du chômeur qui perdrait peu à peu sa compétence professionnelle ou ses habitudes de travail (la chose est souvent affirmée; mais je ne connais pas d'étude objective permettant de la vérifier). Cela pourrait tenir aussi au comportement des employeurs qui, mal informés des qualités des candidats à un poste, hésiteraient-beaucoup à recruter ceux qui n'auraient pas été retenus pour un emploi depuis longtemps (peut-être pourrait-on alors dire que l'élévation des durées de chômage entraîne un allongement des recherches des employeurs, c'est-à-dire une augmentation du chômage frictionnel). En principe, cette baisse de l'employabilité pourrait être testée, en examinant si la probabilité de sortie du chômage d'un travailleur donné décroît au fur et à mesure de l'ancienneté du chômage; mais le test est difficile à concevoir, car l'hétérogénéité de la population des chômeurs explique aussi que les fréquences de sortie du chômage diminuent au fur et à mesure que l'on examine les chômeurs de plus longue ancienneté.

Deuxièmement, pour un nombre donné de chômeurs, plus élevée serait la part des chômeurs de longue durée, plus l'arbitrage entre inflation et chômage défavoriserait le soutien de l'activité. Cette affirmation repose sur une preuve économétrique, d'ailleurs non encore fermement établie. Dans les ajustements entre variations du taux d'inflation et variations de ses facteurs explicatifs, le taux de chômage global apparaît systématiquement avec un coefficient négatif; mais si on y ajoute le taux du chômage de longue durée, celui-ci aurait tendance à apparaître avec un coefficient positif; en d'autres termes, le rôle modérateur du chômage serait d'autant plus fort qu'il y aurait moins de chômeurs de longue durée. Dans sa lutte contre le chômage la politique économique serait d'autant plus paralysée par le risque d'inflation que l'ancienneté moyenne du chômage serait plus élevée.

6. *Epilogue*

L'économie devrait mieux être au service de l'homme. Dans la mesure où le chômage massif serait inévitable, le droit au travail serait toujours mal respecté. Cela poserait deux questions principales. Quelles seraient les meilleurs compensations concrètes en faveur de ceux et celles qui seraient maintenus durablement en chômage? Quels seraient les moyens propres à réduire le plus possible l'importance du chômage? Eh bien! Ces deux questions se posent tout autant, et dans des termes peu différents, si le

chômage est évitable mais pas totalement évité. En d'autres termes, donner une réponse nette à la question figurant en titre de cet exposé n'est pas un préliminaire obligé à l'effort pour humaniser mieux les économies de ce temps.

En terminant cet exposé qui a visé à présenter la position, les connaissances et les doutes des économistes sur le sujet choisi, je peux ajouter que les économistes ne diffèrent pas des spécialistes des autres sciences sociales quant à l'objectif humain que je viens d'évoquer. De fait, beaucoup d'entre eux ont choisi leur métier dans l'espoir de contribuer à la réalisation de cet objectif.

Là où ils diffèrent peut-être, c'est dans une meilleure perception de la difficulté de la tâche et dans leur souci légitime de ne pas accrédi-ter à la légère de soi-disant remèdes qui s'avèreraient à l'épreuve plus dommageables que bienfaisants. Ce fut si souvent le cas dans le passé!

RÉFÉRENCES

- Atkinson A. (1993) ed., *Alternatives to Capitalism: the Economics of Partnership*, Macmillan, London.
- Boissonnat J., ed. (1995), *Le travail dans vingt ans*, O. Jacob, Paris.
- Bruno M. (1995), *Inflation, Growth and Monetary Control: Non-linear Lessons from Crisis and Recovery*, Paoli Baffi Lectures, Banca d'Italia.
- Drèze J. (1986), "Work-sharing: some theory and recent European experience", *Economic Policy*, reproduit dans J. Drèze, *Underemployment Equilibria*, Cambridge University Press, 1991.
- Emmerij L. (1980), "The social economy of today's employment problem in the industrialised countries", in E. Malinvaud and J.P. Fitoussi, ed., *Unemployment in Western Countries*, Macmillan, London.
- Harris J. and Todaro M. (1970), "Migration, unemployment and development: a two-sector analysis", *American Economic Review*, March.
- I.L.O. (1992), *World Labour Report 5*, I.L.O., Genève.
- Malinvaud E. (1984), *Mass Unemployment*, Basil Blackwell, Oxford.
- R. Minnerath, (1996), "L'inégalité devant le travail et la doctrine sociale de l'Eglise", in *The Study of the Tension between Human Equality and Social Inequalities from the Perspective of Various Social Sciences*, Pontificiae Academiae Scientiarum Socialium Acta, Vatican.
- OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi: faits, analyses, stratégies*, OCDE, Paris.
- Salais R., Bavez N. et Reynaud B. (1986), *L'invention du chômage*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Schasching J. (1996), "Catholic social teaching and work", this volume.
- Seater J. (1993), "Ricardian equivalence", *Journal of Economic Literature*, vol. 31, p. 142-190.
- Suchocka H. (1996), "The right to work and the feasibility of full employment: dialogical points", this volume.
- Todaro M. (1985), *Economic Development in the Third World*, third edition, Longman, New York.
- Van Duijn J. (1983), *The Long Wage in Economic Life*, Allen and Unwin, London.
- Wood A. (1995), "How trade hurts unskilled workers", *Journal of Economic Perspectives*, Summer.