

Emploi, justice sociale et bien-être

Joseph E. STIGLITZ*

L'activité économique a pour but d'accroître le bien-être des individus, donc les structures économiques permettant d'atteindre cet objectif sont préférables aux autres. Ce postulat peut paraître d'une grande banalité mais, si l'on y regarde de plus près, les choses sont bien moins simples. Aucun responsable politique, de quelque tendance qu'il soit, ne dira le contraire. Pourtant, les politiques suivies vont souvent à l'encontre de ce postulat. Les doctrines économiques traditionnelles ont en effet conforté dans leurs vues les responsables politiques qui défendent un autre programme, et plongé dans la plus grande perplexité les tenants du postulat.

Deuxième postulat, lui aussi moins anodin qu'il n'y paraît: dans nos sociétés, pour la plupart des gens le travail – l'emploi – est important. Pour ceux qui perdent leur emploi, l'important n'est pas *seulement* la perte du revenu, c'est aussi la perte du sens de soi. Le chômage entraîne toute une série de problèmes et de pathologies allant de l'augmentation du taux des divorces à celle du taux des suicides, en passant par une plus forte fréquence de l'alcoolisme. Et cette relation n'est pas seulement corrélative, elle est causale. Si certains se satisfont de quelque «occupation» rémunératrice bien que sans avoir d'emploi, pour la plupart des gens, c'est le travail, la reconnaissance par autrui de leur «contribution» sous forme d'un salaire, qui importe¹.

Le présent article vise à expliquer comment la théorie économique dominante – qui inspire une grande partie du folklore politique – a servi à saper ces principes ou à les battre en brèche. Dans la première

* Université de Columbia. Cet article s'appuie sur une conférence donnée au Bureau international du Travail, à l'occasion du Forum global sur l'emploi, tenu à Genève du 1^{er} au 3 novembre 2001. L'auteur tient à remercier David Ellerman et Jerry Levinson pour les discussions enrichissantes qu'il a eues avec eux, ainsi que les Fondations Ford et Rockefeller pour le soutien financier qu'elles lui ont apporté. Les points de vue exprimés ici sont ceux de l'auteur et n'engagent aucune des organisations avec lesquelles il entretient ou a entretenu des liens.

¹ Cette attitude résulte naturellement d'un déterminisme social. Dans les sociétés occidentales, par exemple, les femmes sont de plus en plus nombreuses à vouloir travailler, et cette volonté ne s'explique pas seulement par des facteurs économiques.

section, nous montrerons comment les politiques inspirées par la conception néoclassique du marché du travail finissent par affaiblir le pouvoir de négociation des travailleurs à cause des défaillances généralisées du marché. Dans les deux sections qui suivent, nous examinerons sous l'angle critique les répercussions sur le bien-être social et l'emploi d'un éventail plus large de politiques – de la libéralisation des marchés des capitaux à la gestion budgétaire et monétaire procyclique – qui sont appliquées en partant de l'hypothèse que l'efficacité et la justice/répartition peuvent être traitées séparément. La quatrième section est un plaidoyer pour que le travail soit considéré comme une fin en soi et non comme un moyen de production et le développement comme un outil de transformation sociale. Dans la cinquième section, nous examinons le rôle de la communauté internationale pour fixer les objectifs du développement socio-économique. Enfin, dans la conclusion, nous reprenons les points principaux et faisons quelques propositions en vue d'une politique axée sur le plein emploi et de meilleures conditions de travail.

Le travail et la doctrine économique néoclassique

L'un des grands «trucs» (d'aucuns diront «traits de génie») de la doctrine néoclassique est de considérer la main-d'œuvre comme un facteur de production au même titre que les autres. La production y est formulée comme une fonction des intrants – acier, machines et travail. Cette *mathématique* risque de faire naître l'illusion qu'elle est effectivement une marchandise comme une autre, comme l'acier ou le plastique. Or il n'en est rien; la main-d'œuvre n'est pas une marchandise comme une autre. L'acier n'a que faire des conditions de travail et nul ne se soucie de son bien-être (même si, naturellement, on veille à ce qu'il soit produit dans des conditions qui ne nuisent en rien à sa qualité ou à ses performances). L'acier n'a pas besoin de se sentir *motivé* pour être un facteur de production. Il fait ce qu'on lui «dit» de faire. Par contre, la *motivation* de la main-d'œuvre préoccupe beaucoup les directions d'entreprises.

La différence tient au *caractère humain* de la main-d'œuvre. Ce sont les individus qui *décident*, qui disent combien ils travaillent et avec quel soin. Leur comportement est influencé par l'environnement dans lequel ils travaillent, notamment par les incitations qu'ils rencontrent. Selon la théorie dominante, l'individu conclut un contrat pour accomplir une certaine tâche et n'est payé que s'il s'en acquitte. Elle suppose que l'application du contrat n'entraîne aucuns frais – en partie parce que l'on est censé savoir si la tâche (minutieusement décrite) a été accomplie. Pourtant, les imperfections de l'information abondent dans l'économie, et ces imperfections ont de profondes répercussions sur la manière dont celle-ci se comporte, fait reconnu par l'attribution du prix

Nobel 2001 (pour les travaux réalisés en particulier sur l'*asymétrie* d'information). Mon propos n'est pas de passer en revue toutes les implications de cette asymétrie d'information, mais je voudrais en relever trois qui sont particulièrement pertinentes dans le cas des thèses que j'avance ici.

Premièrement, une information imparfaite entraîne une concurrence imparfaite, mais il ressort de nos recherches ce résultat étonnant que même un léger défaut de l'information – par exemple, les frais limités qu'entraînent la recherche d'un nouvel emploi – peut avoir des effets considérables. Les économistes ont toujours su que l'information était imparfaite mais ils espéraient que de légères imperfections ne modifieraient l'équilibre que faiblement, et que de fait les imperfections étaient bien mineures. Ces espoirs n'étaient fondés sur aucun travail d'analyse mais sur le constat que, si ces hypothèses étaient *fausses*, les modèles en usage depuis des décennies et les conclusions qui en découlent n'auraient plus guère de sens. Au risque de paraître pompeux, je dirai que l'analyse économique est, dans une large mesure, devenue obsolète du jour au lendemain. Toutefois la nouvelle théorie économique de l'information montre que même un faible coût pour la recherche d'un emploi peut faire chuter le salaire réel d'équilibre du niveau de concurrence au niveau de monopsonne (voir Diamond, 1971; Stiglitz, 1985b et 1987a).

Les observateurs des marchés du travail s'inquiètent depuis longtemps des asymétries dans les rapports de force entre employeurs et salariés. La mobilité des travailleurs est limitée. Les salariés qui sont licenciés – par exemple parce qu'ils réclament des augmentations de salaires ou de meilleures conditions de travail – risquent d'être mis à l'index, rendant difficile pour eux l'obtention d'un autre emploi même si les employeurs ne se concertent pas (il peut aussi y avoir collusion tacite). Les imperfections des marchés du crédit (le rationnement du crédit pouvant lui-même s'expliquer par des imperfections de l'information) font qu'un chômeur peut difficilement vivre dans de bonnes conditions pendant très longtemps. Ce travailleur se trouve dans une situation infiniment plus précaire que l'employeur qui perd le rapport tiré du travail de son salarié. Ce que notre analyse montre, c'est que, même s'il existe d'autres imperfections du marché, celles-là suffisent à placer les travailleurs dans une position fort désavantageuse.

Deuxièmement, l'information imparfaite provoque du chômage: même lorsque les salaires sont si élevés que la demande de main-d'œuvre est inférieure à l'offre, les salaires ne chutent pas. En effet, si une entreprise baisse ses salaires, l'effort fourni par les travailleurs ou la qualité du recrutement risquent de diminuer (ou les coûts de rotation de la main-d'œuvre d'augmenter). Pour la plupart des gens, il n'y a là rien de bien nouveau. Il n'en va pas de même pour le modèle économique néoclassique. Selon ce modèle, les marchés se rééquilibrent

toujours. Ce que l'on prend pour du chômage n'est rien d'autre qu'un soudain changement de la demande de loisirs. La théorie économique de l'information souligne aussi que, souvent, le processus d'*ajustement* décentralisé ne fonctionne pas parfaitement, entraînant des taux de chômage temporaire qui dépassent même les taux de chômage d'*équilibre* associés aux salaires d'efficience. Pourtant les tenants de la théorie traditionnelle font la sourde oreille – après tout, comme l'information est parfaite, il est facile d'aller vers un nouvel équilibre chaque fois que l'économie est perturbée.

Troisièmement, la théorie économique de l'information met en cause l'école néoclassique, qui affirme que les marchés *s'ajustent d'eux-mêmes* et sont *efficents*, que la nature de l'équilibre (et son efficience) ne dépend ni de la répartition ni des institutions. Pour les économistes traditionnels, c'est la loi de l'offre et de la demande qui détermine la répartition des ressources (y compris des revenus), et non les institutions comme le métayage. Ainsi, l'on peut, en toute quiétude, dissocier les questions d'efficience des questions de répartition. La théorie économique de l'information a mis en question chacun de ces postulats. Bruce Greenwald et moi-même avons montré que lorsque l'information est imparfaite ou que les marchés sont incomplets – ce qui est toujours le cas – ils ne sont pas efficaces, même sous contrainte, au sens de Pareto; cela signifie qu'il existe, par principe, des interventions sur le marché qui sont à même de prendre en compte les coûts d'information et de constitution du marché, et de contribuer au bien-être général (voir Greenwald et Stiglitz, 1986). A notre analyse selon laquelle les marchés présentent des défaillances constantes qui, en principe, peuvent être redressées par l'intervention des pouvoirs publics, il a été objecté que nous n'avions pas tenu compte des défauts d'information dans le secteur public. C'est faux. Non seulement nous en avons tenu compte, mais nous sommes allés plus loin, énonçant les raisons pour lesquelles les informations émanant des autorités publiques, leurs pouvoirs et leurs contraintes diffèrent de ceux du secteur privé décentralisé, et expliquant pourquoi, en principe du moins, les pouvoirs publics peuvent décider de prendre des mesures pour le bien-être général (voir, par exemple, Stiglitz, 1989).

Nous avons aussi montré que la nature de l'équilibre, y compris son efficience, pourrait bien dépendre de la répartition des richesses. C'est dans le cas des économies agricoles simples que cela apparaît le plus clairement, mais en fait cela se vérifie plus généralement. Les problèmes d'agence associés au métayage sont engendrés par une disparité entre la propriété de la terre et celle du capital. L'asymétrie d'information ne se manifeste pas lorsque les paysans travaillent leurs propres terres².

² Les asymétries d'information peuvent toutefois être importantes sur les marchés du crédit.

Je ne me perdrai pas en conjectures sur la question de savoir si les économistes qui ont énoncé et élaboré les théories néoclassiques avaient ou non une idée politique derrière la tête. Mais, à l'évidence, ces théories font parfaitement l'affaire de certains intérêts particuliers. Si, comme le prétend cette doctrine, il est possible de traiter séparément les questions d'efficacité et les questions d'équité, il est possible d'appliquer un programme politique axé seulement sur l'efficacité – en alléguant que, *si* la société souhaite modifier la répartition des richesses par la voie politique, *c'est là* un problème auquel elle peut s'attaquer à tout moment. Sans considération des opinions des uns et des autres sur la justice, il devient alors logique d'éliminer toute distorsion économique qui fait obstacle à l'efficacité.

Dans les modèles économiques traditionnels axés sur la concurrence, toute interférence dans le libre fonctionnement de l'économie a un effet préjudiciable sur l'efficacité, qu'il s'agisse des lois sur le salaire minimum ou des syndicats – qui faussent la concurrence sur le marché du travail – ou encore des impératifs relatifs aux conditions de travail. Un employeur qui propose de mauvaises conditions de travail ne pourra recruter que s'il offre en compensation des salaires plus élevés. Les entreprises compareront alors soigneusement le coût de l'amélioration des conditions de travail aux suppléments salariaux qu'il leur faudrait verser à titre de compensation à défaut de cette amélioration. Ces coûts salariaux supplémentaires représentent le bénéfice marginal de l'amélioration des conditions de travail. Les mesures destinées à renforcer la sécurité de l'emploi sont critiquées, non seulement lorsqu'elles sont le fait des pouvoirs publics, mais aussi lorsqu'elles découlent d'une négociation collective, parce qu'on y voit la preuve du pouvoir monopolistique des syndicats. Les régimes publics de retraite sont critiqués, eux aussi, car les charges sociales, auxquelles serait imputable l'augmentation des coûts de main-d'œuvre, sont considérées comme étant un facteur explicatif du chômage.

Ce qui est ennuyeux, c'est que la plupart de ces postulats ne résistent pas à l'épreuve des faits. Dans leurs travaux, Card et Krueger (1995) démontrent avec force que les lois sur le salaire minimum, loin d'avoir les effets dévastateurs prédits par la théorie classique, ont peut-être même des effets positifs. La théorie économique n'ajoute pas foi, elle non plus, à bon nombre de ces affirmations, même sans recourir aux théories modernes sur l'information. Même si les prestations sociales ne dépendent pas des cotisations, les charges sociales pourraient en grande partie être transférées (sauf en ce qui concerne les travailleurs qui touchent le salaire minimum), sans avoir aucune répercussion sur l'emploi; et, dans la mesure où les prestations sociales dépendent des cotisations, l'effet sur l'offre de main-d'œuvre devrait être faible ou nul (même pas positif). Mais la théorie économique de l'information explique clairement pourquoi l'équilibre du marché est généralement

inefficace, par exemple pourquoi les entreprises «minimisent» les dispositions contractuelles favorisant la sécurité de l'emploi (voir en particulier Shapiro et Stiglitz, 1984).

Bref, le credo fondé sur la flexibilité du marché de l'emploi n'est qu'une tentative maladroitement dissimulée de revenir, sous prétexte d'«efficacité économique», sur des acquis obtenus par les travailleurs après des années de négociation et d'action politique. Certes, les syndicats ne se sont pas toujours contentés de corriger le déséquilibre des forces et il leur est arrivé d'user de leur pouvoir de négociation pour assurer une protection *excessive* à leurs adhérents au détriment d'autres travailleurs de l'économie. Toutefois, lorsque cela arrive, il serait illusoire de croire que, sans ce type de protection, la concurrence déboucherait sur des solutions efficaces *ou équitables*; il vaut mieux s'efforcer de corriger les déséquilibres.

Si la liberté syndicale et les droits syndicaux sont importants pour remédier aux déséquilibres du rapport de forces sur le marché du travail, il reste que, même lorsque les travailleurs jouissent de tels droits, ils se trouvent généralement en situation défavorable. Il est bien plus facile pour un employeur de remplacer des travailleurs récalcitrants que l'inverse, surtout en période de chômage élevé. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer, par exemple en veillant à assurer la santé et la sécurité au travail.

Des «politiques favorables au marché» : qui supporte le risque?

Il existe toute une panoplie d'autres mesures – parfois apparemment fort éloignées du marché du travail – qui influent sur l'issue des négociations. Ainsi, la libéralisation du marché des capitaux améliore le pouvoir de négociation des détenteurs des capitaux: elle leur donne de fait le droit de déclarer que, en cas d'une taxation qu'ils estimeraient excessive ou de toute autre mesure qui leur déplairait, ils expatrieraient leurs fonds. La libéralisation donne des armes au capital et fait pencher la balance en sa faveur. En poussant le raisonnement jusqu'au bout, cela signifie que le capital ne doit pas être taxé du tout. Si des mesures similaires avaient été prises pour favoriser la mobilité des travailleurs, la possibilité de taxer le travail aurait, elle aussi, été restreinte (voir par exemple Stiglitz, 1983a et 1983b). Il est un principe bien connu de la théorie fiscale selon lequel, pour être optimal, l'impôt doit être inversement proportionnel à l'élasticité de l'offre; la libéralisation du marché des capitaux conduit à l'abaissement du niveau de l'impôt optimal appliqué au capital.

«La flexibilité du marché du travail» et «la libéralisation du marché des capitaux» peuvent donc apparaître comme des politiques symétriques, débouchant sur la libéralisation des deux marchés, mais leurs

conséquences, elles, n'ont rien de symétrique – et les deux servent à favoriser le capital au détriment des travailleurs. Ces principes sont devenus des éléments tellement incontournables du credo d'une saine politique que l'on a presque totalement négligé leurs conséquences sur le plan de la répartition; et, naturellement, si l'on pouvait dissocier efficacité et répartition, comme le prétend la théorie néoclassique, le déséquilibre ne serait sans doute pas aussi grave.

Bien entendu, il n'y a pas seulement le fait que les défenseurs de ces politiques négligent les imperfections de la concurrence et de l'information. Il existe d'autres imperfections du marché (certaines dues aux imperfections de l'information) qu'ils refusent aussi de voir. Les marchés de l'assurance étant imparfaits, les individus s'inquiètent de l'instabilité de leurs revenus. Ils ne peuvent atténuer ces risques qu'imparfaitement et souvent au prix fort. Le risque prend des proportions qu'il n'aurait pas si les marchés étaient parfaits. En effet, les enquêtes réalisées auprès des travailleurs pauvres montrent que l'insécurité de l'emploi est l'une de leurs principales inquiétudes, et que l'instabilité est l'une des causes et des manifestations les plus importantes de la pauvreté (voir Banque mondiale, 2000). Pourtant ce qu'on a appelé le consensus de Washington n'a pas seulement favorisé l'adoption de mesures qui accroissaient l'instabilité, il a aussi permis d'éliminer des mesures de protection de l'emploi (que les marchés, livrés à eux-mêmes, assurent rarement).

On trouve un autre ensemble important d'imperfections du marché dans le gouvernement d'entreprise. Les directeurs d'entreprises peuvent ne pas agir dans l'intérêt des actionnaires, les actionnaires majoritaires ne pas agir dans celui des actionnaires minoritaires et, plus largement, les préoccupations des autres parties prenantes peuvent ne pas être correctement reflétées dans la façon dont les décisions sont prises par ces entreprises (voir Stiglitz, 1985a).

Les défenseurs de ces «politiques favorables au marché» (qu'il serait plus juste d'appeler «politiques favorables au marché des capitaux») n'ont pas scrupuleusement respecté les symétries auxquelles le modèle néoclassique aurait dû les conduire. Par exemple, ils parlent de la discipline qu'apporte la libéralisation du marché des capitaux – la discipline de marchés capricieux qui font preuve non seulement d'une exubérance irrationnelle mais, parfois aussi, d'un pessimisme tout aussi irrationnel. Ceux qui se soumettent à cette discipline savent aussi qu'elle obéit à des perspectives et des idéologies particulières. Imaginez combien la discipline serait différente si la main-d'œuvre, qualifiée ou non, était parfaitement mobile. Elle pourrait, par exemple, menacer de quitter un pays dont la qualité de l'air laisse à désirer ou dont l'environnement s'est dégradé.

On trouvera une autre manifestation des «politiques favorables au marché des capitaux» dans l'engouement actuel pour la privatisation de

la sécurité sociale et le remplacement des régimes à prestations définies par des régimes à cotisations définies. Si ce n'est pas ici le lieu de débattre de ces questions³, il convient néanmoins de dire clairement que la privatisation présenterait des avantages immenses pour les entreprises qui gèrent les fonds de retraite et versent les rentes, mais qu'elle ferait dans le même temps peser des risques supplémentaires sur les travailleurs car, dans la plupart des pays, le marché n'offre pas de placements pleinement indexés sur l'inflation. En outre, il apparaît que, même sur des marchés de capitaux très efficaces, comme le Royaume-Uni, les coûts de transaction sont tellement élevés que les prestations versées dans le cadre d'un système privatisé sont réduites de 40 pour cent (Murthi, Orszag et Orszag, 1999).

Les champions des doctrines favorables au marché (des capitaux) ne prétendent pas qu'aucune institution ne compte. Pour eux, ce sont les institutions monétaires qui comptent. Non contents de modifier l'environnement économique général pour modifier l'équilibre des forces, ils ont poussé à la création d'institutions monétaires qui aggravent le déséquilibre, exigeant des banques centrales indépendantes, non représentatives et dotées du seul mandat de maintenir la stabilité des prix. Ils invoquent à l'appui de leur position le «raisonnement» économique, assorti de régressions montrant que les pays dotés de banques centrales indépendantes ont une inflation plus faible⁴. Toutefois, ils confondent la fin et les moyens, à l'instar de ceux qui ne voient dans la main-d'œuvre rien d'autre qu'un intrant. L'inflation n'est préoccupante que dans la mesure où elle a un impact sur les résultats *réels*, par exemple une croissance réduite, un accroissement de la pauvreté et des inégalités. Et le lien entre l'indépendance des banques centrales et ces résultats *réels* est, pour le moins, ténu⁵.

Même si l'on pense que, sur le plan *institutionnel*, il est préférable d'avoir une banque centrale indépendante⁶, indépendance et non-représentativité sont deux choses différentes. On peut avoir une banque centrale indépendante au sein de laquelle les intérêts des différentes parties sont représentés. Mais il n'est pas vrai qu'il existe une

³ On trouvera une analyse de quelques-unes des contrevérités qui sous-tendent les arguments couramment invoqués en faveur de la privatisation dans Orszag et Stiglitz (2001).

⁴ Les doctrines néoclassiques ont renforcé ces perspectives. Selon les tenants de ces doctrines, il n'y a pas d'arbitrage à long terme. Toutefois, même si tel était le cas, l'arbitrage est peut-être possible à court terme. Tant que le NAIRU (taux de chômage non inflationniste) est incertain, les différents cadres de politique économique imposent des risques différents (voir Stiglitz, 1997).

⁵ L'une des raisons en est, naturellement, qu'il est difficile d'établir une relation contraire significative entre l'inflation et la croissance dans les économies à faible inflation (voir Bruno et Easterly, 1996).

⁶ Je trouve l'argument plus convaincant dans les pays qui ont connu des périodes prolongées de forte inflation que dans les autres.

politique unique dominante au sens de Pareto⁷, politique à laquelle toute personne «raisonnable» peut adhérer. Et, tant qu'il en sera ainsi, on ne peut pas – ou, du moins, on ne doit pas – déléguer la prise des décisions aux technocrates, et encore moins à un groupe dont les intérêts divergent fortement de ceux des autres groupes. J'y reviendrai à la fin de la prochaine section.

Niveau de l'emploi

Dans la section précédente, nous soutenions que les pouvoirs publics ont un rôle à jouer sur le marché du travail: au moins celui de garantir le droit à l'action collective et l'application de normes minimales. L'idée que les marchés sont incapables de donner des résultats efficaces (et souhaitables) sur le plan social est admise depuis longtemps. Keynes avait souligné le risque d'un chômage persistant. Cependant, par un tour de passe-passe, la théorie qualifiée par la suite de synthèse néoclassique (Samuelson, 1997) a prétendu que, une fois éliminée la défaillance du marché que constitue le chômage de masse, les marchés fonctionnent efficacement. Le modèle néoclassique – et ses promesses d'efficacité – a ainsi prévalu. La synthèse néoclassique est tout simplement une affirmation, un espoir, une tentative des tenants du modèle du marché de limiter le champ d'une éventuelle intervention publique. Bruce Greenwald et moi-même avons objecté qu'il était beaucoup plus plausible d'assumer que le marché présentait des défaillances généralisées, dont le chômage de masse était la manifestation la plus évidente, la pointe de l'iceberg qu'on ne pouvait ignorer (Greenwald et Stiglitz, 1987). Les recherches sur l'information ont contribué à expliquer par où le modèle néoclassique dominant péchait: comment il peut y avoir un chômage d'équilibre⁸, comment les chocs peuvent être amplifiés et aboutir à ce que l'économie tourne bien au-dessous de ses capacités pendant de longues périodes et à ce que persistent des niveaux de chômage bien supérieurs au niveau «d'équilibre» (voir, par exemple, Greenwald et Stiglitz, 1993).

Depuis Keynes et la crise de 1929, les tenants de la loi de Say sont devenus rares. Selon cette loi, tout accroissement de l'offre de main-d'œuvre entraînerait automatiquement une augmentation de sa demande. Les théories évoquées plus haut expliquent comment l'intervention des pouvoirs publics pourrait contribuer à stabiliser l'économie et à relever le niveau d'*équilibre* de l'emploi. Les principes de la politique budgétaire et monétaire contracyclique sont désormais inscrits aux

⁷ Un courant de la macroéconomie moderne – qui affirme qu'il existe une courbe de Phillips verticale – essaie de défendre une thèse assez similaire à celle-ci.

⁸ Voir l'abondante littérature consacrée aux salaires d'efficience (par exemple, Stiglitz, 1974 et 1987b; Shapiro et Stiglitz, 1984) qui découle en grande partie des problèmes d'imperfections de l'information.

programmes de macroéconomie de toutes les universités du monde. Or, si nous analysons les données, nous constatons avec surprise que les gouvernements des pays en développement appliquent régulièrement des politiques budgétaires procycliques. Pis encore, nous avons vu comment le FMI, face à la menace de récession, préconise le durcissement des politiques fiscales et monétaires. Nous avons pu observer que ces politiques ont exacerbé les récessions en Asie de l'Est, contribuant même à ce que l'une d'elle tourne à la dépression, dépression dont certains pays ne sont pas encore pleinement remis. Le FMI a aussi mis en place des stratégies de restructuration des marchés financiers qui ont porté préjudice aux résultats macroéconomiques. Dans ses programmes d'ajustement structurel, il a souvent assorti la libéralisation du commerce de taux d'intérêt si élevés que, même dans le climat économique le plus favorable, il aurait été impossible de créer des emplois et des entreprises; que dire alors de l'effet de ces mesures dans la situation économique défavorable de la plupart des pays en développement. De surcroît, comme les produits des pays concernés ne peuvent pas concurrencer les produits agricoles fortement subventionnés des Etats-Unis et d'ailleurs, le principe des avantages comparatifs ne peut pas opérer comme il est prévu dans les manuels d'économie. Aussi, au lieu de passer des secteurs à faible productivité vers les secteurs à haute productivité, les ressources passent tout simplement de la faible productivité au chômage.

Dans les économies de transition elles aussi, les politiques générales ont trop souvent échoué dans le domaine de la création d'emplois. Si certains employeurs, en l'absence de filets de sécurité, n'ont pas licencié leurs salariés – le chômage déclaré étant alors plus faible qu'il ne l'aurait été autrement – ceux-ci ont été sous-employés et souvent n'ont même pas été payés. Nous mesurons aujourd'hui les effets catastrophiques de cette politique: en Russie, le PIB a baissé de 40 pour cent en dix ans et le taux de pauvreté est passé de 2 à 40 pour cent au moins. La privatisation, censée créer des richesses (et des emplois), a préparé le terrain au démembrement des actifs et à la destruction des emplois.

A maintes reprises, nous avons vu s'enclencher ce cercle vicieux: les taux de chômage excessifs entraînent une détérioration de la cohésion sociale, qui s'accompagne d'une multitude de manifestations allant de la violence urbaine aux émeutes et à la contestation civile, lesquelles sont peu propices à l'investissement et à la création d'emploi. Ce phénomène s'est déroulé sous nos yeux en Indonésie, dont j'avais prédit en décembre 1997 que, si les politiques monétaires et budgétaires fortement restrictives imposées au pays étaient maintenues, on assisterait à des troubles civils et politiques dans les six mois. Mes prédictions se sont, hélas, vérifiées.

Si les taux d'intérêt élevés font obstacle à la création d'emplois, dans le cas des entreprises très endettées, une forte augmentation de

ces taux se solde par la destruction des emplois – comme on l’a vu là aussi en Asie de l’Est. Les taux élevés acculent les entreprises à la faillite, et même si les ressources *finissent* par être réaffectées (bien que, en cours de route, les actifs et la valeur des actifs risquent d’avoir considérablement fondu), dans l’intervalle, le chômage peut atteindre des niveaux considérables. Or, malheureusement, abaisser les taux à ce stade ne permet pas de renverser la vapeur et de sauver l’entreprise: une faillite reste une faillite. C’est l’un des nombreux et importants effets d’hystérèse qui se produisent sur le marché de l’emploi.

Dans les processus de développement, de transition et de crise – ou même dans les périodes de ralentissement économique ordinaire –, les marchés ne conduisent pas rapidement et automatiquement au plein emploi, et il est désormais reconnu presque unanimement que les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans la création d’emplois et le maintien d’une économie de plein emploi. Nous en savons aujourd’hui beaucoup sur la manière de concevoir des programmes de stimulation efficaces. Nous savons que la politique monétaire est plus utile pour brider une économie en surchauffe que pour la relancer en période de récession où il faut recourir à des mesures budgétaires. Nous en savons aussi beaucoup sur la manière d’élaborer des politiques budgétaires efficaces, c’est-à-dire des mesures aux effets rapides et très multiplicateurs qui n’exacerbent pas les divisions sociales dans les pays où celles-ci sont déjà très marquées⁹. A titre d’exemple, mentionnons les politiques qui permettent de modifier les prix intertemporels afin d’encourager la consommation et l’investissement pendant une période où l’on prévoit du chômage (où les prix implicites des ressources sont faibles), et de pallier l’insuffisance de liquidités qui freine les dépenses d’investissement ou de consommation¹⁰. Ces politiques sont en effet plus utiles que, par exemple, les baisses d’impôts accordées aux riches ou les crédits d’impôt permanents pour investissement.

Une économie, si bien gérée soit-elle, connaîtra fatalement des périodes de ralentissement et donc de chômage. Bien que nos connaissances en matière de gestion macroéconomique se soient considérablement enrichies¹¹, les crises se sont faites partout plus fréquentes et plus profondes: près d’une centaine de pays en ont connu dans le dernier quart du vingtième siècle. Je pense qu’il y a des raisons à cela: les changements dans l’architecture économique mondiale, en particulier la

⁹ Ces objectifs ne sont, naturellement, pas les seuls que ces programmes de relance devraient atteindre; ils devraient renforcer la position à long terme du pays, ou du moins ne pas lui porter préjudice inutilement.

¹⁰ L’insuffisance de liquidités s’explique elle-même par les asymétries d’information (voir, par exemple, Stiglitz et Weiss, 1981).

¹¹ En effet, aux Etats-Unis, s’il y a encore des fluctuations économiques, on relève peu de signes d’un cycle conjoncturel; les phases d’expansion se sont allongées tandis que les phases de contraction ont raccourci.

libéralisation des marchés des capitaux, engendrent des risques qui dépassent ce que peuvent supporter de nombreux pays en développement. Ainsi, s'il faut exhorter les pays à se doter de filets de sécurité adéquats¹², il faut aussi que quiconque se soucie de l'emploi et des conditions de travail prenne en considération les éléments de l'architecture économique mondiale qui favorisent l'instabilité. Inversement, il paraît pervers de prôner des mesures économiques favorisant l'instabilité et de combattre, en même temps, la mise en place de mécanismes de protection de l'emploi. Or il est à noter que c'est précisément ce que font les partisans des doctrines néolibérales.

Parce qu'il existe beaucoup d'incertitudes quant à la dynamique des systèmes économiques, il existe beaucoup d'incertitudes quant aux conséquences de toute politique. Aujourd'hui, par exemple, nous ignorons quelle sera la gravité de la récession et ce qu'elle aurait été sans intervention des pouvoirs publics. Tout processus de prise de décision doit prendre en compte ces risques et, être mené avec méthode, c'est-à-dire en réexaminant les politiques à la lumière des informations les plus récentes. Mais les choix politiques doivent aussi tenir compte d'un certain nombre de phénomènes irréversibles et non linéaires. C'est ce que nous relevons plus haut: une faible augmentation des taux d'intérêt n'accule pas forcément une entreprise à la faillite, alors qu'une forte augmentation de ces taux le peut, avec des conséquences irréversibles en termes de dissolution du capital organisationnel. Une baisse ultérieure des taux ne réparera pas forcément les dommages. A politiques différentes, risques différents, ceux-ci étant supportés par différents groupes de la société. Or, et nul n'en sera étonné, les politiques défendues par ceux qui ont des intérêts financiers en jeu font peser une part disproportionnée des risques sur les travailleurs.

En élaborant les politiques macroéconomiques, il faut se garder de perdre de vue les objectifs ultimes au profit des variables intermédiaires – par exemple il faut se soucier de l'emploi, de la croissance et du niveau de vie au lieu des taux d'intérêt, d'inflation ou de change. Ces variables ne comptent que dans la mesure où elles ont des incidences sur les variables fondamentales. Or, et cela est caractéristique, l'analyse macroéconomique réalise un compromis entre une variable d'intérêt *direct* – l'emploi et la production aujourd'hui – et une variable intermédiaire – l'inflation. Elle *affirme* qu'une inflation accrue se soldera par une croissance plus faible, bien qu'il soit difficile de prouver que pareille relation soit statistiquement et économiquement significative pour des pays, comme les Etats-Unis, où l'inflation est basse. Elle *affirme* que, une fois l'inflation enclenchée, il est difficile de l'endiguer,

¹² Bien qu'il faille, en même temps, reconnaître que ces filets de sécurité sont inadaptés – même dans les pays avancés – dans le secteur agricole et chez les travailleurs indépendants, secteurs dominants dans les pays moins développés.

que l'économie est au bord d'un précipice, l'instabilité des prix, dans lequel il est facile de basculer. Là encore, aucune preuve ne vient étayer cette «théorie du précipice». Enfin, elle affirme aussi que, une fois cette inflation amorcée, il est très coûteux d'inverser la tendance. Or tout indique le contraire: la courbe de Phillips augmentée est linéaire ou convexe, et non concave, du moins dans le cas des Etats-Unis (Stiglitz, 1997).

Il n'y a dès lors rien d'étonnant à ce que les arbitrages entre les variables d'importance *fondamentale* aient fait l'objet de si peu d'analyses: ces arbitrages sont en effet extraordinairement difficiles à établir. Cependant, même si cela était possible, l'analyse devrait être axée sur les risques: quels sont les risques liés aux politiques exagérément agressives? aux politiques insuffisamment agressives? et qui les supporte? De toute évidence, selon les politiques choisies, ce sont des groupes sociaux différents qui supportent ces risques¹³. Il s'ensuit donc que la politique macroéconomique n'est pas une affaire purement technique et que, partant, elle ne doit pas être confiée à des technocrates. Il en découle encore plus qu'il est pour le moins problématique de déléguer la prise de décision à une banque centrale indépendante non représentative des différents groupes touchés par la macropolitique, qui est dominée par les intérêts financiers et que l'emploi ne préoccupe guère, voire pas du tout.

Notre intérêt pour l'emploi et les travailleurs nous incite donc à préconiser non seulement des politiques macroéconomiques énergiques et favorables au maintien du plein emploi, des politiques qui conduisent à une plus grande stabilité économique, mais aussi des filets de sécurité solides pour protéger les travailleurs contre les fluctuations inévitables, même avec les meilleures politiques, ainsi que des structures institutionnelles assurant une représentation adéquate des intérêts et des préoccupations des travailleurs. Or tous à travers le monde, même les gouvernements sociaux-démocrates, ont échoué, en donnant leur aval à des banques centrales non représentatives et indépendantes. Il n'existe guère de preuve convaincante montrant que les pays dotés de banques centrales indépendantes jouissent d'une croissance plus rapide, d'un fort taux d'emploi, d'un meilleur niveau de vie ou de salaires réels plus élevés (toutes choses étant égales par ailleurs). Il n'y a rien de bien prodigieux à ce qu'une banque centrale indépendante dont les efforts sont axés exclusivement sur l'inflation parvienne à la maîtriser. Toutefois, comme je l'ai dit précédemment, l'inflation n'est qu'une variable intermédiaire. De plus, même si l'on admet l'indépendance de

¹³ La nature de ces risques dépend, naturellement, des relations structurelles sous-jacentes. Par exemple, s'il est facile d'inverser une faible hausse de l'inflation (comme certains éléments tendent à le prouver), on devrait se montrer plus disposé à être plus agressif (voir Stiglitz, 1997; Council of Economic Advisers (Conseil des conseillers économiques), 1996 et 1997).

la banque centrale, il ne s'ensuit pas forcément que son mandat porte exclusivement sur l'inflation. A mon avis, le mandat plus large de la Réserve fédérale, qui inclut aussi l'emploi et la croissance, a bien servi les Etats-Unis. Et, si l'on soutient que la politique monétaire doit tenir compte de l'emploi et d'autres objectifs, cela suppose qu'une banque centrale réputée indépendante ne doit en aucun cas être dominée par les intérêts financiers; les travailleurs doivent pouvoir y faire entendre leur voix, haut et clair.

Le travail, fin plutôt que moyen, et le développement, outil de transformation sociale

Certes, cet article est consacré en grande partie à l'*analyse économique* – les institutions et les politiques qui contribuent à créer des emplois – et aux insuffisances du modèle néolibéral. Toutefois, je ne serais pas allé au bout de ma pensée si j'omettais de signaler que l'enjeu ne réside pas seulement dans les modèles de fonctionnement de l'économie mais aussi dans ses *objectifs*. Comme je l'ai déjà relevé, pour une grande partie de la doctrine néolibérale, la main-d'œuvre n'est qu'un facteur de production, un «intrant» comme un autre. Mais si l'amélioration du niveau de vie est l'objectif de l'économie politique, alors l'amélioration du bien-être des travailleurs devient une fin en soi. Ce n'est que si l'on est convaincu que les marchés sont efficaces que l'on peut, en toute confiance, se désintéresser du bien-être des travailleurs puisque tous les ajustements s'effectueront par le marché¹⁴.

Ailleurs (Stiglitz, 1998), j'avais soutenu que le développement est plus qu'une simple accumulation de capital et qu'une réduction des distorsions (inefficiences) de l'économie. C'est une transformation de la société, un changement de cap par rapport aux pratiques et aux modes de pensée traditionnels. Si le développement se bornait à être une simple affaire d'accumulation de capital, il s'agirait essentiellement, pour le réussir, de rendre le pays attirant en renforçant la «sécurité» du capital¹⁵.

Si, toutefois, l'on donne au développement une toute autre dimension, alors il faut, pour le moins, se préoccuper autant des travailleurs et

¹⁴ Je me suis concentré sur un certain nombre des défaillances du marché; mais il y en a d'autres, notamment dans le secteur de l'éducation et de la formation, où le contrat est imparfait (voir, par exemple, Arnott et Stiglitz, 1985).

¹⁵ Laissons de côté ici la question de la réussite ou non des politiques préconisées à ce sujet par le FMI. Il n'est pas interdit de penser que la libéralisation du marché des capitaux, si elle a facilité l'accès au capital, a aussi accru l'instabilité, rendu les crises plus fréquentes, et qu'en ce sens elle n'a pas contribué, à l'échelon mondial, à la «sécurité» du capital. Certains diront qu'il s'agissait moins d'accroître la sécurité du capital que son rendement. La mobilité accrue du capital, nous l'avons vu, rend sa taxation plus difficile et, parce que les particuliers et les entreprises les plus riches sont aussi les plus aptes à prendre des risques, le caractère plus risqué du climat économique mondial dans lequel nous évoluons aujourd'hui distribue les richesses en leur faveur.

de leur sécurité. Nous devons les convaincre que le changement peut leur profiter. Toutefois, s'ils sont exposés à une insécurité de l'emploi et à un chômage croissants, cela ne sera pas possible. Et c'est précisément ce qu'un grand nombre de politiques de «réformes» ont fait. En d'autres termes, si l'on veut un développement démocratique, il faut mettre en question l'autorité et le mode de participation à la prise des décisions, il faut instaurer la démocratie sur le lieu de travail¹⁶ et dans les processus politiques. Il faut pour cela plus de démocratie à tous les niveaux des structures de direction et de gestion des affaires publiques¹⁷.

Le rôle de la communauté internationale

Les principes énoncés jusqu'ici dans cet article n'ont rien de très radical, bien qu'ils puissent le paraître dans les milieux des fondamentalistes de la loi du marché. Cette dernière section sur le rôle de la communauté internationale commence sur une simple prémisse; elle non plus ne devrait pas prêter à controverse bien que je n'en sois pas tout à fait sûr: la communauté internationale ne devrait pas prôner des politiques qui *contreviennent* aux principes énoncés plus haut. Or c'est justement ce qu'elle a fait, par le biais des politiques issues du consensus de Washington qui prévalent au sein des institutions économiques internationales. Celles-ci ont prôné des politiques macroéconomiques qui ont provoqué un chômage inutilement élevé, et qui se sont assorties de mesures monétaires et budgétaires *procycliques*, dont on a vu les manifestations les plus graves et les plus dramatiques en Asie de l'Est. Pour ceux qui ont travaillé dans les pays en développement, les effets de ces politiques sont clairs depuis des années. Les institutions économiques internationales ont préconisé des politiques financières qui ont remplacé les stabilisateurs automatiques par des déstabilisateurs automatiques; dès l'instant où les économies entrent en récession, le nombre des prêts improductifs augmente et la stricte application des normes d'adéquation aux fonds propres force les banques à réduire les crédits, entraînant une accélération immédiate du déclin. Elles ont préconisé la privatisation des fonds de retraite, exposant les personnes âgées à des risques dont elles auraient autrement été protégées, et imposant des coûts de transaction qui, tout en enrichissant les prestataires de services financiers, diminuent sensiblement les prestations perçues par les retraités. Elles n'ont pas seulement promu des politiques comme la libéralisation des marchés des capitaux qui exposent les pays à des risques énormes qu'ils sont incapables de gérer correctement, elles ont

¹⁶ Il est avéré que la démocratie sur le lieu de travail est un facteur d'efficacité économique (voir Blinder, 1990; Levine, 1995).

¹⁷ Par contre, la conditionnalité instituée par le FMI sert souvent à saper les processus démocratiques, surtout quand (comme en Corée) elle s'étend bien au-delà des problèmes directement liés à la crise et touche des questions politiques de fond (voir Feldstein, 1998).

aussi favorisé une «flexibilité du marché du travail», faisant supporter aux travailleurs une part croissante des effets négatifs de ces politiques. Elles se sont opposées aux revendications concernant le droit à l'action collective, ou du moins ne les ont pas soutenues, sous prétexte de ne pas vouloir s'ingérer dans la politique – alors que, dans maints autres contextes, elles n'ont aucun scrupule à le faire. Mon propos n'est pas d'essayer d'expliquer pourquoi les institutions en question ont pris de telles positions, même si cela n'est guère étonnant compte tenu de leurs structures de direction: elles sont dirigées par des ministres des finances, des gouverneurs de banques centrales, dont les intérêts, les points de vue et l'idéologie sont rarement en parfaite empathie avec les préoccupations des travailleurs.

Je crois néanmoins que la communauté internationale devrait aller plus loin. Le FMI est né il y a plus de cinquante ans, au lendemain de la seconde guerre mondiale, de la peur que le monde ne bascule une fois encore dans la récession généralisée. Il était censé faire pression sur les pays pour qu'ils adoptent des politiques économiques d'*expansion* – fort de l'idée que le ralentissement dans un pays avait des effets d'entraînement sur d'autres (externalité négative) – et fournir les ressources nécessaires pour ce faire. Or non seulement il a abandonné son mandat original mais il a épousé la cause adverse, fournissant trop souvent des fonds à des pays à la condition qu'ils adoptent des politiques *restrictives*. Comme nous l'avons vu, beaucoup de pays en développement appliquent des politiques budgétaires procycliques. Cette aberration est rarement imputable à une méconnaissance de l'économie moderne, mais plutôt à un manque de moyens. Comme le dit l'adage, les banques ne prêtent qu'aux riches, aussi lorsque les pays en développement entrent en récession, elles réduisent leurs crédits, aggravant le ralentissement. C'est pourquoi ces pays non seulement font face à des taux d'intérêt exorbitants – les primes de risques étant le fruit d'un pessimisme aussi irrationnel que ne l'était l'exubérance du temps de la prospérité – mais risquent aussi d'être privés d'accès au crédit. Nombreux sont ceux aujourd'hui qui soutiennent l'hypothèse qu'il existe un rationnement du crédit (Eaton et Gersovitz, 1981), explicable par les théories de l'information imparfaite et asymétrique (voir, par exemple, Stiglitz et Weiss, 1981). Pallier ce rationnement du crédit (parfois appelé contrainte de liquidités) est la *raison d'être* du FMI, la raison pour laquelle il faut une institution internationale *publique*. Mais malheureusement, au lieu d'apporter les liquidités dont les pays en développement ont besoin pour mener des politiques de plein emploi, le FMI ne leur en fournit qu'à la condition qu'ils pratiquent des politiques restrictives.

Il est toutefois une critique plus fondamentale encore des stratégies du FMI, c'est celle qui concerne les déficits commerciaux. Les pays qui accusent d'importants déficits commerciaux sont invités à les

réduire, mais jamais l'on ne dit mot à l'encontre de ceux qui entretiennent des excédents dans ce secteur. Si les déficits sont un vice, les excédents sont sans doute une vertu. Que nous sommes loin de la vision de Keynes! C'était alors les pays excédentaires qui étaient montrés du doigt car leur acharnement à maintenir un niveau d'épargne élevé entraînait la sous-consommation et l'insuffisance de la demande globale qui menaçaient la prospérité mondiale. Il avait même été question de les pénaliser.

Il semble que le FMI d'aujourd'hui soit passé à côté d'un principe fondamental: la somme de tous les déficits et excédents commerciaux doit être nulle. Aussi, si certains pays – comme la Chine et le Japon – insistent pour enregistrer de forts excédents, d'autres pays afficheront obligatoirement d'importants déficits. Les déficits sont comme des «patates chaudes»: lorsqu'on oblige un pays à combler son déficit, celui-ci apparaîtra *forcément* ailleurs dans le système. L'accent étant mis sur les déficits commerciaux, il n'est pas surprenant qu'une crise menace toujours quelque part dans le monde.

Aujourd'hui, ces problèmes sont devenus plus urgents avec le risque que le monde s'achemine vers un ralentissement généralisé de l'économie. La question n'est pas de savoir si la croissance sera négative: le risque est que l'économie mondiale fonctionne en fort sous-régime et que cela se solderait fatalement par une augmentation du chômage.

Le remède est simple. Comme nous venons de le voir, les problèmes liés à l'insuffisance de la demande globale mondiale préoccupaient beaucoup Keynes et ses collègues au moment de la création du FMI. Il existe un mécanisme pour stimuler le pouvoir d'achat global, à savoir la création de droits de tirage spéciaux (DTS). Voici un scénario possible: imaginons que les nations du monde souhaitent conserver des réserves égales à un pourcentage fixe de leur PIB. Avec un PIB mondial d'environ 40 000 milliards de dollars et une croissance d'environ 2 pour cent, si les réserves représentaient 5 pour cent du PIB, les réserves globales augmenteraient de 40 milliards de dollars par an. Si l'on tient compte des excédents de la Chine et du Japon, il serait peut-être plus réaliste de doubler ce montant. Une émission annuelle de DTS de ce montant compenserait tout juste le pouvoir d'achat gelé dans les réserves et ne serait donc pas facteur d'inflation. Les DTS pourraient servir à agir dans l'intérêt collectif, que ce soit en aidant les pays les plus pauvres ou en luttant contre la dégradation de l'environnement dans le monde.

Depuis plusieurs dizaines d'années, le FMI s'occupe essentiellement de renflouer les créanciers et de promouvoir le programme néolibéral. Il est temps pour lui de revenir à sa vocation première – c'est-à-dire assurer des liquidités au monde, contribuer à une croissance mondiale durable et, grâce à elle, au plein emploi. Mais je crois que la communauté internationale ne devrait pas s'arrêter là: il ne suffit pas d'être

«inoffensif» ou de ramener le FMI à son rôle de promoteur de la prospérité économique mondiale. La communauté internationale devrait œuvrer pour le *travail décent*, pour le plein emploi et pour de meilleures conditions de travail. Il existe aujourd'hui des mécanismes internationaux de *surveillance* des pays pour veiller à ce qu'ils se conforment aux normes internationales en matière de politiques macroéconomiques et à celles des institutions financières. Les consultations du FMI au titre de l'article IV ne consistent plus seulement à vérifier si les pays respectent les dispositions de l'accord, elles consistent aussi en un examen abusif d'une série de politiques. Or, si certains indicateurs macroéconomiques mobilisent une attention considérable, d'autres, comme le niveau de l'emploi, le niveau des salaires et les disparités salariales, sont quasiment ignorés. Je suis fermement convaincu que l'information contribue à forger les comportements: si nous nous concentrons sur le chômage, nous serons presque inévitablement amenés à faire en sorte qu'il demeure dans des limites raisonnables, faute de quoi nous nous efforcerons de comprendre pourquoi. Si nous réclamons que l'adoption de programmes (comme les programmes d'ajustement structurel) soit précédée d'une «déclaration relative à l'impact sur l'emploi», il est probable que les politiques adoptées seraient moins préjudiciables aux travailleurs.

Les études doivent être menées par des experts des marchés du travail. Il est grand temps que nous reconnaissons qu'il y a des arbitrages à faire dans le domaine des politiques économiques, qu'il n'y a pas de politique unique dominante au sens de Pareto. Il nous faut aussi reconnaître les nombreuses incertitudes qui planent quant aux conséquences des politiques économiques et le fait qu'il existe une corrélation, qui ne relève sans doute pas du hasard, entre certains points de vue et intérêts particuliers et la pensée économique dominante. Ce sont les milieux financiers qui se sont faits les plus ardents défenseurs de la libéralisation du marché des capitaux, et ce malgré l'absence de preuves empiriques et théoriques convaincantes qu'elle favorise la croissance, et alors qu'il existe des preuves qu'elle est facteur d'instabilité. Parmi les économistes, les spécialistes du monde du travail sont les plus sceptiques face à la thèse selon laquelle un salaire minimum même modeste provoque un fort chômage. Mais, même si l'on rejette l'analyse de Card et de Krueger (1995) qui n'ont découvert aucun effet négatif sur l'emploi, elle démontre tout de même clairement que, s'il y a un effet négatif, il est faible.

Il nous faut un nouveau cadre de procédure pour les consultations au titre de l'article IV, qui doivent être menées dans un plus grand souci d'ouverture et de transparence et avec une participation plus large. Ces consultations serviraient non à imposer des conditions aux pays, mais à favoriser le type de dialogue sur la politique économique qui devrait être au cœur de toute démocratie.

C'est peut-être là une réforme bien modeste, mais c'est un pas que nous pouvons accomplir vers la mise en place de politiques économiques favorables à la justice sociale et au bien-être.

Conclusion

Dans de nombreux pays, la politique de l'emploi est subordonnée à des politiques économiques plus générales qui, trop souvent, sont dominées par des intérêts commerciaux et financiers particuliers. Ceux qui défendent ces intérêts ont réussi à faire croire que ce qui était bon pour eux était bon pour tous – c'est la version moderne de la théorie du ruissellement qui suggère que les travailleurs tireront bientôt, si ce n'est immédiatement, les bénéfices de ces sages politiques. Selon eux, les politiques dominantes au sens de Pareto sont les seules à avoir droit de cité, la politique économique peut donc tout simplement être confiée aux technocrates chargés de la déterminer. Pendant trop longtemps, les travailleurs ont acquiescé, défendant parfois cette thèse avec plus de succès encore que ceux qu'elle servait.

Ce que je préconise, ce n'est pas le retour à la lutte des classes mais la simple reconnaissance de principes établis depuis longtemps: il y a des arbitrages à faire, il y a des incertitudes, des politiques différentes ont un impact différent sur des groupes différents, le rôle du conseiller économique est d'informer les décideurs des conséquences respectives des différentes décisions envisagées et le rôle du politique est de prendre ces décisions.

Le fait que ces principes aient souvent été détournés a quelques conséquences importantes. Tout en nous passionnant pour les principes démocratiques, nous admettons que nos démocraties sont imparfaites et que certains groupes se font mieux entendre que d'autres. Dans le domaine de la politique économique internationale, les défenseurs des intérêts commerciaux et financiers se font bien plus entendre que les défenseurs des intérêts des travailleurs et des consommateurs. Comme nous l'avons vu, ils ont essayé de les convaincre, avec succès, qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts – donc pas de nécessité d'arbitrage. Les conséquences parlent d'elles-mêmes: si les politiques de réforme font tant de mécontents¹⁸, c'est en partie parce que très nombreux sont ceux qui en ont vraiment pâti. Au Mexique, par exemple, les revenus des 30 pour cent les plus pauvres de la population ont diminué au cours des seize dernières années. Tous les gains en revenus (reflétés dans les augmentations du PIB *moyen* par habitant) sont allés aux 30 pour cent les

¹⁸ Pour l'Amérique latine, une étude de la Banque interaméricaine de développement (BID) laisse entendre que 60 pour cent de la population estiment que l'économie est en difficulté tandis que 70 pour cent ne voient aucune perspective d'amélioration dans un avenir proche (BID, 2000).

plus riches, et d'abord aux 10 pour cent les plus prospères de ce groupe. Selon la Banque interaméricaine de développement, aucun pays d'Amérique latine qui publie des chiffres sur la répartition des revenus ne peut se targuer d'avoir vu les inégalités de revenus reculer dans les années quatre-vingt-dix (BID, 2000).

Les gouvernements – et les institutions économiques internationales, qui sont des institutions publiques *intergouvernementales*¹⁹ – jouent un rôle dans la définition du cadre économique (y compris quant aux questions ayant trait aux relations de travail). Il est donc impossible de séparer le politique de l'économique car ils sont intimement liés. Teddy Roosevelt l'avait déjà compris à la fin du siècle dernier lorsqu'il partit en guerre contre les trusts. Son combat fut motivé moins par la perte d'efficacité décrite par les triangles de Harberger et découlant du pouvoir monopolistique que par l'affaiblissement de la démocratie due à la concentration du pouvoir politique résultant de la concentration du pouvoir économique. Les lois très sévères réglementant la concentration du pouvoir des médias participent du même souci. Pourtant les politiques économiques que les institutions internationales ont souvent encouragées ont abouti à la désintégration des classes moyennes et à l'accroissement du pouvoir économique. Lorsque les monopoles nationaux sont vendus avant la mise en place d'institutions et de réglementation anti-trust efficaces, ceux qui s'emparent de ces monopoles se servent de leur richesse pour les maintenir. Il est clair que les Bill Gates et les John D. Rockefeller de ce monde n'ont jamais été les plus ardents défenseurs de la politique concurrentielle! L'interaction entre politique et économie s'est manifestée avec une acuité toute particulière en Russie où les privatisations ont anéanti la classe moyenne et engendré des inégalités criantes ainsi qu'une oligarchie qui, si elle tente d'établir un régime de droit, pèsera néanmoins de tout son argent et de tout son pouvoir pour que ce régime lui soit favorable²⁰.

J'ai essayé, dans le présent article, d'étendre le débat au-delà de la sphère économique: le marché présente des défaillances et les pouvoirs publics ont un rôle à jouer pour y remédier. Seuls, les marchés risquent de ne réussir ni à assurer le plein emploi ni à offrir des conditions de travail convenables. On constate des défaillances dans la concurrence et dans le gouvernement des entreprises, et les lois qui confèrent aux travailleurs les droits d'association et de négociation collective serviront

¹⁹ Elles ont tout fait pour perpétuer le mythe selon lequel il n'existe qu'une seule stratégie dominante au sens de Pareto – et que la politique économique est, en fait, apolitique. Non seulement elles ne sont pas censées aborder les questions politiques (bien que, inévitablement, elles ne cessent de le faire), mais elles considèrent leurs Etats membres comme des actionnaires, donnant ainsi à penser qu'elles s'apparentent davantage à des entreprises qu'à des institutions politiques.

²⁰ Voir Hoff et Stiglitz (2001) sur la question de savoir comment les politiques macroéconomiques et d'autres ont conduit à des politiques de démembrement d'actifs plutôt qu'à la création de richesses, et créé les conditions du succès des premières.

peut-être à rétablir l'équilibre, à donner aux travailleurs l'occasion de mieux faire entendre leurs préoccupations, à favoriser l'efficacité économique générale.

Les pays industrialisés ont créé toute une série d'institutions – notamment des instituts, des groupes de réflexion et des ONG indépendants et forts – qui font valoir les préoccupations nationales dans leur sens le plus large, qui défendent les intérêts des consommateurs et des travailleurs, et qui constituent des garde-fous, même imparfaits, à l'expression des intérêts particuliers. Il n'en va pas de même dans de nombreux pays en développement. Et pourtant l'enjeu dans ces pays n'est pas seulement l'efficacité économique, mais la définition de leur projet de société et le maintien ou la mise en place d'une véritable démocratie politique. Autrement dit, la répartition des revenus et la création d'institutions qui donnent la parole aux travailleurs ont un rôle important à jouer, non seulement en matière d'efficacité économique, mais aussi dans la dynamique du changement politique et économique. Prenons ne serait-ce qu'un exemple: la réforme agraire. Dans de nombreux pays, la terre est très injustement répartie, et la majeure partie des propriétés sont en métayage. La part de 50 pour cent due par les métayers est une démotivation. Toutefois, si un gouvernement avait le malheur d'imposer une taxe de 50 pour cent, les institutions économiques internationales crieraient aussitôt à l'incitation négative. L'apparent désintérêt du FMI²¹ n'est pas très surprenant: la réforme agraire perturberait les intérêts économiques et risquerait même de mettre en question les droits fonciers existants, quelle que soit la manière dont ces titres de propriété ont été établis. On peut avancer un autre argument plus favorable encore à cette réforme: plusieurs des pays en développement qui s'en sortent le mieux ont engagé des réformes agraires de fond avant ou dès le début de leur processus de développement. Les intérêts des syndicats coïncidant avec ceux des paysans sans terres²², ces deux groupes, s'ils s'unissent, peuvent constituer une force considérable en faveur de la réforme agraire.

Le développement va au-delà de la simple accumulation de capital et d'une meilleure répartition des ressources, c'est une transformation de la société. Pour être équitable, durable et démocratique, le développement doit s'appuyer sur les droits fondamentaux du travail, dont la liberté syndicale et la négociation collective.

²¹ La Banque mondiale a en fait commencé à prôner des réformes agraires fondées sur le marché.

²² Les réformes agraires réduisent les pressions migratoires, responsables d'une pression à la baisse sur les salaires urbains.

Si la communauté internationale que nous sommes veut vraiment promouvoir un développement qui soit équitable, durable et démocratique – qui favorise le bien-être dans la société et respecte les principes fondamentaux de la justice sociale – il lui faut réformer l'architecture de l'économie internationale. Nous devons nous élever plus énergiquement contre les politiques contraires aux intérêts des travailleurs. Pour le moins, nous devons indiquer les solutions possibles et exiger la mise en place de processus démocratiques pour la prise des décisions économiques. Nous sommes demeurés trop longtemps silencieux sur ces points et ce silence est lourd de conséquences.

Références

- Arnott, Richard J.; Stiglitz, Joseph E. 1985: «Labor turnover, wage structure and moral hazard: The inefficiency of competitive markets», *Journal of Labor Economics* (Chicago), vol. 3, n° 4 (oct.), pp. 434-462.
- Banque mondiale. 2000: *Rapport sur le développement dans le monde, 2000. Combattre la pauvreté* (Washington, DC).
- BID (Banque interaméricaine de développement). 2000: *Economic and social progress in Latin America: Development beyond economics* (Washington, DC, IPES 2000).
- Blinder, Alan S. (directeur de publication). 1990: *Paying for productivity: A look at the evidence* (Washington, DC, The Brookings Institution).
- Bruno, Michael; Easterly, William. 1996: «Inflation and growth: In search of a stable relationship», *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* (St. Louis), vol. 78, n° 3 (mai-juin), pp. 139-146.
- Card, David; Krueger, Alan B. 1995: *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage* (Princeton, Princeton University Press).
- Council of Economic Advisers (Conseil des conseillers économiques). 1997: *Economic Report of the President* (Washington, DC).
- . 1996: *Economic Report of the President* (Washington, DC).
- Diamond, Peter. 1971: «A model of price adjustment», *Journal of Economic Theory* (San Diego), vol. 3, pp. 156-168.
- Eaton, Jonathan; Gersovitz, Mark. 1981: «Debt with potential repudiation: Theoretical and empirical analysis», *The Review of Economic Studies* (Edimbourg), vol. 48, n° 2 (avril), pp. 289-309.
- Feldstein, Martin. 1998: «Refocusing the IMF», *Foreign Affairs* (Palm Coast), vol. 77, n° 2 (mars-avril), pp. 20-33.
- Greenwald, Bruce C.; Stiglitz, Joseph E. 1993: «Financial market imperfections and business cycles», *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge), vol. 108, n° 1 (fév.), pp. 77-114.
- ; —. 1987: «Keynesian, new Keynesian and new classical economics», *Oxford Economic Papers* (Oxford), vol. 39, n° 1 (mars), pp. 119-133.
- ; —. 1986: «Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets», *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge), vol. 101, n° 2 (mai), pp. 229-264.
- Hoff, Karla; Stiglitz, Joseph E. 2001: «Modern economic theory and development», dans l'ouvrage publié sous la direction de Gerald Meier et Joseph E. Stiglitz: *Frontiers of development economics: The future in perspective* (Oxford, Oxford University Press), pp. 389-459.
- Levine, David I. 1995: *Reinventing the workplace: How business and employees can both win* (Washington, DC, The Brookings Institution).

- Murthi, Mamta; Orszag, Michael J.; Orszag, Peter R. 1999: *The charge ratio on individual accounts: Lessons from the U.K. experience* (Birbeck College Working Paper 99-2, London, University of London), mars.
- Orszag, Peter R.; Stiglitz, Joseph E. 2001: «Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems», dans l'ouvrage publié sous la direction de Robert Holzmann et Joseph E. Stiglitz: *New ideas about old age security: Toward sustainable pension systems in the 21st century* (Washington, DC, Banque mondiale), pp. 17-56.
- Samuelson, Paul. 1997: *Economics: The Original 1948 Edition* (New York, McGraw-Hill Professional).
- Shapiro, Carl; Stiglitz, Joseph E. 1984: «Equilibrium unemployment as a worker discipline device», *American Economic Review* (Nashville), vol. 74, n° 3 (juin), pp. 433-444.
- Stiglitz, Joseph E. 1998: *Towards a new paradigm for development: Strategies, policies and processes*, neuvième conférence de Raul Prebisch, tenue au Palais des Nations, Genève, 19 octobre (Genève).
- . 1997: «Reflections on the natural rate hypothesis», *Journal of Economic Perspectives* (Nashville), vol. 11, n° 1 (hiver), pp. 3-10.
- . 1989: «The economic role of the State: Efficiency and effectiveness», dans l'ouvrage publié sous la direction de Arnold Heertje: *The economic role of the State* (Oxford, Basil Blackwell), pp. 9-85.
- . 1987a: «The causes and consequences of the dependence of quality on prices», *Journal of Economic Literature* (Nashville), vol. 25, n° 1 (mars), pp. 1-48.
- . 1987b: «Design of labor contracts: Economics of incentives and risk-sharing», dans l'ouvrage publié sous la direction de Haig Nalbantian: *Incentives, cooperation and risk sharing* (Totowa, Rowman & Allanheld), pp. 47-68.
- . 1985a: «Credit markets and the control of capital», *Journal of Money, Credit and Banking* (Columbus), vol. 17, n° 2 (mai), pp. 133-152.
- . 1985b: «Equilibrium wage distributions», *Economic Journal* (Cambridge), vol. 95, n° 379 (sept.), pp. 595-618.
- . 1983a: «Some aspects of the taxation of capital gains», *Journal of Public Economics* (Lausanne), vol. 21, pp. 257-294.
- . 1983b: «Public goods in open economies with heterogeneous individuals», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jacques-François Thisse et Henry G. Zoller: *Locational analysis of public facilities* (Amsterdam, North-Holland Publishing Company), pp. 55-78.
- . 1974: «Alternative theories of wage determination and unemployment in LDC's: The Labor Turnover Model», *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge), vol. 88, n° 2 (mai), pp. 194-227.
- ; Weiss, Andrew. 1981: «Credit rationing in markets with imperfect information», *American Economic Review* (Nashville), vol. 71, n° 3 (juin), pp. 393-410.