

Quelle croissance et quel emploi pour un développement durable?

Ni le fonctionnement spontané des marchés, ni les politiques économiques mises en oeuvre à ce jour n'ont apporté de réponse adéquate au problème lancinant du chômage. Et plus nos sociétés s'enlisent, moins le simple objectif d'une relance de la croissance semble satisfaisant. D'une part les années de crise et les stratégies libérales de sortie de crise ont dé-tricoté bien des mailles du tissu social: la croissance suffirait-elle à recomposer celui-ci? D'autre part la prise de conscience écologique interdit désormais de ne considérer que les côtés vertueux de l'expansion économique: sommes-nous collectivement capables de gérer un «développement durable», c'est-à-dire de répondre à nos besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures d'en faire autant?

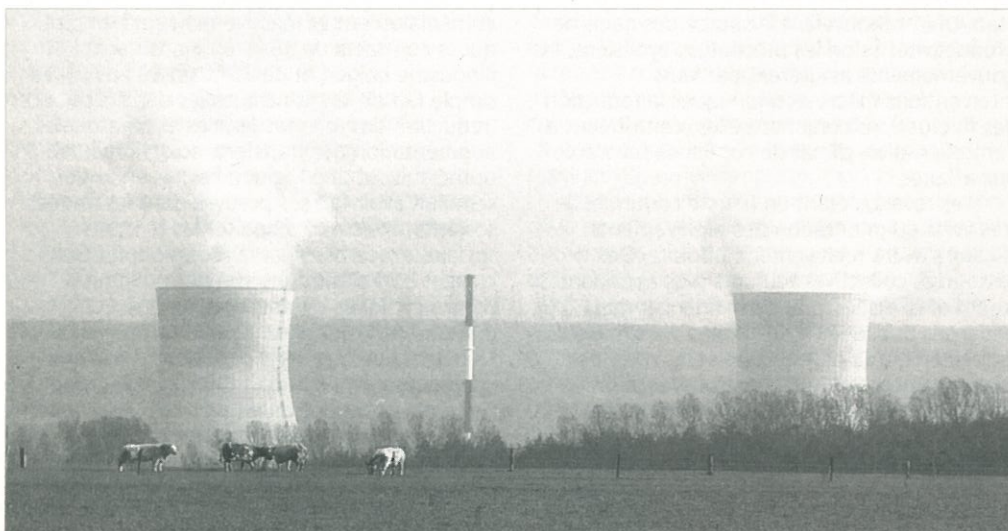
La croissance n'est pas un but en soi. Elle charrie souvent des effets indésirables: pollution, échange inégal, nivellement culturel, monétarisation excessive des échanges. Mais l'absence de croissance est douloureuse. Elle met en panne «l'ascenseur social» qui — à tort ou à raison — donne à chacun l'espoir d'accéder un jour à une position meilleure et de voir ses enfants mieux nantis que soi-même. Elle rend beaucoup plus dramatique — et donc beaucoup moins probable — toute tentative de redistribution puisqu'il devient difficile d'augmenter le revenu des uns sans réduire d'autant celui des autres.

L'emploi lui-même n'est pas un but en soi. N'est-il pas paradoxal de se réjouir aujourd'hui à l'idée que notre maigre croissance devient plus «riche en emploi»? On ne se plaignait guère, dans les années soixante en Europe, d'une croissance relativement peu génératrice d'emploi (0,3% par an en moyenne), les gains

de productivité élevés se conjuguant à l'époque avec une réduction sensible de la durée du travail. Le «temps retrouvé» grâce au progrès technique n'est-il pas un acquis important, à cultiver encore? Si toute réponse à cette question requiert de multiples nuances c'est, on s'en doute, en raison de problèmes de répartition. Le temps de travail libéré par la machine est aujourd'hui bien curieusement partagé. Le loisir se concentre massivement sur les plus jeunes et les plus vieux, et sur les chômeurs qui n'en demandent pas tant. L'emploi n'est certes pas un but en soi, mais l'existence de millions de demandeurs d'emploi insatisfaits est douloureuse. Et comment redistribuer le travail (et le pouvoir d'achat qui l'accompagne) en l'absence d'une croissance générale des revenus susceptible d'adoucir les sacrifices? On y revient: nos sociétés ont aujourd'hui besoin de croissance économique, non pas comme finalité, mais comme condition d'accès à une redistribution réfléchie, porteuse d'un développement durable.

L'Europe a connu, pendant le quart de siècle qui a suivi la deuxième guerre mondiale (± 1948 à ± 1973), une croissance tout à fait exceptionnelle, dépassant largement les performances ultérieures et antérieures. Si cet épisode historique, souvent dénommé «l'âge d'or», ne comporte pas que des vertus, on peut lui reconnaître comme mérite, outre le relèvement spectaculaire du niveau de vie, l'organisation sur une vaste échelle de mécanismes de solidarité sociale. Certains considèrent aujourd'hui que la persistance de tels mécanismes entrave les lois du marché et freine l'activité économique; ceux-là brandissent l'opposition entre efficacité économique et justice sociale et suggèrent, en

La croissance économique s'est considérablement ralentie depuis vingt ans. Son rythme annuel moyen est tombé en Europe à 2,1% depuis 1974, contre 4,7% en 1960-1973. Cette chute s'est accompagnée d'une moindre création d'emplois, laissant sur le carreau 18 millions de chômeurs.



ces temps plus incertains, de viser tout d'abord la première. La thèse inverse mérite néanmoins d'être soigneusement examinée: il est vraisemblable que les mécanismes de solidarité édités depuis la guerre ont exercé un rôle positif sur la croissance; s'il semble indéniable que les institutions doivent évoluer, il est possible que leur affaiblissement en cours réduise les potentiels de croissance; il n'est pas établi que l'efficacité économique ait à souffrir d'une promotion de la solidarité.

Les ingrédients de «l'âge d'or»

La croissance économique européenne fut initialement stimulée, après la guerre, par la demande considérable liée à la reconstruction, demande rendue solvable par l'intervention financière des États-Unis, au moyen du Plan Marshall. Dans cette foulée, un réseau diversifié d'institutions s'est progressivement mis en place, tant au plan national (pactes sociaux, sécurité sociale, conventions salariales) qu'international (système monétaire de Bretton Woods, marché commun), ayant pour effet de canaliser les rapports socio-économiques et de régulariser la croissance. Celle-ci semble alors s'être auto-entretenu pendant deux décennies. L'expansion économique assura le quasi plein-emploi. Les gains de productivité spectaculaires permirent non seulement la baisse de la durée du travail, mais encore un partage relativement serein des revenus, les parts respectives du travail et du capital restant à peu près constantes. La remarquable progression du pouvoir d'achat assura une demande soutenue en biens de consommation. Les profits élevés des entreprises autorisèrent des investissements importants et l'assimilation rapide des nouvelles technologies venues des États-Unis, renouvelant la source des gains de productivité. Selon les préceptes keynésiens, les gouvernements assurèrent par leurs interventions macro-économiques la réduction des fluctuations conjoncturelles, contribuant à l'entretien d'un climat de confiance favorable aux affaires.

Les revenus étant en hausse continue, la très forte augmentation des prélèvements fiscaux s'avéra relativement indolore. Des ressources collectives toujours plus abondantes furent ainsi disponibles pour financer des dépenses publiques susceptibles d'accroître indirectement la productivité et les revenus: investissements en infrastructures utiles à l'expansion de l'industrie et du commerce tels que les réseaux de transports, dépenses d'éducation favorables au développement du «capital humain», c'est-à-dire au savoir faire de la main-d'œuvre, programmes de recherche et

développement susceptibles d'encourager l'innovation et renouveler les techniques de production. Les théories de la croissance les plus récentes tendent à souligner l'importance de ces types de dépenses, au sein d'une nation, pour que les gains de productivité ne s'épuisent pas à moyen terme, pour que les sources de l'expansion économique soient constamment renouvelées. Ces «facteurs de croissance endogène» — selon l'expression consacrée — permettent à la croissance de s'auto-entretenir. Une confrontation des raisonnements théoriques à la réalité historique suggère que de tels facteurs de croissance ne peuvent voir le jour et se maintenir en vie que s'ils font l'objet d'un consensus socio-politique, et que si les mécanismes institutionnels assurant la mobilisation de ressources collectives nécessaires à leur financement fonctionnent bien. Mais que se passe-t-il si des chocs externes ou des dysfonctionnements internes viennent menacer les sources de leur financement et la légitimité des institutions nécessaires à leur gestion?

De la crise économique à la crise des institutions

Les chocs pétroliers (1973 et 1979) ont déclenché une crise sévère pour les économies occidentales qui souffraient déjà, quoique discrètement, d'un essoufflement de la croissance depuis la fin des années soixante. En Europe, et plus particulièrement en Belgique, les premières victimes furent les entreprises. Parmi elles, les plus exposées à la concurrence internationale durent faire face à l'effondrement de leurs profits. Les salaires étant encore très largement protégés, sur base de conventions antérieures, l'ajustement se fit immédiatement et massivement sur l'emploi, qui se contracta de 16% en 5 ans dans l'industrie belge (et de 35% en 20 ans...). Le simple fait de la crise creusa les déficits publics (réduction des recettes fiscales et parafiscales, augmentation des transferts aux chômeurs). En outre, suivant une logique keynésienne qui semblait avoir fait ses preuves dans les années soixante, et en vue d'apaiser les tensions sociales exacerbées par la récession, les États crurent bon d'entreprendre des politiques contra-cycliques coûteuses (aide aux entreprises, embauche dans le secteur public). La dépression s'avérant plus structurelle que conjoncturelle, la plupart des pays d'Europe furent bientôt confrontés à un sévère problème de gestion de leur dette et des charges financières générées par celle-ci. Comment augmenter les recettes? Le plus simple était sans doute de persévérer dans les voies

traditionnelles: la part des prélèvements obligatoires (cotisations et impôts) dans le coût salarial qui était en Belgique, en moyenne, de 18 % en 1960 et de 27 % en 1973, atteignit un record de 52 % en 1984, augmentant considérablement le prix relatif du travail. Les entreprises cherchèrent légitimement à se défendre par une substitution toujours accrue de capital au travail et par un durcissement des négociations débouchant sur le blocage des salaires.

Les entreprises ont pu redresser leur situation vers le milieu des années quatre-vingt. La croissance a repris en Europe, à un rythme lent, et sur des bases très changées par rapport aux années soixante. Le succès des thèses libérales a conduit à la libéralisation des mouvements de capitaux dont les conséquences sont aujourd'hui considérables. Devenu très mobile, le capital peut « voter avec les pieds », exiger partout la meilleure rémunération, imposer certaines orientations de politique économique sous peine de désertir les lieux. La libéralisation des mouvements de capitaux a poussé les États à jouer le jeu de la concurrence fiscale, provoquant dès lors un alignement vers le bas de la fiscalité sur les revenus financiers. Cette tendance a accentué les changements déjà marqués dans la répartition macro-économique des revenus et augmenté les inégalités. Le poids des inévitables prélèvements publics s'est lourdement reporté sur les revenus du travail, entretenant la spirale des destructions d'emploi. Tandis que la très lente progression du pouvoir d'achat de la majorité de la population, et son repli frileux vers l'épargne, ont affaibli la demande intérieure, la conjonction de perspectives très incertaines de croissance réelle, de coût indirect du travail élevé, de lourdeurs administratives liées à l'embauche mais d'excellents gains financiers a constitué un incitant puissant au développement d'une mentalité de rentier, tellement mieux récompensée que celle d'entrepreneur.

Si les « forces spontanées du marché » ne semblent plus porteuses d'une croissance vigoureuse, les adjuvants à l'œuvre pendant « l'âge d'or » ont eux-mêmes perdu leur tonus. Ainsi les dépenses publiques en infrastructure, en éducation ou en recherche et développement, identifiées comme des supports déterminants d'une croissance soutenue, continuent à perdre du terrain ou stagnent à un niveau relatif bien plus faible qu'auparavant. L'assainissement toujours en cours des finances publiques et la salutaire dénonciation de gaspillages et de dysfonctionnements dans le secteur public ne sont pas seuls en cause. Plus profondément, il semble que la mobilisation collective d'un

surplus destiné à financer ce type de dépense et à garantir la protection sociale pose problème: les institutions qui assuraient historiquement ce rôle — et qui peut-être en avaient abusé — sont en proie à une double crise de fonctionnement et de légitimité. Si les marges de manoeuvre des États nationaux ont été réduites, notamment par la mobilité accrue des capitaux, les instruments de contrôle collectif de la répartition des revenus et de l'orientation du développement tardent à se mettre en place au niveau européen. Ce vide institutionnel laisse grandir dans la population un sentiment d'insatisfaction et d'impuissance. L'extraordinaire hiatus entre un discours triomphaliste sur les mérites de l'économie de marché et l'expérience, pour des millions de citoyens, d'une existence de plus en plus âpre, laisse présager les pires dérives.

Quelle stratégie pour un développement durable ?

La problématique du développement durable est issue de la prise de conscience de l'épuisement des ressources naturelles non-renouvelables: notre développement n'est considéré comme durable que si nos choix présents ne rétrécissent pas la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins. Cette définition large indique que l'enjeu n'est pas exclusivement écologique. Nos enfants et petits enfants ne vont-ils pas payer la facture d'une déstructuration du tissu social héritée de la crise ?

L'analyse historique jette le doute sur la capacité des forces spontanées du marché à apporter une solution satisfaisante à la crise dans laquelle s'enlisent nos sociétés. Dans le contexte actuel, contribuer au développement durable, n'est-ce pas lutter de toute urgence contre la désintégration sociale ? On ne peut le faire sans relancer la croissance, mais pas n'importe quelle croissance: non pas la croissance comme finalité, non pas une croissance quantitative mesurée aux gains de productivité qu'elle apporte, mais une croissance qui vise explicitement l'amélioration de la qualité de la vie, qui réponde aux besoins humains les plus pressants, une croissance riche en emplois, une croissance porteuse de solidarités et d'une recomposition du canevas institutionnel aujourd'hui déficient.

Comprise en ce sens, une stratégie de développement durable devrait aujourd'hui comporter une action dans les cinq voies suivantes:

Stimuler le secteur des services aux personnes, par le soutien de l'offre et de la demande. L'offre de services porteurs de

qualité de vie peut-être encouragée notamment par une aide au secteur associatif qui semble aujourd'hui retrouver un nouvel élan; la demande, potentiellement immense, doit être rendue solvable par une redistribution des revenus disponibles allant des catégories les plus élevées vers les catégories les plus basses d'où émanent les besoins les plus pressants en «services de proximité».

Ré-équilibrer le poids de la (para)fiscalité qui pèse aujourd'hui démesurément sur le facteur travail. Une baisse radicale du prix relatif de ce dernier renverserait les incitants constants reçus jusqu'à présent par les entreprises à substituer du capital au travail. La réduction des cotisations de sécurité sociale doit être massive et toucher au minimum l'ensemble des travailleurs peu qualifiés. Elle doit être administrativement simple, allégeant les procédures d'embauche et la gestion quotidienne de l'emploi, non seulement pour encourager celui-ci, mais encore pour modifier le regard sévère que les employeurs portent aujourd'hui sur les institutions sociales. Elle suppose des moyens et appelle donc en compensation une réforme de la fiscalité des entreprises et des revenus mobiliers (plus-values incluses), et la généralisation d'une taxe sur le CO₂.

Encourager le partage du travail sans menacer la solidarité sociale. Toutes les initiatives contribuant de manière non coercitive à répartir l'emploi sur un plus grand nombre de personnes méritent d'être considérées: utilisation des gains de productivité pour réduire le temps de travail individuel, valorisation du travail à temps partiel, des congés de formation et des pauses-carrière... En ce domaine encore, les procédures doivent impérativement être simples et transparentes, mais éviter l'écueil de la flexibilité à tout prix. Elles doivent être collectives afin de ne pas briser davantage les solidarités entre travailleurs.

Développer efficacement les dépenses publiques en infrastructures, en éducation et en recherche et développement qui sont nécessaires pour consolider la croissance à long terme. Dans un contexte budgétaire serré, la promotion de telles dépenses requiert non seulement des redistributions mais sans doute aussi une réévaluation du fonctionnement des services publics. L'essor d'un type bien ciblé de dépenses publiques passe par la suppression de multiples aides publiques aux entreprises et autres «dépenses fiscales» dont la gestion administrative s'avère très lourde pour un impact minime sur l'emploi ou la croissance.

Promouvoir l'encadrement institutionnel de la croissance dans un esprit de solidarité. Il s'agit de favoriser l'évolution dynamique du

fonctionnement de la sécurité sociale, des lieux de la concertation sociale et plus généralement du débat démocratique, en évitant deux écueils, aujourd'hui très menaçants et tous deux sources d'inefficiences: celui de la rigidité des droits acquis et celui du rétrécissement de la solidarité sociale.

Chacune de ces mesures requiert des moyens financiers. Or on ne peut sérieusement envisager ni une augmentation des déficits publics qui reporte sur les générations futures le poids des ajustements présents, ni un alourdissement significatif de la fiscalité globale. Une stratégie pour un développement durable passe donc nécessairement par une redistribution des revenus, corrigeant une évolution passée qui a systématiquement joué en défaveur de l'emploi et de certaines catégories sociales aujourd'hui démunies. Des transferts de revenus devront être systématiquement orientés des revenus financiers (y inclus plus-values) vers les revenus d'investissements productifs et en faveur de l'abaissement du coût du travail, des revenus les plus élevés vers les revenus les plus faibles, des personnes qui jouissent actuellement d'un emploi stable vers celles qui n'en ont pas.

La perspective d'une redistribution des revenus éveille cependant de nombreuses résistances au changement chez tous ceux qui craignent de lâcher des droits acquis. Briser ces résistances requiert en premier lieu des institutions politiques adéquates. En réponse à l'effacement des frontières économiques et financières, nos sociétés doivent se donner les moyens de renforcer le contrôle démocratique de leur développement. Cela suppose de repenser l'architecture des compétences collectives, du local au supranational. Briser les résistances au changement nécessite également une évolution des mentalités. Il s'agit de répandre et de renforcer la conviction qu'une diminution du chômage, une réduction des phénomènes d'exclusion et une amélioration qualitative de la croissance sont susceptibles d'augmenter le bien-être de chacun, et sont donc capables de compenser largement les effets négatifs pour certains d'une redistribution des revenus. Ne serait-ce pas notre responsabilité d'intellectuels de montrer combien les résistances (y inclus les nôtres) sont myopes et qu'il n'y a pas d'autre issue gagnante qu'un combat pour une société plus solidaire?

Isabelle Cassiers et Philippe De Villé

*Chercheur qualifié du FNRS et Professeur à l'UCL (IRES).
Professeur à l'UCL (IRES).*

Références bibliographiques

Boyer R. et Saillard Y. (eds.) (1995), *Théories de la régulation. L'état des savoirs*. Paris, La découverte.

Brundtland Report (1988), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.

Cassiers I., De Villé Ph. et Solar P. (1996), «Economic Growth in Post-War Belgium» in N. Crafts and G. Toniolo (eds.) *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 173-209.

Cassiers I. et De Villé Ph. (1996), «Croissance économique et emploi en longue période: faut-il apprendre à vivre avec moins de croissance et d'emplois?», CIFOP, 12^e Congrès des Economistes belges de Langue Française, Les grandes interrogations de l'an 2000: croissance, emploi, sécurité sociale, C1, Charleroi, pp.69-90.

Cohen D. (1994), *Les infortunes de la prospérité*, Paris, Julliard.

Drèze J. (1995), *Pour l'emploi, la croissance et l'Europe*, Bruxelles, De Boeck.

Economie Européenne (diverses dates), Commission européenne, DG des affaires économiques et financières, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes.

Fitoussi J.P. (1995), *Le débat interdit: monnaie, Europe, pauvreté*, Paris, Arlea.

Van der Linden B. (éd.) (1997), *Chômage. Réduire la fracture*, Bruxelles, De Boeck Université.