

Sortir de la crise : vers un modèle de croissance plus équitable et plus durable

Sous la direction de
David Coats



etui.

Sortir de la crise : vers un modèle de croissance
plus équitable et plus durable

Sortir de la crise : vers un modèle de croissance plus équitable et plus durable

Rapport d'une task force syndicale

Sous la direction de David Coats

Bruxelles, 2014

© Éditeur : ETUI aisbl, Bruxelles

Tous droits de reproduction réservés

Impression : imprimerie de l'ETUI, Bruxelles

D/2014/10.574/11

ISBN : 978-2-87452-275-8

L'ETUI bénéficie du soutien financier de l'Union européenne.

L'Union européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.

Table des matières

Joseph Stiglitz Préface	9
Sharan Burrow, John Evans et John Monks Introduction au rapport de la task force syndicale	17
David Coats Vers un nouveau modèle de croissance : introduction	21
 I Mesurer la performance économique et le progrès social	
John Evans et Anousheh Karvar Mesurer la performance économique et le progrès social	29
 II L'échec du fondamentalisme du marché et la nécessité d'une nouvelle approche	
Raymond Torres Coûts et implications politiques des réponses inachevées apportées à la grande récession	41
Peter Bakvis Qu'est-ce qui devrait remplacer le consensus de Washington ?	53

III Une croissance équilibrée entre les grandes régions économiques, à des niveaux compatibles avec le plein-emploi

Thomas I. Palley	
Une nouvelle approche de la croissance	63
Andrew Watt	
L'Europe	71
Kwabena Nyarko Otoo	
L'Afrique	79
Patuan Samosir	
L'Asie	85
Adhemar Mineiro	
L'Amérique latine	91
Thomas I. Palley	
Les États Unis	97
David Coats	
Évaluer les politiques	105

IV De nouveaux modèles de développement – Leçons du Sud

James Howard	
Une approche syndicale du développement et de la croissance	113
Adhemar Mineiro	
Un point de vue latino-américain	123
Esther Busser	
Une nouvelle politique industrielle comme paradigme de croissance pour les pays en développement	129
Sharan Burrow	
Le Pacte mondial pour l'emploi – une ordonnance pour la relance	135

V Les outils de la politique monétaire et budgétaire

Andrew Watt

Les outils de la politique monétaire et budgétaire	141
---	-----

VI Réglementation financière et taxation

Pierre Habbard, avec David Coats et Andrew Watt

La réglementation des marchés financiers	153
---	-----

Pierre Habbard

Fiscalité, justice distributive et services publics	161
--	-----

VII Des marchés du travail équitables et efficaces et des mesures pour le travail décent

Robert Kuttner

Un modèle pour des marchés du travail équitables et inclusifs	171
--	-----

David Coats

Les marchés du travail : flexibles ou inclusifs ?	179
--	-----

Andrew Jackson et Rory O'Farrell

Réduire l'inégalité de revenu	189
--	-----

Jim Baker

Le développement du travail précaire	201
---	-----

Frank Hoffer

Les normes internationales du travail : des sauvegardes pour une économie mondiale ouverte	211
---	-----

Thomas Carlen

Adapter le modèle nordique	223
---	-----

Claire Courteille

Placer les politiques de réconciliation entre vie familiale et vie professionnelle à l'agenda de l'ère post-néolibérale	231
--	-----

Roland Schneider
Les compétences : au-delà d'une approche par l'offre 237

VIII Un modèle de croissance durable

Sigurt Vitols
**L'entreprise durable : un élément-clé du nouveau modèle
de croissance ?** 249

Tim Page
Pour une politique industrielle moderne 259

Sébastien Dupuch
**Des services publics de qualité pour une croissance équitable
et durable** 265

Anabella Rosemberg et Lora Verheecke
**La croissance verte et la nécessité d'un changement de paradigme :
les défis de la mise en œuvre de la justice sociale dans un monde
aux ressources limitées** 273

Béla Galgóczi
Les emplois verts et la transition verte 281

IX Conclusions

Ron Blackwell et David Coats
Conclusions 295

Bibliographie 307

Liste des auteurs 315

Préface

Même avant la crise, comme le montrent les chapitres du présent ouvrage, plusieurs formes alternatives d'économie de marché coexistaient, avec des cadres politiques différents. Si, selon la plupart des indicateurs, le modèle nordique offrait de meilleures performances et sur des périodes plus longues que les autres modèles, y compris le modèle américain, un débat politique animé portait sur la question de savoir si ce modèle nordique pouvait s'appliquer à des pays qui connaissaient des contextes nettement différents. Pouvait-il rivaliser en termes de création de niveaux élevés d'innovation pendant une durée prolongée ?

La crise a remis en question les atouts et les faiblesses des différents modèles, ainsi que les critères que nous utilisons pour évaluer les cadres politiques alternatifs. Le large éventail de problèmes et de pays examinés dans cet ouvrage offre le cadre indispensable aux réévaluations qui sont menées, et qui devront continuer à l'être, tout autour du monde. Certains pays ont mieux affronté la tempête que d'autres. Certains pays, et certaines politiques, ont été davantage responsables de la naissance de cette tempête. Certaines politiques, défendues de longue date par les marchés financiers et les institutions financières internationales, ont contribué à la diffusion rapide de la crise à l'échelle mondiale.

Il y eut un moment où tout le monde s'est retrouvé keynésien : Alan Greenspan lui-même a pu émettre un doute sur la viabilité de la notion de marchés autorégulés. Ce moment est désormais révolu. Les marchés financiers demandent un retour aux anciennes méthodes et, comme les dettes budgétaires ont augmenté, aux consolidations – qui entraînent presque toujours le démantèlement de services essentiels pour les hommes et les femmes qui travaillent. Et dans un monde qui connaissait déjà des niveaux de chômage élevés, l'austérité exigée par les marchés entraînera des niveaux encore plus élevés de chômage, qui à son tour exercera une

pression à la baisse sur les salaires. La sempiternelle accusation des conservateurs a repris de plus belle : la volonté du gouvernement d'offrir un logement à davantage d'Américains et son soutien à des politiques salariales rigides seraient à la base des problèmes actuels ; le chômage serait structurel, et non pas cyclique ; il suffirait que les travailleurs fassent preuve de « flexibilité » dans leurs revendications salariales, et nous pourrions remettre tout le monde au travail.

Tout système économique doit être évalué en fonction de sa capacité à offrir une augmentation durable du bien-être à une grande majorité de ses citoyens – c'est le message central de la Commission internationale sur la mesure de la performance économique et du progrès social (Stiglitz et al. 2010). Ces dernières années – même avant la crise –, le système économique américain n'avait pas obtenu un excellent score. Les classes moyennes ont vu leurs revenus stagner ou décliner. Aujourd'hui, la grande majorité des Américains connaît des conditions plus difficiles qu'il y a 10 ans – et ce constat ne tient même pas compte de l'insécurité accrue qui résulte du risque plus élevé du chômage, accompagné par une assurance-chômage inadéquate et la perte de l'assurance soins de santé.

Cette inégalité croissante, aux États-Unis et dans de nombreux autres pays a été liée par la commission des experts des Nations unies, dite commission Stiglitz (2010) aux dysfonctionnements de la demande agrégée mondiale, qui étaient et sont au centre de la crise actuelle. D'une certaine manière, on a dit aux Américains à faible revenu de ne pas se préoccuper du recul de leurs revenus mais de maintenir leur niveau de vie en empruntant. Cette politique a fonctionné à court terme mais était manifestement intenable. Il sera difficile de restaurer une consommation solide et durable sans améliorer l'égalité. Malheureusement, la pression à la baisse que le chômage exerce sur les salaires peut entraîner exactement l'inverse : c'est l'un des nombreux exemples de l'instabilité inhérente aux marchés.

De même, les appels à davantage de flexibilité salariale, – appels dissimulés à une réduction des salaires des plus vulnérables – affaibliront également la demande agrégée et seront contre-productifs. De tels appels sont particulièrement absurdes dans un contexte où l'endettement, largement répandu, se fait sur des termes non indexés. Une baisse des salaires aura pour conséquence que les travailleurs auront plus de difficultés à payer leurs dettes, ce qui aggravera leurs souffrances et intensifiera le désarroi sur des marchés financiers déjà très instables.

Il n'est pas étonnant que certains des pays qui possèdent de meilleurs systèmes de protection sociale aient fait mieux que les pays dont les systèmes sont inadéquats, même s'ils sont confrontés à des chocs externes plus graves. Les prétendues réformes des décennies récentes ont eu pour effet secondaire l'affaiblissement des stabilisateurs automatiques de l'économie, et donc de la capacité de résistance de l'économie. La plupart des hausses des endettements nationaux dans les pays industrialisés développés au lendemain de la crise sont le résultat du fonctionnement de ces stabilisateurs économiques : en réduire l'efficacité serait une erreur.

Les tenants du conservatisme budgétaire prétendent que des coupes claires dans les dépenses sont désormais impératives, faute de quoi les États-Unis se trouveraient confrontés à une crise du style grec ou irlandais. L'Irlande a affronté une crise en grande partie parce qu'elle a suivi les préceptes de l'orthodoxie du libre marché : des marchés sans entrave ont entraîné une hypertrophie du secteur financier, qui faisait courir un risque à l'ensemble de l'économie ; alors que les responsables politiques se gargarisaient de la croissance (dont les bénéfices n'étaient pas uniformément partagés), ils ne prêtaient que peu attention aux risques auxquels ils exposaient l'économie. La leçon essentielle de l'expérience irlandaise – et de celle des États-Unis – est que l'on ne peut se fier à des marchés sans entrave ou à l'autorégulation.

L'Espagne apporte une réponse à ceux qui prétendent que tout ce qu'il y a à faire, c'est d'appliquer plus strictement les directives budgétaires de Maastricht, en ne permettant pas aux gouvernements de présenter des déficits débridés. Avant la crise, l'Espagne dégageait un excédent. Les responsables gouvernementaux ont même reconnu que les marchés provoquaient une distorsion de l'économie (alors même que les membres du précédent gouvernement adhéraient au fondamentalisme du libre marché, comme bon nombre des responsables de la banque centrale). Mais ils n'ont pas eu le temps et ne possédaient pas les outils pour agir : aujourd'hui, l'Espagne affiche un déficit considérable et un taux de chômage de 20 % et qui monte à 40 % chez les jeunes.

Il est remarquable que des économistes sensés perdent rapidement leurs bases quand ils sont chargés de réfléchir sur les politiques publiques. Quand ils examinent la santé d'une entreprise, ils étudient son *cash-flows* et son bilan – actif et passif. Mais quand il s'agit du gouvernement, ils n'examinent plus que le passif. On ne peut s'empêcher de penser que ces œillères sont de nature politique : en réduisant l'endettement, ils espèrent

forcer (dans une époque comme la nôtre) des réductions dans les dépenses sociales. Il existe une réponse économique plus rationnelle : une augmentation des investissements, même si elle est financée par l'endettement, peut améliorer la force de l'ensemble d'un pays et même réduire à moyen terme le ratio dette/PIB. Pour des pays comme les États-Unis, qui affichent un retard en termes d'investissement à haut rendement et ont la capacité d'emprunter à des taux d'intérêt proches de zéro, les recettes fiscales des pouvoirs publics augmenteront bien plus que les intérêts qu'ils auront à payer : la dette se réduira et le PIB augmentera. Avec un numérateur plus faible et un dénominateur plus élevé, la croissance économique est plus durable.

Ce sont des politiques *win-win*. Il existe d'autres politiques qui peuvent contribuer à améliorer l'efficacité globale de l'économie aujourd'hui et promouvoir la croissance à long terme. Forcer les entreprises à payer les coûts qu'elles font supporter à leur environnement revient à éliminer une subvention, source de distorsion, et donc à accroître l'efficacité. Le bien-être social s'est amélioré depuis l'introduction de réglementations environnementales qui ont permis que l'air soit plus respirable et l'eau plus sûre. L'utilisation d'incitations fondées sur le marché – en taxant ce qui est mauvais plutôt que ce qui est bon, comme le travail et l'épargne – peut à la fois générer des revenus et accroître l'efficacité économique. Les produits financiers toxiques américains ont pollué l'économie mondiale et imposé à d'autres des coûts énormes. Il existe toute une série de taxes sur le secteur financier (y compris une taxe sur les transactions financières) susceptibles de générer des montants de revenus considérables et de conduire à une économie plus stable. De même, les taxes sur le pétrole et les autres secteurs qui émettent du carbone pourraient contribuer à accroître l'efficacité énergétique et l'efficacité en carbone de l'économie, en même temps qu'elles fourniraient des revenus permettant de réduire les déficits publics.

Enfin, il existe des politiques qui impliquent des arbitrages difficiles – tout le monde ne peut pas gagner à court terme. Si une consolidation budgétaire est nécessaire, elle ne peut se faire sur le dos de ceux qui ont souffert d'un système qui a dysfonctionné depuis le dernier quart de siècle, mais doit frapper plutôt ceux qui ont bénéficié du système. Aux États-Unis, par exemple, où le 1 % le plus riche de la population s'approprie environ un quart de la totalité des revenus, des augmentations modérées des taxes sur le revenu, les plus-values et l'immobilier pourraient générer des recettes substantielles, sans compromettre significativement le niveau de vie des

contribuables visés. Même une taxe modeste sur les transactions financières pourrait rapporter beaucoup d'argent.

Le système économique est régi par une série de règles. Tout ensemble de règles avantage certains acteurs du jeu au détriment des autres. Et les règles affectent la manière dont le système fonctionne dans son ensemble. Au cours des trente dernières années, nous avons petit à petit changé un grand nombre de règles, sous l'influence d'une idéologie qui prétendait que les meilleures règles étaient celles qui interféraient le moins avec les marchés. C'est du moins ce que prétendaient les partisans de ces changements. Mais en réalité, il y avait un autre agenda. La dérégulation n'a, dans les faits, pas entraîné un moindre interventionnisme sur le marché, bien au contraire : il y avait moins d'interventionnisme dans les années qui ont précédé la crise mais il y en a eu bien plus après elle. La chose était prévisible et elle avait été prévue. Ce que faisaient les avocats du soi-disant libre marché, c'était de créer un système que j'ai appelé un ersatz du capitalisme, dont l'ingrédient essentiel est la socialisation des pertes et la privatisation des profits. Cet ersatz du capitalisme est étroitement lié au capitalisme d'entreprise qui a fleuri sous Bush et Reagan. Dans certains cas, la transparence n'est pas de mise pour savoir qui paie pour ces cadeaux aux entreprises : à la fin, bien sûr, ce sont les citoyens ordinaires qui paient, comme contribuables ou comme consommateurs, mais souvent selon des voies difficiles à identifier, par exemple par l'entremise de dépenses fiscales ou par une hausse des prix des marchandises qu'ils achètent.

Mais certains des changements dans les règles durant les années Bush étaient ciblés sur les plus vulnérables. Certaines réformes ont rendu les choses plus difficiles pour les personnes lourdement endettées et – combinées à l'absence de limite sur les taux usuraires que les banques pouvaient imposer – ont réintroduit aux États-Unis un système qui tient en partie de l'asservissement. Il a permis aux banques d'être plus imprudentes dans leur prêts, en sachant qu'elles avaient davantage de chances de récupérer les montants prêtés, majorés des intérêts, et cela même si le contrat était parfaitement scandaleux. On aurait pu espérer que des scrupules empêchent la diffusion de telles pratiques prédatrices mais, de toute évidence, la cupidité a triomphé. Et avec des régulateurs du marché libre qui soit sont de connivence avec les banques, soit ont succombé à l'idéologie du libre marché, de telles pratiques abusives n'ont fait l'objet d'aucun contrôle. Les banques avaient découvert qu'il y avait de l'argent à la base de la pyramide et ont créé des techniques et un cadre légal pour les aider à

faire remonter cet argent vers le sommet. Personne, en examinant ce qui s'est passé, ne pourra prétendre que ces transactions « volontaires », mais trop souvent trompeuses, ont amélioré le bien-être de ceux qui sont en bas de la pyramide. Mais au bout du compte, c'est la totalité de notre système global qui a dû en payer le prix.

Quatre ans après l'éclatement de la bulle immobilière américaine, qui a mis l'économie mondiale sur les genoux, le prix de ces méfaits n'a pas encore été intégralement payé : la production reste très inférieure à son potentiel dans les pays industriels les plus développés, avec des pertes se chiffrant en milliards de dollars – en plus des pertes dues à la mauvaise allocation du capital par le secteur financier et à la mauvaise gestion du risque avant la crise. En période de paix, aucun gouvernement n'a jamais été responsable de pertes d'une ampleur comparable à celle des pertes qui ont résulté des méfaits du secteur financier. Et pourtant, quatre ans plus tard, les règles du jeu, les réglementations que les gouvernements imposent aux banques, attendent encore d'être modifiées de manière adéquate. Les incitations à une prise de risque excessive et un comportement à court terme sont toujours là. Le problème d'aléas moral posé par des banques dont la taille même rendait la chute impossible, loin de se résoudre, s'est aggravé. Des améliorations ont été enregistrées dans certains secteurs, mais même ces législations demeurent entachées d'exemptions et d'exceptions déterminées non pas sur la base de principes économiques mais en vertu de purs rapports de force politiques.

Toute société fonctionne sur la base d'un sentiment de cohésion sociale et de confiance, un sentiment d'équité. Nous ne devrions pas sous-estimer l'ampleur avec laquelle la crise a brisé le contrat social et tous les éléments qui assurent le bon fonctionnement d'une société. Que les banquiers aient perdu la confiance de ceux qu'ils servaient est une évidence ; une banque compromise dans des pratiques trompeuses a simplement déclaré que c'était aux autres qu'incombe la responsabilité de faire preuve de prudence (*caveat emptor*) ; des banques dignes de confiance constituent de toute évidence une réalité révolue. L'inégalité est généralement justifiée en affirmant que ceux qui sont bien payés apportent à la société une plus grande contribution dont nous bénéficions tous. Mais lorsque les contribuables financent les millions de dollars de bonus des banquiers – des bonus payés aux responsables de pertes se chiffrant en milliards pour leur entreprise et en centaines de milliards pour la société – cet argument n'a plus aucun sens. Lorsqu'un responsable de l'administration Obama a annoncé qu'il y aurait « deux poids, deux mesures » – les travailleurs de l'automobile

devaient accepter une révision de leur contrat au nom de la compétitivité de leur entreprise, mais les contrats des banquiers étaient sacro-saints et il était hors de question de les modifier – cette déclaration a contribué à donner l'impression d'un système fondamentalement injuste et d'un gouvernement qui, plutôt que de corriger les inégalités, s'employait à les maintenir.

Pire : les citoyens ordinaires sont invités à supporter davantage d'austérité, un chômage plus élevé et des restrictions dans les services publics, tout cela pour payer les dettes créées par les agissements du secteur financier et, en partie, pour protéger les créanciers et les actionnaires des banques.

Une économie ne peut fonctionner sans confiance, mais lorsque les banques insistent pour en revenir au monde tel qu'il était avant la crise, les citoyens ont de bonnes raisons d'être sceptiques. La confiance ne sera rétablie que lorsque des réglementations solides et bien pensées auront été adoptées, et qu'un sentiment d'équilibre aura été restauré. Le secteur financier est supposé servir l'économie, et non l'inverse. Nous avons confondu la fin et les moyens.

Nous possédons aujourd'hui les mêmes ressources – humaines et en capital réel – qu'avant la crise. Il n'y a aucune raison pour laquelle nous devrions ajouter à l'erreur du secteur financier *avant* la crise – la mauvaise allocation du capital – une nouvelle erreur *après* la crise : sous-utiliser les ressources de la société. La technologie moderne a la capacité d'améliorer le bien-être de *tous* les citoyens – et pourtant dans certains pays (dont les États-Unis), nous avons créé une économie dans laquelle la *plupart* des citoyens voient leur situation se dégrader, année après année. Nous pouvons nous gargariser de la progression de notre PIB, mais à quoi bon cette croissance si elle n'a pas de répercussions dont les citoyens ordinaires peuvent bénéficier ; si la croissance ne conduit pas à une progression plus large du bien-être ; ou si cette hausse est éphémère et ne présente pas un caractère durable, tant économiquement que pour l'environnement ?

Les défis que doivent relever les gouvernements, nos sociétés et nos économies sont énormes. Nous ne frôlons plus la catastrophe comme à l'automne 2008, mais nous ne sommes pas tirés d'affaire. Même si les profits, les bonus et la croissance sont de retour, nous ne pouvons pas crier victoire tant que le chômage n'est pas retombé au niveau qui était le sien avant la crise et tant que les revenus réels des travailleurs ont non seule-

ment progressé, mais ont rattrapé les pertes subies pendant la crise. Nous pouvons le faire, mais seulement si nous corrigeons les erreurs du passé, si nous modifions la trajectoire et si nous conservons à l'esprit les véritables objectifs pour lesquels nous devons lutter.

Professeur Joseph Stiglitz, Columbia University
Avril 2011

Introduction au rapport de la task force syndicale

Au moment d'écrire ces lignes, l'économie mondiale s'emploie toujours péniblement à émerger de la pire crise financière et de la plus grave récession depuis la Seconde guerre mondiale. La reprise est inégale et reste très fragile. Pour la plupart des familles de travailleurs, elle ne se fait pas encore sentir. Les taux de chômage dans les pays industrialisés restent supérieurs de 50 % à leur niveau de 2008. Depuis la crise, 100 millions de personnes supplémentaires vivent dans l'extrême pauvreté. La réorientation annoncée par les gouvernements en faveur de la consolidation budgétaire et de politiques d'austérité, avant même que la reprise puisse se soutenir d'elle-même, risque de ralentir, voire d'enrayer cette reprise et de provoquer une nouvelle hausse du chômage.

Projeté à l'avant-plan dans la tourmente financière de 2008, le G20 a émergé comme un forum de coordination politique qui, au cours des deux années suivantes, a réussi à ce que les principales économies mondiales évitent une nouvelle grande dépression. Toutefois, les gouvernements doivent accentuer leurs efforts coordonnés pour réduire le chômage et restaurer une protection sociale effective. Si l'emploi et la protection sociale ne sont pas pris en compte, les troubles sociaux mondiaux augmenteront. Si une réglementation financière imposant des contraintes réelles aux activités spéculatives touchant les denrées alimentaires et les autres produits de base n'est pas mise en place, l'inégalité, le dénuement et la pauvreté augmenteront dans le monde, en faisant courir le risque d'une nouvelle crise économique.

Au-delà de la réponse immédiate à la crise, l'ampleur des récents désastres économiques pose des questions sur les politiques qui ont conduit à la crise. Le secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Angel Gurría, a déclaré que la crise reflétait les échecs massifs de la réglementation, de la supervision et de la gouver-

nance financière. Le directeur général du Fonds monétaire international (FMI), Dominique Strauss-Kahn, a qualifié le modèle de croissance qui a coexisté avec la mondialisation de fondamentalement déséquilibré et intenable à terme et que les inégalités ont pu attiser ce modèle non durable. La crise aurait dû conduire à repenser sérieusement toutes ces questions, mais le scénario ressemble beaucoup plus à celui d'un retour aux affaires courantes. D'une part, les bénéfices augmentent et les bonus sont de retour, symbolisant l'absence de réforme fondamentale du secteur financier. D'autre part, des attaques sont lancées contre la protection sociale et les institutions du marché du travail qui ont contribué à protéger (certaines) économies des pires effets de la crise.

Après la crise, il est devenu évident que les marchés du travail les plus réglementés, ceux de la zone nordique et de l'Allemagne, ont réalisé les meilleures performances en termes de chômage, alors que les marchés du travail plus « flexibles » des États-Unis et de certains autres pays de l'UE ont été dominés par les licenciements brutaux de travailleurs par les entreprises, et par une réticence à réengager du personnel comme on ne l'avait plus vu depuis la guerre. Malgré cela, de nombreux économistes et commentateurs fidèles à la pensée dominante continuent de plaider pour un affaiblissement de la législation sur la protection de l'emploi et la décentralisation de la négociation collective et d'encourager les travailleurs à ajuster leurs prétentions salariales à la pénurie d'emploi pour se faire embaucher.

Il faut tirer les leçons de l'expérience récente et développer un nouveau modèle de croissance basée sur une relation plus équilibrée entre les pouvoirs publics et l'économie. Les gouvernements doivent s'assurer que les banques reviennent à leur tâche essentielle de répartition efficace du capital et que les entreprises reconnaissent leur responsabilité vis-à-vis de leurs clients, de leurs employés et de la communauté au sens large. Les gouvernements doivent assurer que le processus de croissance qui émerge de la crise soit à la fois socialement juste et écologiquement durable.

Pour fournir un forum de débats, la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC), l'Institut syndical européen, le Global Union Research Network et la Confédération syndicale internationale (CSI), avec le soutien du Global Union Research Network, ont créé une task force chargée de définir les paramètres d'un nouveau modèle de croissance. Ce rapport est le premier résultat de ses travaux. Il regroupe des contributions de plus de 30 auteurs venus de pays industrialisés et en

développement. La coordination du rapport a été confiée à David Coats, Research Fellow au Smith Institute, avec le soutien de John Evans, Andrew Watt et Frank Hoffer. Nous sommes très heureux de pouvoir le faire précéder d'une préface du prix Nobel Joseph Stiglitz.

Comme l'indique la conclusion du rapport, la foi dans des marchés sans limite aurait dû être ruinée par l'écroulement du secteur bancaire et le krach mondial qui a suivi, mais les décideurs politiques paraissent en revenir à la panacée confortable de l'orthodoxie économique, ce qui constitue une erreur stratégique. Après une récession très profonde, revenir aux politiques qui ont failli ne peut conduire l'économie mondiale à la croissance après une récession très profonde. Le TUAC, la CSI et la Confédération européenne des syndicats (CES) s'emploieront à ce que les responsables politiques prennent ce message au sérieux, cette année, mais aussi plus tard.

Sharan Burrow (secrétaire général, CSI)

John Evans (secrétaire général, TUAC)

John Monks (secrétaire général, CES)

Avril 2011

Vers un nouveau modèle de croissance : introduction

David Coats

L'effondrement

J'ai commis une erreur en présumant que les propres intérêts des organisations, plus particulièrement des banques et d'autres, étaient tels qu'elles étaient capables mieux que quiconque de protéger leurs actionnaires (...) Ce modèle de gestion du risque a prévalu pendant des décennies (...) avant que l'édifice intellectuel ne s'effondre au cours de l'été passé.

Alan Greenspan, ancien président de la Réserve fédérale, témoignage devant le House Committee of Government Oversight and Reform, 23 octobre 2008

Pendant la plus grande partie de son mandat de président de la Réserve fédérale, les interventions d'Alan Greenspan dans les débats politiques avaient la valeur et le mystère de l'oracle de Delphes. « Qu'a-t-il voulu dire en disant cela ? » : cette question a souvent traduit la perplexité des commentateurs. Il est dès lors pour le moins surprenant qu'il se soit exprimé avec une clarté absolue lors de son témoignage devant le Congrès, en 2008, après l'effondrement de Lehman Brothers et la crise bancaire la plus grave depuis 80 ans. En admettant s'être trompé parce qu'il avait cru que la défense de ses propres intérêts bien compris était l'élément le plus important de la discipline du marché, Greenspan reconnaissait l'échec d'un état d'esprit, d'un modèle et d'une foi qui avaient dominé les politiques publiques au cours des trois décennies précédentes.

L'essence du modèle s'énonce aisément. Il affirme que les marchés sont « intelligents » alors que les gouvernements sont stupides. Les interventions réglementaires qui cherchent à bien faire font plus de mal que de bien. La plupart des réglementations constituent, selon lui, une charge pour les entreprises et la meilleure solution à n'importe quel problème économique consiste à libérer les marchés pour les laisser faire de leur

mieux. Une fiscalité élevée est vouée à avoir des effets décourageants qui freinent la croissance économique et maintiennent les pays dans un niveau de pauvreté plus élevée que si ces mesures n'avaient pas été prises. Un État-providence développé, en particulier s'il offre des allocations de chômage généreuse, peut certes protéger les gens de la pauvreté, mais les économies – et en fin de compte les travailleurs – en paient le prix sous la forme d'un chômage structurel élevé. Des syndicats puissants créent des rigidités sur le marché du travail. En imposant des salaires à des niveaux non économiques, les syndicats n'obtiennent rien d'autre qu'une combinaison d'inflation élevée et de chômage élevé.

Au centre du modèle, on trouve une hostilité profonde à l'égard de toute action de l'État et une foi touchante dans la perfection des marchés. Les gouvernements, une fois qu'ils sortent de leur rôle de veilleur de nuit, sont qualifiés d'agents de destruction économique. Les marchés financiers, et en particulier celui des actions, si on les laisse opérer à leur gré, garantiront à tout moment le juste prix. Cette interprétation assez grossière de la « main invisible » d'Adam Smith – selon laquelle une forme d'égoïsme constitue l'instrument de coordination sur les marchés – vient aisément s'amalgamer avec l'idée que « la cupidité est bonne », qu'une inégalité croissante des revenus est inévitable et que toute tentative de plafonner les revenus des plus riches conduira à un exode des talents vers les pays où les impôts sont légers.

Ce qui est le plus alarmant, dans cette foi fondamentaliste dans le marché, c'est qu'elle ne laisse aucune place au désaccord ou au débat : cette position est correcte et tous les autres sont erronées. Avant la crise, ceux qui suggéraient que le modèle pourrait être vicié, ou injuste, ou davantage basé sur la foi que sur l'expérience se trouvèrent rapidement marginalisés dans le débat public et tournés en ridicule. Souvent, ces critiques étaient brutalement rejetées par la simple affirmation que leurs auteurs ne comprenaient rien à l'économie. L'expérience a montré que ces esprits critiques avaient mieux prédit l'avenir que les thuriféraires du marché. Mais s'il existe une certaine satisfaction à voir les faits vous donner raison – et bon nombre des contributeurs du présent volume s'était déjà exprimés bien avant la crise contre le fondamentalisme du marché – le défi consiste aujourd'hui à élaborer une alternative crédible. C'est en gros l'objet de ce livre, qui découle du travail d'une task force syndicale internationale mise en place par l'Institut syndical européen, le TUAC ou comité consultatif syndical auprès de l'OCDE, la CSI et le Global Unions Research Network. L'ouvrage reflète une réflexion menée

aux quatre coins du monde et présente des contributions provenant des syndicats eux-mêmes ou de commentateurs proches des objectifs du mouvement syndical. Loin d'être une simple redite de positions syndicales bien établies, il cherche également à générer des aperçus originaux et pertinents pour les débats d'aujourd'hui. L'éventail des questions abordées est très large, allant de la politique monétaire et budgétaire à l'inégalité des revenus, en passant par la politique industrielle, le rôle des services publics, la régulation des marchés financiers, l'importance des normes du travail, le rôle des institutions globales et la transition vers un modèle de croissance durable. L'objectif est ambitieux mais les recommandations sont conçues dans une perspective pratique. Elles se basent sur le monde tel qu'il est, et non sur ce que nous souhaiterions qu'il soit, et elle s'enracine sur les éléments bien établis et non sur la vision idéalisée que les syndicats sont si souvent accusés, à tort, de développer.

Le fondamentalisme du marché développe un certain nombre d'allégations sur la supériorité de la performance économique obtenue grâce aux politiques de réglementations allégées, d'orthodoxie budgétaire et de contrôle de l'inflation. Mais même avant que la crise éclate, de nombreuses preuves démontraient l'existence de plusieurs voies pour mener à la prospérité. L'analyse des « variétés » du capitalisme, popularisée par Peter Hall et David Soskice, avait montré que des dispositifs institutionnels très différents produisaient des résultats assez similaires en termes de PIB par habitant (Hall et Soskice 2001). Le réexamen par l'OCDE de son étude sur l'emploi de 1994 avait établi que les marchés du travail caractérisés par une fiscalité élevée, des prestations sociales élevées, des syndicats forts et des politiques développées du marché du travail étaient tout aussi capables de parvenir au plein emploi que les économies plus libérales du Royaume-Uni et des États-Unis (OCDE 2006). En outre, ils arrivaient à ce résultat en conservant des niveaux bien supérieurs de cohésion sociale, d'égalité et de mobilité sociale, avec tous les bénéfices afférents en termes de meilleure santé, de niveau plus élevé de confiance et de plus faible niveau de la population carcérale (Wilkinson et Pickett 2009). De plus, il était difficile de voir en quoi les pays en développement avaient tiré bénéfice du respect des contraintes imposées par la pensée dominante, comme Joseph Stiglitz l'avait si bien établi dans sa critique, antérieure à la crise, des institutions financières internationales (Stiglitz 2002 et 2006).

Repenser l'économie représentait une tâche ardue mais qui avait déjà commencé plusieurs trimestres avant que le système bancaire mondial

ne soit victime de ses prétentions démesurées, et les syndicats étaient déjà parties prenantes à la coalition qui cherchait à offrir des alternatives à l'idéologie dominante. Dans cette série d'articles, nous avons cherché à développer l'argument et à présenter des recommandations autant que des analyses.

Lorsque la crise a éclaté, les responsables politiques ont été confrontés au défi immédiat d'empêcher une dépression mondiale, à la tâche stratégique de reconstruire les structures d'une gouvernance économique mondiale permettant d'assurer une croissance durable dans l'avenir et à l'épreuve politiquement périlleuse d'expliquer tout cela à des électeurs sceptiques ou hostiles. Au début, en tout cas, un certain degré de panique ou de confusion régnait. Les ministres des Finances étaient pris au piège du statu quo et ne sont intervenus qu'à contrecœur pour éviter la faillite d'institutions financières importantes. Mais ensuite, il s'est avéré que des mesures politiques peu présentes à l'agenda des 30 dernières années – comme les dépenses déficitaires et la propriété publique – connaissaient soudain une nouvelle vogue. Après la faillite de Lehman Brothers, les gouvernements ont agi pour recapitaliser les banques. Et lorsqu'il est apparu clairement que la crise bancaire avait plongé l'économie réelle dans la récession, une politique (plus ou moins) coordonnée d'incitations budgétaires fut mise en œuvre au niveau mondial, combiné avec ce que les banquiers centraux décrivaient comme une politique monétaire non orthodoxe : l'assouplissement quantitatif, destiné à injecter davantage de liquidités dans le système financier et dans l'économie.

Il s'est avéré que le G20 a joué un rôle important, suggérant que les pays les plus riches du monde avaient compris la nécessité d'impliquer les économies émergentes dans les décisions essentielles de politique économique. Le soutien à l'approche du G20 est venu d'instances dont on n'aurait pas cru ce soutien possible dans les années 1980 et 1990. Le FMI, par exemple, a soutenu les politiques d'incitations budgétaires et souligné que si la croissance restait trop molle au niveau des ménages et des entreprises, c'était aux gouvernements qu'il appartenait de faire davantage. Le keynésianisme était de nouveau pris au sérieux. Cette évolution était spectaculaire et bienvenue et certains ont vu un changement fondamental de la dynamique du capitalisme. Tout comme le thatchérisme et le reaganisme avait mis fin au consensus d'après-guerre dans les pays développés de langue anglaise, la crise bancaire avait fait éclater la croyance dans la perfection des marchés et dans l'excellence de tout ce que le marché engendrait (Kaletsky 2010).

Cette idée que nous assistions à un changement de paradigme n'était pas entièrement dénuée de fondement, mais l'expérience qui a suivi a montré qu'une telle analyse pouvait surestimer la nature du changement en train de se produire. Le changement spectaculaire dans la direction de l'action des pouvoirs publics a été rapidement suivi par une pression égale et opposée en faveur d'une consolidation budgétaire immédiate. La crise bancaire, qui avait généré la réponse adéquate, a été suivie dans un certain nombre de pays par une crise de la dette souveraine, et les responsables politiques n'ont pas traîné pour préconiser un retour à la réconfortante panacée de l'orthodoxie. Les marchés financiers déterminent de nouveau le contexte politique, comme ils le faisaient avant la crise et, malgré leur lourde responsabilité dans le krach, ils cherchent à présent à pénaliser ces mêmes gouvernements qui ont sauvé le système bancaire de la catastrophe.

Dans la zone euro, par exemple, les politiques d'austérité ont fait leur retour en force. Même des pays qui présentent un excédent des comptes courants, comme l'Allemagne, s'attaquent immédiatement à leur déficit budgétaire. Les restrictions frappant le secteur public dans toute la zone euro, le remboursement de leur dette par les ménages (« désendettement ») et le peu de raisons pouvant pousser les entreprises à investir, devraient se traduire par une croissance languissante, voire replonger l'ensemble de l'économie dans la récession. Si les ménages et les entreprises en Allemagne et dans les autres pays affichant un surplus n'avaient pas pris le relais et commencé à consommer des importations venues d'ailleurs en Europe, la reprise naissante aurait déjà pu être étouffée dans l'œuf. Le chômage pourrait demeurer élevé et la menace d'une attaque malavisée contre le modèle socio-économique européen – comme au milieu des années 1990, dans des circonstances similaires – pourrait être très réelle.

La faiblesse de la reprise aux États-Unis laisse ouverte la possibilité d'une récession à double creux. Au Royaume-Uni, la consolidation budgétaire est mise en œuvre à un rythme dangereux, le secteur public supportant l'essentiel des sacrifices – les coupes dans les services représentent 80 % de la réduction du déficit contre 20 % seulement pour l'augmentation des impôts.

Pour le dire simplement, une réponse mesurée à la crise dans ses phases initiales (après un moment de perplexité) qui, bien qu'insuffisante, avait au moins évité la menace de voir une répétition de la grande dépres-

sion, a été suivie par le retour d'un sentiment croissant de panique. Le départ relativement positif a été largement gâché et le risque est sérieux à présent de voir les responsables politiques, sous l'emprise de la crainte des marchés obligataires, prêts à plonger l'économie mondiale dans un marasme prolongé.

Ces choix ont inévitablement partie liée avec des évolutions politiques. Les gouvernements les plus favorables aux politiques de relance et à une approche mesurée de la consolidation budgétaire ont perdu le pouvoir ou sont en difficulté. Dans le monde développé, les électeurs semblent se tourner vers le centre-droit et vers un ensemble de mesures plus conventionnelles de politique économique – même si ce n'est pas vrai partout, l'Amérique du Sud (tout récemment le Brésil) offrant un contre-exemple notable. Les responsables politiques du centre et de la gauche ont du mal à articuler un programme clair en matière de politique économique et ils continuent d'en payer le prix politique. Les questions auxquelles ils doivent répondre sont claires : Comment gérer la sortie de la crise ; Comment réaliser la consolidation budgétaire sans compromettre des objectifs progressistes, notamment la poursuite d'une plus grande égalité de revenus et d'un niveau plus élevé de cohésion sociale ; comment construire un nouveau modèle de croissance qui offre des emplois décents, relève le niveau de vie et pratique une approche durable en matière d'environnement ?

Pendant ce temps, les syndicats sont confrontés à trois défis importants : le retour des politiques d'austérité alors que les gouvernements cherchent à faire face aux conséquences budgétaires de la crise ; le retour de l'argument selon lequel la dérégulation s'impose pour qu'une reprise ait un impact immédiat sur l'emploi ; et l'idée que le chômage structurel élevé ne peut être évité à long terme que si les marchés du travail sont flexibles, les impôts peu élevés, les syndicats et l'État-providence affaiblis. Tout observateur impartial sera amené à conclure que l'orthodoxie fondamentaliste du marché est en train de faire son retour, malgré les évidences empiriques qui avaient jeté des doutes sur ce modèle avant même la crise et son échec évident durant la crise. Dans une certaine mesure, les contributeurs de ce livre mènent d'anciens combats, en même temps qu'ils cherchent à développer une nouvelle approche de la croissance durable.

Plus que tout autre, l'objectif essentiel du présent ouvrage est d'offrir une description claire d'une alternative. Les objectifs du mouvement

syndical demeurent identiques : donner aux travailleurs une voix pour déterminer leur avenir ; garantir des emplois durables et décents pour tous ceux qui souhaitent travailler ; assurer que les pays en développement puissent connaître une amélioration de leurs revenus et de leurs normes de travail ; établir un modèle de croissance compatible avec la responsabilité environnementale ; et assurer une plus grande égalité de revenus comme le meilleur chemin vers la cohésion sociale. Néanmoins, en appeler seulement à un retour des politiques du boom de l'après-guerre constituerait une erreur catastrophique. Le monde a changé et le mouvement syndical a changé avec lui. Les arguments présentés ici sont destinés à montrer que les syndicats et les autres voix progressistes liées au mouvement syndical ont à présenter des politiques nouvelles, pertinentes et crédibles pour la difficile période qui s'annonce. C'est à d'autres qu'il appartiendra de juger si nous avons réussi.

I Mesurer la performance économique et le progrès social

Mesurer la performance économique et le progrès social

John Evans et Anousheh Karvar

Depuis 2007, les événements ont confirmé l'échec du paradigme fondamentaliste du marché et ajouté une urgence nouvelle à la quête d'une alternative viable. L'une des principales faiblesses du modèle fondamentaliste du marché était peut-être la croyance que le taux de progression du PIB par habitant était le seul critère pertinent de la performance économique. Dans un sens, il est surprenant que les décideurs politiques aient été séduits par ce que beaucoup de gens considéreraient comme une approche peu sophistiquée. Il y a de nombreux éléments qui montrent que la hausse du PIB par habitant est importante pour les pays en développement, en leur permettant d'offrir des soins de santé, un enseignement, un logement et un emploi décent à leur population. Mais il y a des preuves tout aussi évidentes qui montrent qu'une fois qu'un pays a atteint le statut de pays développé, les progressions mesurées du PIB n'ont que très peu d'impact sur les chances de bonheur ou de vie (en l'absence d'une distribution raisonnablement égalitaire du revenu) (Layard 2004; Wilkinson et Pickett 2009). Amartya Sen a très bien exprimé la même position, en soulignant que l'objectif de la politique devait être de fournir aux citoyens les capacités dont ils ont besoin pour choisir une vie qu'ils ont des raisons d'apprécier :

Il n'est tout simplement pas adéquat de prendre comme objectif essentiel la seule maximisation du revenu ou de la richesse qui, comme Aristote avait noté, « n'est utile que pour obtenir autre chose ». Pour la même raison, la croissance économique ne peut être raisonnablement traitée comme une fin en soi. Le développement doit être davantage préoccupé d'améliorer les vies que nous menons et les libertés dont nous bénéficions. Étendre les libertés que nous avons raison d'apprécier, non seulement rend nos existences plus riches et élargit nos horizons, mais nous permet également d'être des personnes plus pleinement sociales, d'exercer nos propres volontés, d'interagir avec le monde dans lequel nous vivons et d'influencer ce monde. (Sen 1999: 14)

Le coût économique et social de ce que le FMI a appelé la « grande récession » de 2007-2009 (FMI-BIT 2010) aurait dès lors dû provoquer une réflexion fondamentale pour savoir pourquoi tant de responsables politiques et d'institutions n'ont pas su prévoir l'effondrement financier qui l'a déclenchée, mais aussi sur ce que devraient être les objectifs de la politique économique et la meilleure manière de mesurer les progrès accomplis vers ces objectifs. L'OCDE s'est fixé comme objectif de « réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi »,¹ ce qui pourrait être pris comme une définition approximative des objectifs de politique économique de la plupart des gouvernements membres de cette organisation. Comme la plupart des organisations internationales, l'OCDE a pris le niveau et la croissance du PIB par habitant comme la mesure essentielle du niveau de vie et du développement.

Toutes choses étant égales par ailleurs, les changements dans le PIB reflètent les changements de niveau de vie et ont un impact central sur l'emploi et le niveau de chômage. À court terme, le PIB reste peut-être un indicateur clé de la performance économique. Toutefois, le PIB – et en particulier le PIB par habitant – a, au cours des deux dernières décennies, été hissé au rang d'objectif unique de la politique économique dans de nombreux cas, alors que des objectifs comme un niveau d'emploi ou un niveau de vie plus élevés sont considérés comme découlant automatiquement de la croissance du PIB. Le fait qu'il mesure l'activité du marché plutôt que le bien-être a été largement ignoré par les responsables politiques.

Cette situation est devenue particulièrement problématique lorsque le PIB par habitant a été utilisé pour comparer et classer les performances économiques entre les pays, sans aucune nuance. L'approche de l'OCDE « Objectif croissance » (OCDE 2006) pour la décennie écoulée avait pris – au départ explicitement, puis implicitement – le PIB américain par habitant comme critère permettant de mesurer la performance de tous les pays de l'OCDE. Le fait que le PIB américain par habitant est le plus élevé des grandes économies a également joué pour promouvoir ce qu'on l'on a appelé, dans la première moitié des années 2000, le « modèle américain » : marché du travail déréglementé, hégémonie du marché financier et système de gouvernance d'entreprise dominé par la recherche de la valeur pour l'actionnaire. Ce sont ces mêmes caractéristiques qui

1. Convention de l'OCDE : www.oecd.org

ont été identifiées comme des facteurs ayant contribué à l'effondrement financier de septembre 2008 qui a déclenché la « grande récession ».

Les dangers de baser une politique sur de mauvais critères ont été clairement mis en évidence par Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi, les auteurs du rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social (CMEPSP), mise en place par le président français et qui remonte à la fin de 2009. Ces auteurs ont souligné que : « ce que l'on mesure a une incidence sur ce que l'on fait ; or, si nos mesures sont défectueuses, les décisions peuvent se révéler inadaptées. » Au lendemain de la crise, ils ont indiqué que « l'une des raisons pour lesquelles cette crise a pris de nombreuses personnes au dépourvu tient au fait que les systèmes de "mesure" dont nous nous servons pour suivre et évaluer les performances économiques ont fait défaut ».²

Ce phénomène se manifeste encore plus clairement dans les questions qui se trouvent obscurcies plutôt qu'éclairées lorsqu'on utilise comme indicateur le PIB américain. La financiarisation de l'économie³ est une caractéristique des pays industrialisés au cours de ces deux dernières décennies, mais elle est encore plus prononcée dans le modèle « anglo-saxon » des économies de marché. Aux États-Unis, la part du secteur financier dans les bénéfices des entreprises nationales est passée de 19 % en 1986 à plus de 40 % au milieu des années 2000. Après l'effondrement financier, il est apparu clairement qu'une partie importante des transactions et des actifs qui ont généré ces profits étaient en réalité sans valeur. Néanmoins, les politiques de déréglementation financière, qui ont permis cette financiarisation, étaient justifiées par l'expansion du PIB mesuré aux États-Unis ; or ce critère mesure l'activité du marché, indépendamment du fait que la création de richesse était, dans une assez large mesure, illusoire.

L'accent mis de manière obsessionnelle sur le PIB nous donne une vision déformée de la performance économique générale. Il ne nous dit rien de la qualité de la vie, ou des chances dans la vie, ou du développement durable. Même si le modèle américain affiche le PIB par habitant le plus

2. *Mesure des performances économiques et du progrès social réexaminée – réflexions et vue d'ensemble*, 16 septembre 2009.

3. La financiarisation peut être définie comme le processus par lequel le secteur financier assume un poids plus grand et revêt une importance accrue dans les économies des pays développés, le processus de restructuration conduisant à mettre l'accent sur l'ingénierie financière comme la source la plus importante de « création de richesse ».

élevé dans l'OCDE, il dépend d'une croissance intensive en énergie qui n'est pas durable. Les chiffres du PIB n'ont pas permis de mesurer la dépendance énergétique excessive du secteur des transports, sur la base de prix de l'énergie comparativement faibles par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Ils n'ont pas non plus permis de mesurer des dépenses excessives en soins de santé (16 % du PIB des États-Unis en 2009, contre une moyenne pour l'OCDE de 8 %). En outre, par rapport à la moyenne des autres pays de l'OCDE, ces dépenses ne se traduisent pas par de meilleurs résultats sur le plan de la santé, en termes d'espérance de vie et de mortalité infantile.

Plus important encore : les chiffres du PIB par habitant ne permettent pas de rendre compte de la manière dont le revenu est réparti et de l'évolution de cette répartition au fil du temps. Les États-Unis sont un des pays les plus inégalitaires de l'OCDE en termes de répartition du revenu et l'un de ceux où l'inégalité a augmenté au cours des deux dernières décennies. De 1980 à 2005, aux États-Unis, le pourcent le plus riche de la population a bénéficié de plus de 80 % de l'augmentation totale du revenu. Comme on l'indique ailleurs dans cet ouvrage, la croissance des inégalités et l'incapacité des faibles revenus à progresser ont été des éléments majeurs du modèle de croissance basée sur le crédit aux États-Unis et, au-delà, d'une économie de bulle.

Au-delà de la crise immédiate, on a dû reconnaître le fossé entre la mesure de la croissance selon le critère du PIB par habitant et le sentiment de bien-être économique de la population. L'OCDE elle-même a admis que « depuis un certain nombre d'années, des indications montrent un fossé croissant entre l'image donnée par les statistiques macro-économiques officielles, comme le PIB, et la perception des gens ordinaires sur leur conditions socio-économiques personnelles » et « il est d'une importance cruciale pour la crédibilité et la légitimité des politiques publiques, et pour le fonctionnement même de la démocratie, de tenir compte de ces perceptions des citoyens ».⁴

Si l'analyse et les performances étaient moins obsessionnellement basées sur le niveau du PIB par habitant et sa croissance, on aurait fait preuve de plus de prudence en interprétant la forte croissance des premières années du XXI^e siècle. Il y aurait eu moins de triomphalisme dans

4. OECD Statistics Newsletter 2010.

la promotion des politiques et des modèles qui ont précisément conduit à la crise. Les décideurs de la politique économique et la majorité des économistes ont lâché leurs populations.

Encadré 1: France – Etude de cas

Après la publication du rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et progrès social (CMEPSP), le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a tenu à ce que les recommandations du rapport aient un impact sur les politiques publiques et la mesure des performances économiques.

En septembre 2009, le ministre du Développement durable a mis en place une commission destinée à préparer une conférence nationale sur les indicateurs du développement durable, suivant une recommandation du CESE. L'objectif est d'établir une liste provisoire d'indicateurs capables de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable.

Sous l'égide de trois instances – la Commission du développement durable, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) et le Conseil économique, social et environnemental (CESE) – l'initiative a réuni les cinq groupes d'acteurs concernés dans le processus du « Grenelle de l'Environnement » : les syndicats, les entreprises, les autorités locales, les ONG environnementales et le gouvernement. D'autres groupes ont également été impliqués via le CNIS et le CESE.

Une conférence s'est tenue en janvier 2010 afin de présenter onze *indicateurs phares* permettant d'évaluer la stratégie française (et européenne) de développement durable. Ces indicateurs étaient concentrés sur les objectifs environnementaux. Quinze indicateurs complémentaires visaient des objectifs plus précis. Certains d'entre eux étaient surprenants comme le PIB par habitant pour mesurer la « société de la connaissance ». Ils étaient précédés par cinq indicateurs contextuels.

Les indicateurs contextuels sont destinés à intégrer les critères environnementaux avec une série plus générale d'indicateurs sociaux et économiques. Ainsi, par exemple, la commission développe des indicateurs qui relient les mesures environnementales à des mesures d'inégalité de revenu, de chômage et de sous-emploi. En outre, d'autres

indicateurs relatifs à la santé publique (inégalités en matière de santé), la sécurité économique et l'intégration sociale ont été ajoutés.

Si tout ceci semble positif, une approche plus participative aurait permis d'obtenir des critères meilleurs ou plus utiles. Il existe par exemple encore un potentiel de développement de mesures additionnelles sur la qualité du travail, la formation, l'accès au logement ainsi que des préoccupations environnementales comme le niveau des nitrates et des pesticides dans les eaux souterraines, ou l'habitat durable.

La possibilité d'obtenir une ventilation des indicateurs pour obtenir des informations par région et, le cas échéant, par sexe, constitue une priorité. Une autre priorité porte sur la capacité à fournir des informations sur la dispersion des résultats et pas uniquement des moyennes.

Il est également nécessaire de travailler sérieusement à la présentation de tableaux de bord et de veiller à ce qu'ils soient actualisés chaque année pour pouvoir obtenir la diffusion la plus large possible parmi les ménages, afin que ceux-ci puissent vérifier l'impact de la politique ou assurer un changement si nécessaire. On pourrait imaginer la publication d'un rapport synthétique de 20 pages, chacune étant consacrée à un indicateur, en utilisant des graphiques montrant les changements obtenus, par rapport aux objectifs poursuivis.

Enfin il est nécessaire d'expérimenter certaines formes d'engagement auprès des « hommes et femmes de la rue » pour vérifier que les indicateurs répondent à leurs besoins et à leurs attentes.

Il n'est pas facile pour des statisticiens d'accepter qu'ils ne possèdent pas toutes les connaissances sur un sujet, tout comme il n'est pas facile pour des représentants de la société civile de dépasser le rôle de critique ou de conseil et d'être directement impliqués. Toutefois, après le travail initial de la commission, des progrès significatifs ont été accomplis pour réunir des positions divergentes. À ce stade déjà, une chose est claire : même si l'expertise des statisticiens est essentielle, la tâche de définir la liste des indicateurs n'incombe pas aux seuls statisticiens, mais conjointement aux statisticiens et aux représentants de la société civile. Une étape décisive a été franchie pour que le public français puisse s'appropriier les débats relatifs au développement durable, tout en reconnaissant que le développement durable n'est pas seulement une question environnementale, mais avant tout une question économique et sociale.

Vers un ensemble d'indicateurs équilibrés

On pourrait dès lors affirmer que se focaliser uniquement sur la mesure de l'augmentation du PIB par habitant nous apprend peu de choses sur la qualité de vie dont bénéficient les citoyens d'un pays développé. Cette approche ne nous dit rien sur la répartition du revenu, sur les différences entre les riches et les pauvres en termes de santé et d'espérance de vie, sur la mobilité sociale, sur l'environnement et rien ou presque sur la qualité de la vie. Il est encore plus important de souligner que cela ne nous dit absolument rien sur le fait de savoir si la plupart des citoyens ont, pour reprendre la formulation d'Amartya Sen, les capacités dont ils ont besoin pour choisir une vie qu'ils ont une raison d'apprécier.

Comment pourrions-nous concevoir de meilleures mesures de performances économiques ? Une première étape importante consiste à développer un tableau de bord des indicateurs qui nous dit quelque chose sur les sujets suivants : le PIB médian plutôt que le PIB par habitant ; l'égalité (ou l'inégalité) de la distribution du revenu mesuré selon le coefficient de Gini ; le taux d'emploi, réparti par groupes de populations ; les indicateurs sur l'espérance de vie ; des mesures de la sécurité économique ; l'intensité en carbone de l'activité économique. Deuxièmement, ces indicateurs doivent être considérés comme crédibles et légitimes aux yeux de tous les acteurs concernés, y compris les entreprises et les syndicats. En France, une approche généralement participative a été adoptée s'agissant de la sélection des indicateurs (on trouvera un bref compte rendu dans l'encadré 1), ce qui offre un certain nombre de leçons positives pour les autres pays de l'OCDE. Tertio, l'information doit être actualisée sur une base régulière pour pouvoir procéder à une évaluation de l'impact de la politique. Enfin, les arbitrages entre les objectifs doivent être établis clairement et les indicateurs eux-mêmes doivent être intégrés dans le processus de détermination des politiques des ministres des Finances et du Budget, ainsi que dans les autres ministères.

Une pondération importante doit être accordée à une série d'indicateurs mesurés par des statistiques officielles. Mais on peut se demander si tous les pays de l'OCDE collectent toutes les informations nécessaires pour développer cette approche plus sophistiquée de la mesure du progrès économique. De même, on peut émettre des doutes quant à la véracité ou la précision des données, et des gouvernements sont connus pour manipuler les statistiques afin de donner une image favorable. Une recommandation claire consiste alors à ce que l'autorité responsable de la col-

lecte et de la publication des données soit obligatoirement indépendante de toute influence politique. Sans quoi, il existe un risque que l'ensemble de cette ambitieuse entreprise soit remis en cause. Dans certains pays, le public a déjà fort peu confiance dans les instruments conventionnels de mesure de la performance économique. Il serait désastreux de voir l'approche plus sophistiquée qui est décrite ici connaître le même destin.

II L'échec du fondamentalisme du marché et la nécessité d'une nouvelle approche

Coûts et implications politiques des réponses inachevées apportées à la grande récession⁵

Raymond Torres

Introduction

La crise financière qui a éclaté au lendemain de l'effondrement de Lehman Brothers en 2008 a conduit à un réexamen des approches politiques antérieures, fondées sur la capacité des marchés à s'autoréguler. En particulier, le rôle des politiques macro-économiques anticycliques pour soutenir l'économie et l'emploi a été largement reconnu (IMF 2009). En outre, et à la différence des crises antérieures, la protection sociale a été renforcée et, en particulier, le niveau et la durée des allocations de chômage ont été améliorés – démentant ainsi l'idée selon laquelle les allocations plus élevées aggravent les distorsions du marché (Howell 2008). Les premiers résultats de cette nouvelle approche ont été positifs. En effet, une autre grande dépression a probablement été évitée grâce aux mesures monétaires anticycliques et aux programmes de soutien budgétaire comprenant une dimension sociale, adoptés en 2008 et 2009.

Toutefois, à partir de 2010, une nouvelle orientation politique a été engagée sans tenir compte des facteurs de marché qui ont provoqué la crise. En effet, les déséquilibres économiques résultant d'une distribution inefficace et inégale des revenus n'ont pas été corrigés de manière adéquate (ILO 2008; Rajan 2010). En outre la régulation du système financier n'a connu que des progrès limités. Dès lors, le champ d'action laissé à des politiques macro-économiques stimulantes de relance de l'économie mondiale est progressivement devenu très étroit.

5. Le présent chapitre s'inspire largement d'un article publié dans la *International Labour Review* – voir Torres (2010a).

Le présent chapitre commence par souligner les causes réelles et financières de la crise et leurs différentes relations. Il examine dans quelle mesure les politiques budgétaires et monétaires – c'est-à-dire des remèdes qui, même s'ils sont essentiels, ne s'attaquent pas aux causes réelles de la crise – peuvent soutenir un retour à une croissance équilibrée. La dernière section tire les leçons politiques de l'analyse menée.

Les inégalités de revenus et la crise : le lien oublié

Si la crise a trouvé son origine dans le système financier, une tendance plus fondamentale concernait la distribution inefficace des fruits de la croissance pendant la période précédant la crise. Dans la plupart des pays, les salaires ont moins progressé que ce qu'aurait justifié l'évolution de la productivité durant les deux décennies antérieures à la crise. C'est pourquoi les salaires, en pourcentage du PIB, ont reculé dans la plupart des pays (Tableau 1), alors que la part des bénéfices bruts dans le PIB connaissait une augmentation du même ordre. Dans de nombreux pays, la modération salariale s'est traduite par une stagnation des revenus réels pour les travailleurs les moins bien payés et leurs familles. Aux États-Unis, par exemple, les salaires réels médians n'ont progressé que de 0,3 % par an entre 2000 et 2006. Durant la même période, la productivité du travail a progressé de 2,5 % par an. Simultanément, la part du revenu qui est allée aux 10 % les plus riches des ménages a augmenté, ce qui suggère que la modération salariale touchant les ménages à faibles revenus ou à revenu moyen est encore plus prononcée que ce qu'indique la baisse de la part des salaires. Compte tenu de la propension relativement élevée à la consommation des ménages à faibles revenus, la modération salariale a introduit une distorsion à la baisse dans la demande agrégée, à la fois dans les économies développées et les économies émergentes.

La modération salariale a eu deux effets qui se sont mutuellement renforcés. Tout d'abord, dans certaines économies avancées – comme aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Espagne et en Irlande – la modération salariale a provoqué une augmentation de la dette privée. En dépit de revenus réels stagnants, les ménages ont pu acheter des biens durables et des logements en recourant au crédit bancaire (ILO 2008; Stiglitz 2009). À cause de réglementations inadéquates, les banques se sont trouvées en mesure de fournir des crédits à ces ménages – même lorsque, sur la base de critères de prudence, de tels prêts auraient dû être

Tableau 1 La modération salariale à travers le monde (part des salaires en pourcentage du PIB)

	1995	2000	2007
Chine	52,3	51,9	39,7
Corée	83,8	76,9	77,0
Japon	63,6	61,7	57,7
Inde	67,2	75,0	74,1
Canada	63,0	61,3	60,8
France	68,8	67,5	67,3
Allemagne	69,8	70,0	64,9
Italie	70,3	66,2	67,2
Royaume Uni	67,7	69,2	68,5
Etats Unis	67,4	68,6	65,7
Brésil	42,6	40,5	40,1

Note : le tableau 1 montre la part de la rémunération totale des salariés en pourcentage du PIB, en tenant compte des changements dans l'incidence de l'emploi salarié (sauf en Chine où une telle correction n'a pu être effectuée faute de données). Cette correction est une pratique habituelle et nécessaire pour contrôler les impacts mécaniques sur la part des salaires des changements dans la composition de l'emploi.

Source: estimations de l'auteur sur la base des comptes nationaux

refusés. Dès lors, l'expansion de la demande intérieure aux États-Unis et dans certaines autres économies avancées a été financée par une accumulation de la dette privée.

D'autre part, dans le cas des économies émergentes, où le système financier était plus étroitement régulé, la modération salariale a eu un impact direct sur l'affaiblissement de la demande intérieure (Gosh 2010). Dans ces pays, la demande intérieure a souffert en outre de la faiblesse du filet de protection sociale. En l'absence de système adéquat de pension et de santé, les ménages tendent à détenir une épargne de précaution, ce qui réduit les dépenses. Il était dès lors crucial pour la croissance économique dans ces pays d'obtenir un plus large accès au marché des économies développées, en particulier celles où la demande intérieure était particulièrement dynamique – et alimentée en partie par la création de dettes. C'est ainsi que plusieurs économies émergentes ainsi que des pays riches en ressources ont généré des excédents extérieurs croissants

et un excès d'épargne globale qui a permis aux taux d'intérêt d'atteindre leur plus bas historique au début des années 2000, offrant ainsi des conditions de financement bon marché, même aux emprunteurs les moins solvables, et alimentant les bulles immobilières (Bernanke 2005).

Pendant un certain temps, la coexistence d'une croissance alimentée par l'endettement dans certains pays développés et d'une croissance alimentée par les exportations dans les grandes économies émergentes a semblé durable. Les excédents des uns servaient à financer les déficits des autres (Tableau 2) et l'économie mondiale connaissait une expansion rapide. Toutefois, la demande soutenue par l'endettement s'est révélée le talon d'Achille du processus de croissance. Lorsque les autorités monétaires américaines ont relevé les taux d'intérêt en 2006–2007, la petite augmentation des coûts de l'emprunt qui a résulté de cette mesure a suffi à provoquer une cascade de défaillances dans les remboursements d'emprunt. Ce phénomène s'est rapidement diffusé dans l'ensemble du système financier à cause à la fois de la complexité des produits financiers – qui rendait difficile l'évaluation du degré de risque – et des connexions internationales étroites entre les institutions financières.

Enfin, il est important de noter que la modération salariale et l'augmentation correspondante de la part des bénéfices n'ont pas soutenu les investissements réels. La part de la formation réelle du capital fixe dans le PIB a eu tendance à décliner dans les économies avancées – et dans le monde dans son ensemble (Tableau 2). Ce phénomène illustre de manière frappante l'incapacité de la modération salariale et d'une croissance alimentée par l'endettement à doper la croissance potentielle.

Tableau 2 La modération salariale ne s'est pas traduite par une hausse des investissements au plan mondial (formation réelle de capital fixe en pourcentage du PIB)

	1988–95	1996–2003	2004–2008	2009
Monde	23,4	22,1	23,1	21,5
Économies développées	22,7	21,3	21,2	18,0
Pays émergents / en développement	26,2	24,9	28,5	29,2

Source: IMF (2010a).

En examinant la performance médiocre de l'investissement réel avant la crise, des études ont montré que la hausse de la productivité a eu tendance à décliner dans les économies avancées depuis le début des années 2000 (Blackfield et Oliveira Martins 2009). Pour résumer, les inégalités croissantes de revenus se sont révélées économiquement inefficaces.

Répondre à la crise sans s'attaquer à ses causes profondes : avantages, limites et coûts

Les gouvernements ont agi rapidement et sur une large échelle pour s'attaquer aux conséquences de la crise. Tout d'abord, ils ont substitué à une demande alimentée par l'endettement privé – immobilisée suite à la crise – un stimulant alimenté par l'endettement public. La plupart des pays qui disposaient de marges de manœuvre budgétaires ont mis en place des mesures qui ont pris la forme soit de réductions fiscales discrétionnaires, soit d'augmentation des dépenses publiques, soit d'une combinaison des deux. Selon les estimations de l'OIT, les mesures de soutien budgétaire se sont élevées en 2009 à quelque 1,7 % du PIB mondial (ILO 2009).

Ensuite, face à la paralysie des prêts interbancaires et au risque d'un effondrement systémique du système financier, les autorités monétaires ont réduit les taux d'intérêt à des niveaux historiquement bas. Elles ont également apporté un soutien massif aux banques sous la forme de garanties de prêts, d'injection de capitaux ou encore de nationalisation pure et simple des banques en difficulté, notamment.

Troisièmement, les gouvernements ont cherché à éviter les solutions de repli sur soi qui n'auraient fait qu'aggraver l'effondrement de la demande et des échanges associé à la crise. C'était particulièrement important pour les économies en développement et les économies émergentes qui avaient fondé leur stratégie de croissance sur les exportations. Les risques d'une déflation salariale avaient également été pris en compte. En juin 2009, les gouvernements et les représentants des employeurs et des travailleurs du monde entier se sont accordés sur un Pacte mondial pour l'emploi qui mettait en garde contre une spirale de baisses des salaires.

Les avantages de s'attaquer aux symptômes sans traiter les causes de la crise

Dans l'ensemble, les mesures ont permis de soutenir l'économie mais aussi d'éviter de nouvelles pertes d'emplois trop importantes (ILO 2009). Ce résultat relativement favorable tient d'abord à la rapidité de la réaction politique. L'adoption rapide de mesures de soutien après le début de la crise a permis d'espérer un impact positif significatif sur l'emploi dès la mi-2010. À l'inverse, un report de trois mois de ces mesures aurait retardé de six mois la reprise de l'emploi, ce qui montre combien l'inaction peut être couteuse en termes d'emploi (ILO 2009).

Ensuite, la baisse de l'emploi a été amortie par la nature de la réponse politique elle-même (Torres 2010b), qui a également bénéficié des indications fournies avant la crise par les politiques de l'emploi socialement inclusives (OCDE 2006). Là où la reprise a été la plus robuste, les réponses à la crise se sont concentrées sur le soutien à la demande agrégée tout en soutenant les emplois existants. En particulier, un effort a été accompli pour améliorer la protection sociale (Brésil, Inde), prolonger le bénéfice des allocations de chômage (Japon, États-Unis), éviter la baisse du salaire minimum et adopter d'autres mesures de soutien pour les groupes à faible revenu. Dans des pays comme la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, la mise au chômage partiel a été encouragée grâce à des aides publiques. Dans d'autres pays, comme l'Australie ou les États-Unis, le chômage partiel s'est fortement développé. Ces interventions, en soutenant le pouvoir d'achat des groupes à faible revenu, ont efficacement stimulé la demande agrégée, tout en atténuant quelque peu le coût social de la crise.

Les remèdes partiels ont leurs limites

En dépit de ces premiers résultats, ces stratégies n'ont pas réussi à réduire les principaux déséquilibres qui ont conduit à la crise. C'est particulièrement vrai s'agissant des dysfonctionnements du système financier. Comme l'a indiqué la Banque des Règlements Internationaux (BRI), « une crise financière présente des similitudes frappantes avec une maladie. Dans les deux cas, trouver une thérapie suppose que l'on identifie et que l'on traite les causes de la maladie » (BIS 2009).

Dans son 80^e rapport annuel, la BRI relève des progrès dans les accords internationaux s'agissant de la direction des réformes (BIS 2010). Les principales banques centrales ont reconnu que les bases en capital des banques devaient être améliorées à la fois quantitativement et qualitativement. Des directives ont été présentées « pour réduire les mauvaises incitations qui conduisent les gestionnaires à augmenter les profits à court terme sans se soucier des risques à long terme imposés à la banque et au système ». De nouveaux outils de contrôle ont été développés. Des améliorations dans la réglementation du périmètre des opérations bancaires – pour éviter le développement excessif des opérations bancaires hors bilan – ont été discutées. Toutefois, les directives et les réformes promises, quoique très nécessaires, ne semblent pas à la hauteur de la tâche.

Une première conséquence du caractère graduel de la réforme financière est que le volume des prêts accordés à l'économie réelle a mis du temps à se redresser dans de nombreuses économies avancées. La situation est particulièrement préoccupante pour les petites entreprises. Selon les études existantes, par exemple, dans l'Union européenne, de nombreuses entreprises – en particulier, de petites et moyennes entreprises – continuent de rencontrer des difficultés à accéder au crédit.

Ensuite, un problème significatif de « *hasard moral* » a été créé en sauvant les banques sans leur imposer des réformes profondes. Il s'agit d'une question d'incitations plutôt que de taille des banques (Blundell-Wignall et al. 2009).

Troisièmement, dans un système financier non réformé, les flux internationaux de capitaux resteront extrêmement volatiles. Les indications montrent que ces flux internationaux de capitaux sont devenus bien plus volatiles à l'époque de la globalisation financière internationale que précédemment, et que cela conduit à la multiplication des crises financières. Même avant la crise de 2008, les crises n'avaient pas manqué. L'une des plus connues est la crise asiatique à la fin des années 1990, mais l'Amérique latine a également connu plusieurs crises financières, provoquées en partie par une mauvaise gestion du système macro-économique, mais aussi par des flux de capitaux volatiles.

Quatrièmement, un problème plus fondamental réside dans le fait que le secteur financier s'est développé au-delà du raisonnable et que ses pratiques se sont répandues à travers l'économie non financière. On a longtemps prétendu que les bénéfices d'aujourd'hui seraient les inves-

tissements de demain et les emplois d'après-demain. Mais la réalité n'a pas tenu cette promesse. Une grande partie de l'augmentation des bénéfices est revenue au secteur financier – la part du secteur financier dans le total des bénéfices des entreprises avait atteint 42 % juste avant la crise contre 25 % au début des années 1980 (ILO 2009b). Au cours des années 2000, moins de 40 % des bénéfices des entreprises non financières des pays développés ont été utilisés pour des investissements dans les capacités de production physiques, ce qui constitue un recul de 8 % par rapport au début des années 1980.

Coûts et implications sur le plan social

Les mesures exceptionnelles adoptées au lendemain de la crise ont représenté un coût significatif pour les finances publiques. La dette souveraine s'est considérablement accrue, en compensant mécaniquement le déclin de la dette privée observé depuis le début de la crise – le soi-disant « désendettement » (Table 3). En outre, le rôle de la politique monétaire

Tableau 3 **La dette publique a pris la place de la dette privée (évolution du pourcentage du taux d'endettement des ménages et de la dette publique en pourcentage du PIB)**

	Évolution de l'endettement des ménages 2002–2007	Évolution de la dette publique 2007–2009	Évolution de l'endettement des ménages 2007–2009
Canada	18,3	5,6	-8,5
France	14,0	13,7	-3,4
Allemagne	-10,4	5,9	-10,4
Italie	12,1	12,0	-4,8
Japon	14,1	14,7	-6,4
Espagne	28,0	19,1	-12,9
Royaume-Uni	24,0	23,5	-34,3
US	19,1	16,0	-8,5
Moyenne	14,9	13,8	-11,2

Note : L'évolution de l'endettement des ménages pour le Japon et le Royaume-Uni est calculée respectivement sur les périodes 2002–2008 et 2002–2006. L'évolution de la dette publique est calculée sur la période 2008–2009 pour le Japon et 2006–2009 pour le Royaume-Uni.

Source : calculs de l'auteur sur la base des comptes nationaux de l'OCDE et du FMI (2010b).

a été poussé jusqu'à ses limites. Avec des taux d'intérêt proche de zéro et une augmentation significative de la liquidité, les banques centrales ont approché la limite de ce qu'elles pouvaient compenser face au resserrement du crédit. Du coup, depuis 2010, les gouvernements ont commencé à abandonner leurs politiques de relance pour des politiques d'austérité.

La crise grecque qui a éclaté à la fin de 2009 et qui a repris de la vigueur au début de 2010, a donné le premier signal majeur du basculement de la politique budgétaire vers l'austérité. Les investisseurs qui avaient été sauvés grâce à un soutien généreux – et qui explique en partie l'accroissement de la dette publique – sont devenus réticents à financer des déficits publics grandissants.

Il en a résulté une vague d'austérité budgétaire à travers l'Europe et au-delà, qui affaiblit la reprise économique qui était en cours. Comme les perspectives de la demande domestique restent sombres, on ne voit pas encore clairement si la demande extérieure peut devenir le principal moteur de la croissance économique et de la création d'emplois. Pour cela, il est nécessaire que d'autres pays importent, ce qui est peu probable si l'austérité se répand, ou si les économies émergentes, en particulier la Chine, – qui avaient tendance à faire des exportations le principal moteur de la croissance – ne parviennent pas à stimuler suffisamment la demande intérieure.

L'austérité budgétaire aura aussi un impact direct sur l'emploi, à la fois aujourd'hui et dans les années à venir. De nombreux travailleurs sont employés dans des entreprises qui bénéficient de réductions d'horaires et d'autres dispositifs de chômage partiel qui, s'ils sont démantelés, provoqueront de nouvelles pertes d'emplois. Pour ceux qui sont au chômage, il est essentiel de conserver une protection sociale bien conçue et des programmes de soutien à la recherche d'emploi et à la mise à niveau des compétences. Faute de quoi, les chômeurs tendent à se décourager et à quitter le marché du travail, ce qui prive l'économie de ressources précieuses et affaiblit la cohésion sociale.

L'impact d'une baisse de l'emploi est proportionnellement plus élevé sur les groupes à faible revenu. La question du chômage de long terme et de pertes de compétences est particulièrement aiguë pour ces groupes. Il en résulte une inégalité de revenu accrue qui vient s'ajouter aux inégalités produites par le caractère déséquilibré de la croissance dans la période qui a précédé la crise.

Il n'est pas étonnant que le sentiment d'injustice sociale se diffuse rapidement dans presque tous les pays développés. Le taux de chômage des jeunes, qui est aujourd'hui près de 2,5 fois supérieur à celui des adultes, ne fera qu'aggraver ce sentiment d'injustice. La confiance dans les gouvernements est en baisse. Au sein des économies avancées, elle a reculé de plus de 10 % pendant la crise. En résumé, le tournant pris en faveur de mesures d'austérité sans traiter les causes de la crise a créé un terrain fertile pour le mécontentement social.

Les voies à suivre

Il est essentiel d'assurer que les salaires augmentent parallèlement à la productivité. Avant la crise, les salaires avaient crû moins vite que la productivité dans la plupart des pays, ce qui est une des raisons pour lesquelles les ménages dans les pays développés avaient recours à l'endettement pour financer leurs investissements en matière de logement et de consommation. Dans certaines économies émergentes, la faible progression des salaires a déprimé la demande intérieure ; ce phénomène avait été pendant un certain temps compensé par la croissance des exportations nettes vers les pays déficitaires et endettés. En outre, le mécontentement social est présent parmi les travailleurs, comme le montrent les événements récents dans les pays arabes et dans certains pays d'Asie.

Plusieurs auteurs ont déjà souligné le fait que la croissance économique dans les économies émergentes doit davantage se fonder sur la demande intérieure en s'éloignant ainsi du modèle de la croissance par l'exportation qui prévalait avant la crise (Blanchard et Miles-Ferretti 2009). Le renforcement de la protection sociale pourrait jouer un rôle essentiel à cet égard. Il ne servirait pas uniquement des objectifs sociaux mais réduirait aussi l'excès d'épargne, stimulerait la demande intérieure et contribuerait à alléger les déséquilibres mondiaux. Certains signes encourageants permettent de penser que ce processus de rééquilibrage pourrait déjà avoir commencé. En Chine, par exemple, le programme de soutien budgétaire adopté au lendemain de la crise comportait une part importante d'assistance sociale et de transferts de revenus de retraite. Selon une récente étude, une expansion prudente des systèmes de pensions publiques et de santé en Chine entraînerait une hausse de la part de la consommation dans le PIB qui se situerait entre 0,2 et 1,1 % d'ici à 2025 (McKinsey Institute 2009). Cela contribuerait à faire de la de-

mande intérieure un moteur plus puissant de la croissance économique chinoise et soutiendrait une reprise durable à l'échelle mondiale.

Bien entendu, les évolutions des taux de change pourraient également contribuer à réduire les déséquilibres mondiaux. Toutefois, une réévaluation des devises des pays excédentaires par rapport aux pays déficitaires n'affectera l'économie réelle qu'avec un retard relativement important. En revanche, une progression de la demande intérieure dans les pays excédentaires agira rapidement, tout en s'attaquant à certaines causes profondes de la crise (von Arnim 2009).

Le système fiscal et le système des prestations sociales doivent être davantage favorables à l'emploi et à une distribution équitable du revenu. Il existe de bons exemples à cet égard. Dans les pays nordiques, on a ainsi pu limiter les dommages économiques et faciliter la création d'emplois, tout en évitant une trop grande inégalité de revenu. Il existe donc des systèmes de protection sociale qui à la fois protègent les gens et offrent des incitants au travail adéquats.

Le système fiscal lui-même devrait être plus progressif. Au cours des deux dernières décennies, l'imposition marginale des revenus les plus élevés a eu tendance à baisser dans la plupart des pays et dès lors le système fiscal est devenu moins redistributif.

Il est également important de s'assurer que les normes internationales du travail soient mieux mises en œuvre. Il existe une grande variété de conventions et de recommandations mais dans les faits, on avait assisté avant la crise à une augmentation de l'inégalité des revenus et de la précarité de l'emploi et il y avait certainement de bonnes raisons de dire que la croissance économique n'avait pas été suivie par une évolution équivalente et parallèle du progrès social.

Une réforme financière est nécessaire pour assurer un financement adéquat d'entreprises durables. Une séparation plus claire entre banque d'investissement et banque commerciale serait utile à cet égard. L'adoption d'une taxe bancaire telle qu'elle a été récemment annoncée par des pays de l'UE, constituerait également un pas dans la bonne direction. Enfin, une taxe sur les transactions financières contribuerait à rendre le système financier moins irrationnel et moins sujet à des paniques qui sont si déstabilisantes pour l'économie réelle.

Qu'est-ce qui devrait remplacer le consensus de Washington ?

Peter Bakvis

L'expression de « consensus de Washington » a été formulée en 1989 par l'universitaire John Williamson, ancien conseiller du Fonds monétaire international, pour décrire ce qui serait considéré à Washington comme constituant un ensemble souhaitable de réformes de politique économique pour traiter de la crise de la dette en Amérique latine. Washington désigne ici le siège des institutions financières internationales (IFI), les départements économiques de l'administration américaine, le Conseil de la Réserve fédérale et les groupes de réflexions ou *think tanks*.⁶ La mise en œuvre de ces politiques était censée accroître la croissance économique, réduire l'inflation et générer une balance des paiements viable et une distribution équitable des revenus.

Williamson avait clairement résumé le consensus de Washington sous la forme de « 10 instruments »⁷:

- (1) La discipline budgétaire, entendue comme un déficit opérationnel inférieur à 2 % du PIB, doit être respectée ;
- (2) Les déficits doivent être réduits, de préférence par une réduction des dépenses ou en réorientant les dépenses qui interfèrent avec les marchés – par exemple, les subventions – vers des services qui constituent les objets adéquats des dépenses publiques comme les soins de santé de base et l'éducation ;
- (3) Chaque fois que des revenus fiscaux sont nécessaires, ils doivent provenir d'un régime fiscal caractérisé par une large assiette et des taux marginaux modérés ;
- (4) Les taux d'intérêts réels doivent être positifs et déterminés par le marché.

6. Williamson, J., 'What Washington means by policy reform', Chapter 2 in Williamson (1990).

7. Ibid.

- (5) Les taux de change doivent être concurrentiels et pas nécessairement déterminés par le marché, de manière à favoriser une orientation vers l'extérieur et une croissance des exportations ;
- (6) Les importations doivent être libéralisées dans le cadre d'une politique économique ouverte vers l'extérieur ;
- (7) Les restrictions sur les investissements étrangers directs doivent être supprimées ;
- (8) Les entreprises publiques doivent être privatisées ;
- (9) Une déréglementation des marchés du travail et des autres marchés doit être mise en œuvre ;
- (10) Les droits de propriété doivent être plus fermement protégés.

Le consensus de Washington a survécu bien au-delà des années 1980, en particulier dans les politiques d'ajustement structurel promues par le FMI et la Banque mondiale. Mais après deux décennies de mise en œuvre, la crise de la dette extérieure que le consensus de Washington prétendait résoudre n'avait fait que s'aggraver. Les taux de croissance du PIB dans les régions en développement qui avaient appliqué ces politiques avec le plus de diligence, comme l'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne, se sont avérés inférieurs durant les années 1980 et 1990 à ceux enregistrés durant les deux décennies précédentes ; l'inégalité et le nombre de pauvres avaient augmenté dans la plupart des pays en développement. La seule région en développement qui se distinguait en termes de croissance plus élevée et de réduction substantielle de la pauvreté était l'Asie orientale, une région qui, dans sa plus grande partie, n'avait pas suivi le consensus de Washington et avait connu une croissance plus rapide que n'importe quelle autre région du monde.

Au début des années 2000, l'échec du consensus de Washington était largement reconnu. Il avait trouvé une illustration dramatique en 2001-2002 avec l'effondrement économique et la faillite de l'Argentine qui, tout au long des années 1990, avait été citée comme un modèle à suivre. Mais les leçons que les IFI avaient pu tirer de la crise financière asiatique de 1997-1998, de l'effondrement de l'Argentine et des autres déconfitures économiques du tournant du siècle, semblaient avoir été oubliées lorsqu'une nouvelle crise financière éclata en 2008, cette fois dans l'économie la plus puissante du monde, les États-Unis. Comme cela avait été le cas une décennie plus tôt, les IFI, tout comme la plupart des ministres des Finances n'ont pas su tenir compte des avertissements indiquant que le système bancaire mondial était au bord de l'implosion. Avant un changement de leadership à la fin de 2007, la première réponse

de la direction du FMI face à la crise en train de se développer avait été de mettre en garde contre la tentation de réglementer davantage les marchés financiers : « les responsables politiques devraient, plutôt que d'aller à contre-courant des marchés, veiller à collaborer avec eux. Leurs mesures ne doivent pas étouffer le processus d'innovation financière, compte tenu du rôle très constructif que les innovations récentes ont joué dans cette expansion économique mondiale sans précédent. »

Au début de 2008, le FMI avait commencé à afficher des positions politiques assez différentes. Le nouveau directeur général s'était joint aux appels en faveur d'une réglementation financière accrue et il avait commencé à proposer que les pays adoptent des stimulants budgétaires anticycliques. Mais deux ans plus tard, le FMI a renoué avec la promotion de la discipline budgétaire dans le but de réduire la dette publique, même si, dans la plupart des pays, le chômage n'avait pas encore reculé par rapport aux niveaux élevés atteints lors de la récession de 2009. Certains des accords sur les prêts d'urgence que le FMI a accordés à des pays touchés par la crise – la plupart d'entre eux se situaient en Europe centrale et orientale où les institutions européennes ont cofinancé et co-administré les prêts – contenaient également des conditions sur la privatisation et la déréglementation du marché du travail dans la lignée du consensus de Washington.

Il est manifeste qu'une approche politique alternative est nécessaire, au contraire d'un retour, à des politiques qui n'ont pas été capables d'apporter une croissance durable et une distribution équitable du revenu pendant les trois décennies de leur mise en œuvre. Les responsables politiques doivent tirer les leçons de la crise. Il ne peut y avoir de retour à l'ancien ordre des choses. La manière exacte dont cette politique devrait être adaptée est examinée plus en détail plus loin dans le présent volume ; les pages qui suivent présentent des instruments qui pourraient, pris dans leur ensemble, constituer une nouvelle approche permettant une croissance durable dans ce qui devrait rester une économie largement capitaliste.

Une politique budgétaire anticyclique, plutôt que la discipline budgétaire aveugle du consensus de Washington, devrait être utilisée pour stimuler la croissance lors des récessions et pour réduire la dette publique lors des périodes de forte croissance. En d'autres termes, les responsables politiques devraient adhérer aux arguments essentiels présentés par John Maynard Keynes dans sa Théorie générale (Keynes 1936). Si des

politiques d'austérité avaient été appliquées rigoureusement durant la récession de 2008-2009, cette récession aurait été bien plus profonde, et le chômage bien supérieur encore à ce qu'il a été : l'OIT estime que les soutiens budgétaires ont permis d'éviter la perte de 7 à 11 millions d'emplois. Les IFI ont sagement mis de côté pendant deux ans leur antienne de la « discipline budgétaire », mais elles l'ont entonnée de nouveau en 2010 malgré la persistance d'un chômage élevé et la fragilité de la reprise. Une telle attitude accroît la probabilité de voir se répéter le scénario de 1937, celui d'une « récession à double creux », provoquée par un retrait trop rapide des mesures de soutien. Les mesures de soutien devraient dès lors être prolongées jusqu'à ce qu'une croissance durable soit restaurée. L'objectif doit être de limiter le chômage et de revenir au plein emploi aussi rapidement que possible. Ce n'est qu'une fois que l'économie aura retrouvé le chemin d'une croissance stable que l'État devrait entamer une consolidation budgétaire.

Les préjugés contre les dépenses publiques ont entraîné des dommages à long terme en Amérique latine et dans d'autres régions en développement, suite par exemple à la perte de productivité causée par le déclin prononcé des financements destinés aux infrastructures publiques. La croissance en Asie orientale, plus élevée que dans les autres régions, a été partiellement imputable au fait que les gouvernements de la région ont rejeté les directives les invitant à limiter leur action aux seuls services publics les plus élémentaires. Des services publics et des infrastructures de qualité sont essentiels pour construire une économie moderne et parvenir à un développement solide, durable et équitable.

Les gouvernements doivent chercher à générer suffisamment de revenus à moyen terme pour permettre la mise en place d'une politique budgétaire anticyclique, afin de financer des services publics de qualité grâce à un système fiscal progressif qui réduit les inégalités de revenus. Des taxes sur les transactions financières devraient être introduites pour générer des revenus complémentaires tout en freinant les transactions spéculatives préjudiciables. Cette approche doit remplacer la règle du consensus de Washington suivant laquelle les gouvernements devaient maintenir les impôts à un niveau peu élevé et adopter des taux marginaux d'imposition « modérés ». Le respect des règles fondamentalistes du marché a conduit à des choix politiques mal conçus qui ont affecté l'adéquation et la stabilité des recettes publiques, notamment les régimes fiscaux à barème unique d'imposition dans certains pays d'Europe centrale et orientale, ou encore cette suggestion de la Banque

mondiale selon laquelle certains pays devraient entièrement renoncer à taxer les entreprises. Les gouvernements ont besoin de revenus appropriés pour financer les infrastructures et les services publics. Les politiques recommandées par l'orthodoxie fondamentaliste du marché sont tout à fait incompatibles avec la réalisation de cet objectif.

La conception selon laquelle les taux d'intérêt devraient être positifs et déterminés par le marché a conduit à exclure toute utilisation anticyclique de la politique monétaire ; si les pays avaient appliqué cette règle lors de la crise de 2008-2009, elles auraient été désastreuses. Les banques centrales doivent être en mesure d'utiliser une politique monétaire anticyclique pour contribuer à des niveaux élevés et stables d'emploi tout en contenant l'inflation à un niveau modéré. Il est tout aussi important que les banques centrales soient tenues de contrôler les prises de risque excessives de la part des banques et la formation de bulles boursières, des phénomènes restés largement ignorés par les banquiers centraux avant la crise de 2008, avec des résultats catastrophiques. Les Etats devraient veiller à ce que les petites et moyennes entreprises et les consommateurs à faible ou à moyen revenu bénéficient d'un accès adéquat à un crédit bon marché. Le refus de la plupart des institutions financières d'accroître les crédits, sauf pour les grandes entreprises et d'autres clients privilégiés, a été l'une des causes de la lenteur de la reprise après la crise.

S'agissant des taux de change, le consensus de Washington s'était dispensé des règles du marché et avait opté pour le mercantilisme : les pays étaient supposés établir des taux qui étaient « compétitifs » plutôt que déterminés par le marché, et destinés à favoriser une « orientation vers l'extérieur ». L'attention accordée durant la crise aux déséquilibres commerciaux mondiaux, qui résultaient en partie de la sous-évaluation délibérée des taux de change de la part de certains pays, aurait logiquement dû conduire à rejeter l'idée qu'une telle approche protectionniste constituait une stratégie valable pour le développement économique. Les Etats devraient utiliser leurs capacités productives d'abord et avant tout pour répondre aux besoins de leur population et non pour générer de gigantesques excédents commerciaux. Les responsables politiques devraient rester fidèles au principe selon lequel les revenus des travailleurs doivent progresser parallèlement à la productivité, de manière à assurer un processus stable de création de la demande. En outre, comme nous le verrons, encourager la consommation domestique dans les pays développant un excédent commercial est une étape nécessaire pour éliminer les déséquilibres au sein de l'économie mondiale.

Le principe de libéralisation des importations a conduit les IFI à faire pression sur des douzaines de pays en développement pour qu'ils abaissent rapidement leurs barrières à l'importation. Cela a entraîné d'énormes dommages lorsque des pays pauvres ont démantelé les protections sans lesquelles certaines industries ne pouvaient pas survivre et sans avoir l'assurance que de nouveaux marchés s'ouvriraient pour eux pour d'autres produits. Ils avaient en fait abandonné leur pouvoir de négociation avec d'autres pays durant les négociations commerciales en abaissant unilatéralement les barrières à l'importation, suivant la recommandation des IFI. Les pays d'Asie orientale, comme l'ont noté Stiglitz et d'autres auteurs, ont rejeté la politique de libéralisation rapide du commerce voulue par le consensus de Washington et ils n'ont procédé à cette libéralisation que de manière graduelle. De fait, c'était le parcours de développement qu'avaient suivi de nombreux pays aujourd'hui développés lorsqu'ils progressaient sur la voie de l'industrialisation (Chang 2002). Deux conclusions politiques en découlent. Tout d'abord, il peut être approprié pour les pays en développement d'adopter une politique limitée de protection de leur industrie naissante pendant qu'ils développent leurs capacités économiques. D'autre part, une certaine protection peut s'avérer nécessaire pour les petits entrepreneurs agricoles. Les Etats devraient poursuivre des objectifs de sécurité alimentaire, ce qui peut entraîner un soutien à la production domestique pour protéger les populations contre les turbulences des marchés internationaux des produits de base.

Les Etats devraient être en mesure d'imposer des obligations aux investisseurs étrangers (contrairement aux règles du fondamentalisme du marché) et des contrôles sur les flux de capitaux qui, sans cela, auraient un impact négatif sur les économies en développement. Il est intéressant de noter qu'au milieu des années 2000, le FMI a abandonné son opposition antérieure au contrôle des capitaux et a même soutenu les pays qui mettaient en place ces contrôles dans certains cas, même si ce n'est qu'à titre temporaire durant des périodes d'instabilité. L'histoire nous a appris qu'une rapide libéralisation du marché des capitaux était souvent suivie par une crise bancaire majeure (Reinhart et Rogoff 2009). Les responsables politiques doivent avoir accès à tous les instruments possibles pour éviter que des mouvements de capitaux spéculatifs aient un impact négatif sur l'économie réelle. Les contrôles des capitaux, loin d'être des obstacles à l'efficacité, peuvent être essentiels pour affronter ce qui, sans cela, pourrait être une période d'instabilité catastrophique.

La déréglementation était une composante majeure du consensus de Washington, qu'elle soit appliquée aux services financiers, aux marchés du travail ou ailleurs. Après la crise de 2008, il semble à peine nécessaire de mettre en évidence la folie d'une telle approche appliquée au secteur financier. On connaît moins la promotion que les IFI ont faite de la déréglementation des marchés du travail. En 2007, la Banque mondiale a attribué son prix du meilleur réformateur de l'année à la république de Géorgie, où le gouvernement avait supprimé la plus grande partie de la réglementation du travail. Cette réforme avait conduit l'OIT à condamner la Géorgie pour violation des droits fondamentaux des travailleurs, mais avait valu à ce pays les chaleureuses félicitations de la Banque mondiale, qui avait salué la progression de sa notation dans *Doing Business*. Les pressions exercées depuis des années par les IFI contre la réglementation du travail ont contribué à faire baisser la part des salaires dans la production nationale et augmenter les inégalités dans la plupart des pays du monde (voir l'analyse de O'Farrell et Jackson au chapitre 7). Il aurait été de loin préférable, et nullement préjudiciable à l'emploi, de veiller à ce qu'un socle minimal de droits en matière d'emploi (y compris un salaire minimum) protège les travailleurs de l'exploitation et des traitements inéquitables.

Nulle part, l'aspect tendancieux du consensus de Washington n'était plus évident que dans l'assertion selon laquelle les droits de propriété devaient être renforcés alors même que, comme l'a montré le précédent paragraphe, les droits des travailleurs pouvaient être affaiblis. La politique qui confère une importance accrue aux droits des détenteurs de la propriété, y compris les entreprises, tout en rabaisant ou en ignorant d'autres droits, est l'un des facteurs qui expliquent l'inégalité croissante de revenus que le monde a connue depuis 1980. L'idée selon laquelle les droits des détenteurs d'actifs doivent prévaloir sur les droits d'autrui, même au détriment de la société dans son ensemble, a également contribué à la pression en faveur de la déréglementation financière dans les années 1990. Les Etats doivent faire effectivement respecter les droits, pas seulement ceux des détenteurs de la propriété, et doivent apporter une attention particulière aux droits et aux intérêts des membres les plus vulnérables de la société, plutôt qu'à ceux de ses membres les plus opulents.

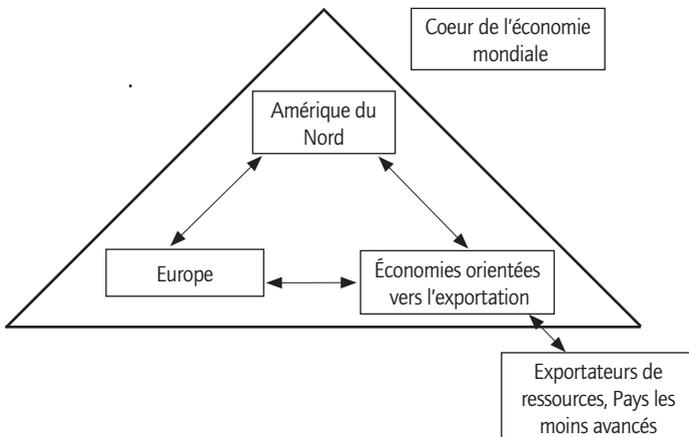
III Une croissance équilibrée entre les grandes régions économiques, à des niveaux compatibles avec le plein-emploi

Une nouvelle approche de la croissance

Thomas I. Palley

L'économie mondiale s'efforce toujours à grand-peine d'échapper à la grande récession : les problèmes essentiels sont l'insuffisance de la demande et la fragilité financière, qui affecte tous les pays à des degrés divers. La figure 1 présente une carte heuristique de l'économie mondiale qui est divisée en quatre parties. Le cœur de l'économie mondiale comprend l'Amérique du Nord, l'Europe et les économies émergentes orientées vers l'exportation. Les économies basées sur les ressources et les pays les moins avancés sont placés à l'extérieur de ce cœur. Ce positionnement à l'extérieur du cœur reflète le fait que les économies les moins avancées en sont fondamentalement absentes, alors que les économies basées sur les ressources se conforment au statut périphérique

Figure 1 **Une carte de l'économie mondiale**



traditionnel en termes de relations centre-périphérie.⁸ Le triangle (en gras) qui relie les éléments du cœur représente les réseaux mondiaux de production et d'approvisionnement établis dans le cadre de la mondialisation, les règles du commerce mondial et l'architecture financière mondiale régissant les marchés des taux de change et les marchés internationaux des capitaux.

La carte nous aide à comprendre la nature des défis qui se posent à l'économie mondiale. Dans un contexte d'insuffisance de la demande et de fragilité financière affectant toutes les régions, chaque région doit affronter des difficultés et des défis supplémentaires spécifiques.

L'économie américaine est confrontée à un chômage élevé persistant, aux retombées toujours sensibles de l'éclatement de la bulle immobilière qui a affecté aussi bien le marché résidentiel que le marché immobilier commercial, à une consommation des ménages déprimée et marquée par le surendettement, à un secteur public financièrement exsangue à l'échelle des États et des pouvoirs locaux, et à la persistance d'un déficit commercial considérable qui se conjugue à la délocalisation des investissements pour mettre à mal le secteur manufacturier.

Si les conditions dans l'ensemble de l'économie américaine sont relativement homogènes, elles sont beaucoup plus diversifiées en Europe. Celle-ci affiche également un chômage élevé et son secteur financier a été encore davantage éprouvé par le krach financier de 2008 et la grande récession. Les banques européennes avaient en effet procédé à des achats massifs d'actifs toxiques émis par Wall Street.

L'économie européenne peut être divisée entre le nord (en gros l'Allemagne, les Pays-Bas et la Scandinavie) et le sud (Portugal, Italie, Grèce, Espagne plus l'Irlande et certaines économies d'Europe centrale et orientale) : il existe entre les deux blocs des tensions économiques considérables. L'Europe du Nord présente des finances publiques relativement saines, est internationalement concurrentielle et dégage des

8. Le Mexique, le Japon, la Chine et d'autres économies d'Asie orientale peuvent être considérées comme des économies orientées vers l'exportation ; le Brésil, la Russie, l'Australie et les économies latino-américaines font parti du bloc basé sur les ressources ; l'Inde est plus difficile à situer : en dépit de sa taille et de sa croissance économique récente, elle devrait probablement être placée parmi les pays les moins avancés en raison du niveau encore relativement faible de son engagement mondial.

excédents commerciaux avec l'économie mondiale et avec le sud européen ; le sud présente une situation diamétralement opposée.

Les économies orientées vers l'exportation du Japon, de la Chine, de l'Asie orientale et de l'Asie du Sud-est ont relativement bien affronté la récession. Immédiatement après le krach financier de 2008, les exportations se sont effondrées, mais elles ont à présent regagné du terrain grâce à la reprise du commerce mondial. Le Japon reste coincé dans une stagnation qui persiste bon an mal an depuis près de deux décennies, depuis l'implosion de la bulle d'actifs en 1991. La Chine a poursuivi son expansion en s'appuyant sur une stratégie de croissance fondée sur les exportations, conjuguée à un programme de soutien budgétaire important. Les autres économies de l'Asie orientale et du Sud-est ont plutôt bien résisté à la tempête financière grâce à des comptes nationaux relativement équilibrés. Cette situation s'explique par la crise financière que ces économies avaient connue en 1997 : elles avaient adopté depuis des politiques de croissance alimentée par l'exportation qui ont accru les réserves de devises et réduit l'exposition à l'endettement.

Enfin, les pays exportateurs de ressources et les pays les moins avancés ont également relativement bien franchi la crise. Les exportateurs de ressources ont continué à bénéficier des cours élevés des matières premières, soutenus par la vigueur de la croissance chinoise. Les prix des matières premières sont également poussés à la hausse par le niveau extraordinairement bas des taux d'intérêt et par la crainte d'une reprise de l'inflation, incitant les investisseurs à acheter des matières premières pour se protéger à l'avenir d'un éventuel désordre monétaire. Les pays les moins avancés continuent à se débattre avec les difficultés habituelles : problèmes de gouvernance des capitaux physiques et financiers et des ressources humaines. La grande récession n'a fait qu'aggraver un contexte économique déjà défavorable.

Le défi d'une politique mondiale

Chaque région est confrontée à des circonstances et à des défis spécifiques qui demandent des réponses politiques spécifiques au niveau régional. Les États-Unis doivent s'attaquer à l'insuffisance de la demande, consécutive à la faible croissance des revenus, aux déficits commerciaux et à la délocalisation des investissements.

L'Europe doit s'attaquer à la propre insuffisance de sa demande, à ses déséquilibres structurels à long-terme et à la crise des finances publiques dans les économies du sud de l'Europe. Un défi particulièrement difficile réside dans son hétérogénéité économique qui doit être gérée dans les limites d'une union monétaire où le fédéralisme budgétaire fait défaut.

Les économies orientées vers l'exportation doivent se fonder davantage sur une croissance impulsée par la demande, compte tenu de la dégradation des perspectives d'exportation vers les États-Unis et de la nécessité pour les États-Unis de rééquilibrer leurs comptes extérieurs. Les exportateurs de ressources naturelles, comme le Brésil ou l'Afrique du Sud, sont confrontés au problème de l'appréciation du taux de change provoquée par la hausse des prix des matières premières. Cela pourrait provoquer un nouveau « syndrome hollandais » qui menace le développement industriel.

Pris séparément, les défis de chaque région présentent des difficultés considérables. Mais la mondialisation complique énormément le problème, et de deux manières. Premièrement, dans une économie globalisée, les politiques doivent être cohérentes entre pays et régions, faute de quoi elles s'annuleront mutuellement, tout en produisant des conflits économiques et politiques. D'autre part, des politiques nationales qui autrefois étaient efficaces et praticables, peuvent à présent s'avérer beaucoup moins efficaces ou impossibles à mettre en œuvre. En effet, la mondialisation a accru la perméabilité économique nationale en augmentant les importations, la délocalisation de l'emploi et des investissements et les flux financiers. L'incohérence des politiques économiques, qui se reflète dans le problème des déséquilibres mondiaux, s'est déjà révélée coûteuse et est largement considérée comme ayant contribué au déclenchement de la crise financière et à la grande récession. À présent, ce problème menace de s'aggraver puisque davantage de pays (y compris les États-Unis) cherchent à adopter le modèle de croissance alimentée par les exportations qui s'est révélé si fructueux dans le cas de la Chine et de l'Asie orientale.

Ce tournant mondial vers une croissance nourrie par les exportations est dangereux et souffre d'un vice logique inhérent à une erreur de conception : si une croissance fondée sur les exportations est réalisable pour un pays à titre individuel, elle ne fonctionne pas lorsque tous les pays s'efforcent de suivre cette voie, puisque certains pays doivent être des importateurs nets.

Au lieu d'atténuer le problème de l'insuffisance mondiale de la demande, la diffusion des stratégies de croissance alimentée par l'exportation va amplifier le problème : chaque pays s'efforçant de confisquer la demande mondiale via l'exportation. Cela risque d'approfondir la récession déjà présente dans les pays qui affichent des déficits commerciaux. Cela laisse également présager une aggravation des conflits sur les taux de change parce que les pays s'engageront dans des dévaluations compétitives pour obtenir un avantage compétitif au plan international. Cette situation risque à son tour de déclencher une situation chaotique dans le système financier international.

Réformer l'architecture de la mondialisation

À l'heure de la mondialisation, la coordination internationale des politiques économiques est plus importante que jamais et son importance est encore renforcée par la morosité de l'économie mondiale. Mais au lieu d'une coordination accrue, l'économie mondiale semble prendre la direction de l'incohérence politique et du conflit.

Une partie du problème provient de l'intransigeance des politiques économiques nationales. Les pays qui ont bénéficié d'une croissance tirée par les exportations ne voient pas la nécessité d'abandonner une stratégie qui semble avoir bien fonctionné. Pourtant, une cause plus profonde est la conception structurellement erronée de l'architecture de la mondialisation. Cette architecture encourage des comportements nationaux non coopératifs et décourage les stratégies de croissance fondée sur la demande intérieure, qui sont pourtant nécessaires dans une période d'insuffisance mondiale de la demande.

Le cœur du problème réside dans la fragilité économique accrue qui résulte de la mondialisation. Cette fragilité a créé une dynamique de concurrence qui favorise un nivellement par le bas. Avec des emplois et des investissements devenus extrêmement mobiles au plan international, les États sont incités à adopter des politiques qui limitent les salaires, la croissance de la demande, ainsi que la protection du travail, la protection sociale et celle de l'environnement. Le raisonnement qui prévaut est qu'un tel démantèlement rend le pays plus attractif pour les entreprises et pour attirer les investissements étrangers directs. De telles politiques tendent également à satisfaire les marchés financiers. Dès lors, la structure profonde de la mondialisation exerce une pression à la baisse sur

les prix et les salaires, encourage une croissance tirée par l'exportation et décourage les stratégies de croissance alimentée par la demande interne.

Ces tendances structurelles expliquent la nécessité de réformer l'architecture de la mondialisation. Une première réforme concerne les taux de change. Le système actuel de taux de change non gérés s'est révélé incapable d'assurer un équilibre durable des balances courantes entre pays. Il a également montré qu'il était qu'une manipulation des taux de change était possible par des pays qui cherchent à améliorer leur compétitivité internationale : le cas de la Chine est exemplaire à cet égard. À présent le système se dégrade encore, puisque de plus en plus de pays cherchent à empêcher l'appréciation de leurs devises, ce qui risque de provoquer des dévaluations compétitives déstabilisantes. La solution consiste à adopter un système de taux de change géré au niveau mondial, qui fixe des objectifs approximatifs pour les balances des comptes courants.

Une seconde réforme concerne le contrôle des flux capitaux et du capital. L'instabilité des flux de capitaux a constitué un facteur essentiel des crises financières des années 1990 et du début des années 2000, et ce problème n'a pas été résolu. En effet, une des raisons de la crise actuelle est que l'instabilité passée avait conduit de nombreux pays à poursuivre des politiques de croissance fondée sur les exportations qui produisaient des excédents commerciaux et permettaient l'accumulation de réserves en devises. Cela plaide en faveur d'une régulation des flux de capitaux en tant que composante légitime et normale de la boîte à outils de la politique économique.

Une troisième réforme porte sur les nécessaires normes mondiales sur le travail. L'économie mondiale est confrontée à une insuffisance de la demande qui est en bonne partie la conséquence d'une dégradation de la répartition du revenu au cours des 30 dernières années. Cette dégradation est partiellement imputable à la mondialisation qui a placé les travailleurs en concurrence internationale sans la protection du marché du travail. Cela a introduit partout une pression à la baisse sur les salaires, remettant en cause la progression des salaires à la fois dans les économies industrialisées venues à maturité et dans les économies émergentes. La conséquence manifeste est que, pour résoudre l'insuffisance de la demande et encourager une réorientation vers une croissance soutenue par la demande intérieure, il faut une nouvelle structure de concurrence permettant aux salaires de progresser avec la productivité.

Des normes du travail mises en œuvre de manière vigoureuse à l'échelle internationale sont essentielles pour cette structure de concurrence nouvelle qui s'impose.

Une quatrième et dernière réforme concerne les accords commerciaux et leur impact sur l'espace laissé aux politiques nationales. Ici, le problème est le démantèlement progressif de cet espace politique via l'imposition de limites à la souveraineté politique nationale. Les droits de propriété intellectuelle constituent un de ces domaines où les réglementations nationales ont été affaiblies. Un second domaine concerne le droit des investisseurs internationaux de poursuivre les gouvernements devant des panels internationaux d'arbitrage. Ces restrictions à la souveraineté politique, comme d'autres, doivent être abolies et l'architecture des futurs accords commerciaux devrait aller dans le sens d'un élargissement de l'espace laissé aux politiques nationales plutôt que dans le sens d'une réduction de cet espace.

L'Europe

Andrew Watt

Évaluer le rôle de l'Europe dans l'économie mondiale n'est pas une chose aisée. Cela provient du fait qu'elle rassemble des pays dont les schémas de croissance ont considérablement varié dans les années qui ont précédé la crise. Les données européennes exprimées en moyenne gommant fréquemment ces différences et ne sont le plus souvent guère utiles pour analyser cette question. Ceci dit, il est possible de caractériser ici les évolutions intervenues pendant la période de néolibéralisme ou de financiarisation qui a précédé la crise.

Depuis, au plus tard, le début des années 1990, les pays européens, individuellement et dans leur ensemble, – c'est-à-dire au niveau de l'Union européenne (UE) – ont largement adopté les recommandations de l'approche politique néolibérale dominante, même si c'est avec un enthousiasme variable. Ce phénomène est lié au contexte de chômage élevé dans la plus grande partie du continent et de déception face aux performances et aux perspectives de croissance de l'Europe par rapport aux économies plus dynamiques d'Amérique du Nord et d'Asie. Pour désigner cette situation, on parla alors d'« eurosclérose ». Le remède proposé fut alors une réforme radicalement orientée vers le marché.

Cette tendance a succédé à une phase historique longue, remontant à 1945 et dans certains cas à une période encore antérieure, au cours de laquelle les pays d'Europe de l'Ouest avaient développé des modèles de capitalisme « participatif », caractérisés notamment par des systèmes de fiscalité fondés sur la redistribution, un État-providence développé, et des formes codifiées de relations industrielles et de dialogue social, en constituant ainsi un « modèle social européen » distinct du capitalisme anglo-saxon.

Deux événements historiques essentiels caractérisent cette période : la création de l'union monétaire européenne (UEM) en 1999 et l'élargissement

de l'UE en 2004 et 2007, pour intégrer une grande partie de ce qui avait été l'Europe centrale et orientale communiste.

En Europe, la période néolibérale est caractérisée par des éléments communs retrouvés ailleurs dans le monde, notamment : l'accent que la politique monétaire met sur la stabilité des prix, le rejet de la politique budgétaire anticyclique et l'accent mis sur la dérégulation, la libéralisation et la privatisation. Dans certains cas, ces tendances ont pris des formes spécifiquement européennes. En particulier, lorsque l'UEM a été constituée, la Banque centrale européenne a reçu un mandat clair en termes de lutte contre l'inflation et un degré d'indépendance plus élevé que toute autre banque centrale au monde. Le Pacte de stabilité et de croissance (qui a subi plusieurs évolutions) a cherché à limiter les marges de manœuvre nationales en matière de politique budgétaire, en imposant des limites à la capacité des gouvernements nationaux d'adopter des budgets en déficit. Le programme de déréglementation et de libéralisation était, dans une certaine mesure, également impulsé par l'intégration européenne. Il s'agissait en partie d'une retombée « naturelle » d'une intégration commerciale accrue, mais qui, dans une large mesure, constituait aussi un agenda politique basé sur l'utilisation du principe de la liberté de circulation des facteurs de production, dans le but de saper les réglementations nationales existantes. Un tel agenda était mis en avant à la fois par des responsables politiques européens et nationaux.

Les résultats de ces politiques ont été franchement mitigés. La convergence régionale importante en termes de niveau de vie apparaît comme positive. De même, les échanges commerciaux, et en particulier l'élargissement et l'UEM, ont aidé les pays du sud et de l'est de l'Europe à rattraper ceux du nord et de l'ouest du continent. Des progrès lents mais réguliers ont été observés en matière de chômage – à partir du milieu des années 1990 dans certains pays plus petits, et de manière plus générale dans la première moitié des années 2000. La position globale de l'UE dans l'économie mondiale était à l'équilibre : la plupart des années, le compte courant fluctuait de +1 % à -1 % du PIB. En revanche, la croissance économique a été très décevante. L'emploi a été souvent à la traîne et à d'autres périodes, la croissance de la productivité est restée faible. La réussite américaine qui a consisté à faire progresser la productivité tout en augmentant le taux d'emploi s'est révélée hors d'atteinte. La création d'emplois impliquait souvent une dégradation de la qualité de l'emploi au travers de la diffusion de formes précaires d'emploi (malgré certaines améliorations à d'autres égards) (Leschke et Watt 2008). De nombreux

pays ont connu un élargissement des inégalités sociales pendant cette période et la part du travail dans le revenu national a considérablement baissé. *Last but not least*, la position globalement équilibrée de l'UE dans l'économie mondiale masquait des déséquilibres commerciaux significatifs entre pays membres. Les excédents commerciaux massifs de l'Allemagne (ainsi que de l'Autriche et des Pays-Bas) étaient ainsi compensés par des déficits commerciaux tout aussi considérables de pays du sud et de l'est de l'Europe. Ceux-ci, à leur tour, ont dû importer des capitaux importants provenant des pays excédentaires, dont les banques ont ainsi accumulé les titres émis par des banques, des entreprises et des gouvernements des pays déficitaires.

Il est important de comprendre que l'économie européenne a été divisée en deux parties distinctes. D'un côté, on trouvait des pays (comme le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Irlande et un certain nombre de pays de l'Est de l'Europe) dont les régimes de croissance ressemblaient à celui des États-Unis : un boom immobilier et une croissance rapide de la demande, alimentée par un endettement croissant des ménages, et des déficits des comptes courants toujours plus importants. De l'autre côté, l'Allemagne et, dans une moindre mesure, l'Autriche et les Pays-Bas, ressemblaient au Japon et (à certains égards) à la Chine, avec une épargne intérieure importante et de larges excédents des comptes courants. Dans le cas de l'Allemagne, en particulier, ce résultat avait été obtenu au prix d'une politique rigoureuse de déflation des salaires relatifs qui, combinée avec d'autres facteurs comme la réforme de l'État-providence (Hartz IV), a déprimé la demande intérieure allemande. Dans la zone euro en particulier, ce modèle dichotomique a résulté du fonctionnement de l'union monétaire. L'abaissement des taux d'intérêt dans les pays qui connaissaient traditionnellement une inflation élevée (comme l'Espagne et la Grèce) y a engendré un boom économique. Les salaires et l'inflation sont ainsi demeurés relativement élevés, ce qui, à son tour, a signifié des taux d'intérêt réels inférieurs à la moyenne. Les taux élevés de la croissance nominale ont donné à la situation budgétaire une apparence favorable. La situation était différente pour les pays à inflation faible. Là, la nature unilatérale du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) forçait les pays qui se débattaient déjà avec une croissance faible à adopter une consolidation budgétaire pro-cyclique. Pendant la première décennie de l'UEM, ces deux séries de pays se sont retrouvés respectivement dans un cercle vertueux et dans un cercle vicieux. Toutefois, les tendances divergentes des prix nominaux et des salaires, sans soupape de sécurité sous la forme d'un ajustement par les taux de change extérieurs nominaux,

ont conduit à une accumulation de problèmes sous la forme, respectivement d'une détérioration et d'une amélioration constantes de la compétitivité internationale.

La crise a frappé les économies européennes de différentes façons, en fonction de leur structure industrielle, de l'ampleur des problèmes de leur secteur bancaire et, surtout, de leur position dans ce modèle européen dichotomique. En plus de la faiblesse de la demande, d'un chômage élevé et d'une dégradation des finances publiques, que l'on observait aussi aux États-Unis et ailleurs, l'Europe se trouve actuellement confrontée à des problèmes massifs d'ajustement, en particulier dans les pays déficitaires. Ces pays – pour le dire simplement – ont besoin d'une croissance plus rapide de la demande pour stimuler la production et réduire le chômage et dans le même temps, ils doivent faire baisser les salaires nominaux et les prix. Le problème crucial ici est que l'architecture institutionnelle décrite ci-dessus n'est pas capable d'assurer le rééquilibrage nécessaire tout en maintenant une croissance rapide de la demande dans l'Europe dans son ensemble. Pour que cela soit possible, il faut manifestement que les pays excédentaires assument le rôle de locomotive en Europe, en développant la demande (en maintenant les mesures de soutien) et en allant vers des hausses des salaires et des prix supérieures à la moyenne. Mais ils sont réticents à le faire (en particulier l'Allemagne) et les règles unilatérales européennes n'exercent aucune pression à leur rencontre pour évoluer dans cette direction. De son côté, la BCE est également réticente à faire davantage pour regonfler l'économie européenne, notamment en achetant des obligations souveraines des pays déficitaires, en allégeant leurs contraintes financières. Jusqu'à présent, les mesures de soutien ont été quantitativement très limitées. La BCE ne s'est pas engagée dans l'assouplissement quantitatif sur la même échelle que ce qu'on a pu observer aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Le résultat de cette impasse est que l'Europe – qui d'un point de vue mondial devrait être une locomotive de la demande, en permettant aux États-Unis de se reprendre et de rétablir des comptes fortement dégradés – ne devrait connaître qu'une croissance lente au cours des années à venir, confrontée à ses problèmes d'ajustement spécifiques et très différents, handicapée par des institutions inadaptées. Des réformes de la gouvernance économique ont été discutées jusqu'à présent, mais on ne voit guère comment l'Europe pourrait bénéficier d'un régime économique qui permette à tous ses membres de connaître en même temps une croissance équilibrée et créatrice d'emplois, sans tomber dans

des politiques de repli sur soi alors que le cadre global devient excessivement restrictif. Non seulement, cela prive l'Europe d'opportunités pour ses propres citoyens, mais c'est aussi un obstacle au rééquilibrage mondial.

Que faire ?

À court terme, les pays excédentaires doivent faire tout ce qu'ils peuvent pour soutenir la demande et assurer une croissance plus rapide des salaires et des prix ; la consolidation budgétaire doit être différée. Les pays déficitaires doivent chercher à geler ou à baisser les salaires nominaux et les prix, autant que possible par le moyen de pactes sociaux et d'autres arrangements corporatistes qui évitent de coûteuses pertes de production et d'emploi. Ils ont également besoin d'un soutien fort de la part des autorités européennes, notamment de la BCE, pour protéger leurs marchés obligataires souverains contre les attaques spéculatives, éviter le démantèlement de pans entiers de services publics essentiels, et permettre la poursuite d'investissements publics.

À moyen terme, une réforme profonde de la gouvernance économique est nécessaire. Les récentes propositions de réforme constituent un mélange d'avancées (considération accrue apportée aux déséquilibres macro-économiques) et de régressions (resserrement significatif du PSC) (Watt 2010). Un point de départ évident consiste à modifier l'équilibre entre surveillance budgétaire et surveillance macro-économique. La solution de bon sens consiste à se focaliser avant tout sur les comptes extérieurs (c'est-à-dire la balance des comptes courants), dont la crise a montré qu'ils rendaient les pays si vulnérables, et d'examiner les positions budgétaires *dans ce cadre*, plutôt que de donner la priorité au (dés)équilibre du secteur public par rapport à celui du secteur privé. Autrement dit, les positions d'endettement du secteur public *et* du secteur privé (qui, additionnées, sont égales, au signe près, au solde de la balance courante) de chaque pays doivent être examinées *dans une mesure égale, au même moment, et suivant une procédure unique*.

Au sein de ce cadre d'évaluation modifié, quelles pourraient être les lignes d'orientation raisonnables de la politique budgétaire ? Idéalement, l'Europe a besoin de mécanismes lui permettant d'établir la position budgétaire agrégée voulue, compte tenu de la situation économique attendue. Ensuite, pour parvenir à cette position agrégée souhaitée, on

procéderait à l' « allocation » appropriée des positions budgétaires nationales en tenant compte des exigences nationales et des exigences européennes globales, et, en particulier, des déséquilibres du secteur privé. De toute évidence, compte tenu du caractère endogène de la position budgétaire, le résultat ne pourrait être qu'indicatif. La contrainte exercée au niveau européen ne peut porter que sur la mise en œuvre (ou l'absence de mise en œuvre) de mesures discrétionnaires, jamais sur des produits budgétaires qui sont générés par de trop nombreux facteurs. Il serait souhaitable que des dispositions visent des transferts budgétaires (limités) entre pays. Un accord est nécessaire sur une définition des dépenses d'investissement supplémentaires qui augmentent le potentiel de croissance ; ces dépenses seraient exclues du calcul du déficit. Une première étape consisterait à exclure de l'examen le cofinancement par les États d'un (programme élargi de) prêt de la Banque européenne d'investissement. Pour les procédures de surveillance tant macro-économique que budgétaire, un ensemble beaucoup plus nuancé de « bâtons » et de « carottes », de sanctions positives et négatives, doivent être développés de commun accord entre les États membres (le Conseil) et la Commission.

Ces mesures au niveau national devraient être complétées par des accords au niveau européen qui, en particulier, limitent une concurrence fiscale non souhaitable (en captant des revenus provenant des impôts sur des facteurs mobiles de production) et assurent un financement européen pour les projets d'investissements publics nécessaires, notamment dans les infrastructures et le passage à une économie verte.

S'agissant en particulier de la fixation des salaires et des prix, un élément crucial pour l'ensemble du concept de surveillance des déséquilibres macro-économiques, les partenaires sociaux doivent être impliqués tant au niveau européen qu'au niveau national. Une manière évidente d'y parvenir est de renforcer le dialogue macro-économique existant au niveau européen (MED) et d'assurer sa meilleure articulation avec les processus et les institutions du dialogue social au niveau national (Koll et Hallwirth 2010). Le dialogue macro-économique européen lui-même devrait devenir un secrétariat permanent plutôt qu'une série de rencontres de discussions ad hoc. Des institutions tripartites devraient être établies pour assurer la liaison avec le MED. Parallèlement, les syndicats devraient chercher à développer davantage leurs tentatives autonomes de parvenir à une plus grande coordination de la fixation des salaires ; à cet égard, ils devraient bénéficier du soutien des pouvoirs publics. Généré-

ralement, les institutions de la négociation collective au niveau national doivent être renforcées. Il s'agit d'un préalable pour permettre une fixation des salaires (nominaux) tenant compte de considérations macro-économiques.

Enfin, il est vital de placer la politique monétaire sous une gouvernance économique authentiquement européenne. Les objectifs en matière d'inflation pourraient être complétés par un mandat plus explicite de tenir compte de la stabilité financière, la croissance de l'emploi, ce qui suppose des outils complémentaires de politique monétaire (Palley 2010). Un système est nécessaire pour permettre un financement par la BCE de la dette souveraine, sous réserve, afin d'éviter le hasard moral, de conditions strictes, liées par exemple à des objectifs pour des investissements publics complémentaires.

L'Afrique

Kwabena Nyarko Otoo

Durant les deux décennies qui ont suivi l'indépendance, la croissance en Afrique a été freinée et, dans certains cas, paralysée par la domination écrasante d'un État qui se trouvait alors dans les premières étapes de sa construction. L'État a supplanté les marchés et le secteur privé. Au cours des trois dernières décennies, la croissance a été également freinée par un mode de développement qui s'est développé sur une foi absolue dans la capacité des marchés à résoudre tous les problèmes du continent.

Bien avant qu'éclate l'actuelle crise économique et financière mondiale⁹, l'Afrique et ses populations avaient déjà dû faire face à une longue série de crises. Durant ces 30 dernières années, la part de l'Afrique dans le commerce mondial a baissé. Les inégalités de revenus ont progressé partout sur le continent. Les résultats en matière d'éducation restent faibles. Les taux d'alphabétisation des adultes ont en réalité baissé au cours des trois dernières décennies. Plus de la moitié de la population survit avec moins d'un dollar par jour. L'espérance de vie reste en dessous de 60 ans, la plus basse dans le monde. Trois décennies de réajustement structurel et de stratégie de réduction de la pauvreté ont réduit le revenu réel par habitant à un niveau inférieur à ce qu'il était dans les années 1970. Le nombre d'Africains vivant dans la pauvreté a presque été multiplié par deux entre 1981 et 2002. Et malgré tout le battage médiatique sur l'objectif de réduction de moitié de la pauvreté entre 1990 et 2015 dans le cadre du pacte du millénaire, les Nations unies estiment que d'ici à 2015 plus d'un tiers des pauvres du monde vivront en Afrique contre un cinquième en 1990. En plus de ces défis, une grande partie du continent est minée par des conflits civils et politiques.

9. La crise actuelle a été qualifiée de « crise mondiale » essentiellement parce qu'elle provenait d'Amérique et d'Europe et qu'elle affectait ces régions.

Tout ceci se situe dans le cadre d'« améliorations » importantes dans les indicateurs de gouvernance et d'environnement politique, construits sous l'égide de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). La plupart des pays du continent ont abandonné leur politique « étatiste » et ont adopté des politiques guidées par le marché. De nombreux pays ont aussi réussi à mettre en place des gouvernements démocratiques et raisonnablement légitimes.

Les déficits budgétaires ont été largement contenus, l'inflation est faible et devrait le rester. En moyenne, l'Afrique subsaharienne a enregistré des taux de croissance de 5 % au cours des trois dernières décennies. Certains pays ont maintenu des taux de croissance de 6 % au cours des cinq dernières années. Les échanges commerciaux ont été libéralisés ; de nombreux pays ont également libéralisé leurs comptes de capital et adopté des politiques d'investissement généreuses qui protègent les intérêts des investisseurs (parfois bien plus que ceux des travailleurs et des communautés locales).

Mais les pays africains n'attirent pas le volume d'investissement nécessaire pour générer de manière durable la croissance et l'emploi. La part de l'Afrique dans le total mondial des Investissements étrangers directs (IED) reste de 3 %, avec une poignée de pays riches en pétrole qui s'y taillent la part du lion. En 2005, à elle seule, l'Afrique du Sud avait reçu plus d'un cinquième des IED du continent. Les IED peuvent également ne pas avoir les retombées attendues et constatées ailleurs dans le monde. Dans de nombreux cas, les activités des multinationales semblent très éloignées des économies réelles des pays hôtes. Des arguments solides montrent que dans de nombreux cas, ces investissements, loin d'être une source de nouveaux investissements significatifs, constituent un outil pour extraire du capital du continent.

La structure productive est en ruine, le réseau routier dans une condition déplorable ; les infrastructures sanitaires et éducatives se dégradent dans de nombreux pays ; la demande d'énergie est supérieure à l'offre et la distribution d'électricité tant à l'industrie qu'aux ménages est dès lors devenue aléatoire ; les systèmes de distribution d'eau ne parviennent plus à répondre à la demande, laissant de nombreuses personnes sans accès à de l'eau potable.

La crise économique et financière mondiale qui se poursuit ajoute encore à l'ampleur des défis auxquels l'Afrique est confrontée. En 2009,

le taux de croissance du PIB africain devrait se situer à 1,7 % contre 6,9 % en 2007 et 5,5 % en 2008. Chen et Ravallion (2009) ont estimé que la crise mondiale allait accroître en 2009 de 7 millions d'individus la population africaine vivant avec moins de 1,25 dollars par jour ; en 2010, 3 millions de personnes encore les rejoindront.

La réalité est qu'une intensification des politiques exigées par les IFI avant la crise ne permettra pas à l'Afrique de connaître une reprise, pas plus que les différents modèles de socialisme africain que l'on avait cherché à mettre en place immédiatement après l'indépendance. Toutefois, et comme dans le monde développé, la reprise dépendra d'un rôle accru accordé à l'État. L'Afrique a besoin de politiques de soutien, et non de contraintes budgétaires. La voie de l'austérité, c'est la voie de la stagnation et la poursuite du déclin économique. Si le FMI estime que des politiques de soutien restent appropriées pour le monde développé, il devrait accepter que cette logique s'applique également à l'Afrique. En d'autres mots, le FMI devrait cesser d'exiger dans le sud des politiques qui se sont avérées inadaptées, contre-productives ou dangereuses dans le nord.

Les pays d'Afrique ont besoin de dépenses publiques massives permettant de construire ou de rénover les routes, les écoles et les hôpitaux. Les salles de classe doivent être confiées à des enseignants qualifiés et les médecins et les infirmières doivent être incités à rester dans leur pays plutôt qu'à émigrer. En construisant et en réhabilitant les routes, les denrées alimentaires de la campagne pourraient être commercialisées et contribuer à stabiliser le prix des denrées alimentaires. Ce serait une manière plus durable de s'attaquer à l'inflation qu'une tentative vouée à l'échec de limiter les dépenses publiques. Mais cela favorisera aussi, directement et indirectement, la création d'emplois.

Les gouvernements africains peuvent obtenir sur un plan interne les ressources nécessaires pour le stimulant budgétaire que nous proposons¹⁰. Cet objectif peut être atteint en redonnant à l'État son pouvoir en matière fiscale et en s'assurant que les citoyens obtiennent un maximum de bénéfices des ressources naturelles dont ces pays sont dotés. En restaurant les pouvoirs régulateurs de l'État, celui-ci serait plus en mesure

10. Une assistance extérieure peut compléter les efforts nationaux.

de soutenir et de protéger les entreprises de construction qui sont une source importante d'emplois décents en les protégeant contre une concurrence déloyale et insoutenable. Il faudra également revenir sur les politiques de libéralisation débridée des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux, en se focalisant sur l'emploi et en considérant que les efforts visant à réfréner l'inflation ne sont qu'un moyen, et non une fin en soi.

L'Afrique a besoin de beaucoup plus que d'une croissance économique mesurée en termes de PIB ou de PIB par habitant. L'Afrique a un besoin urgent d'une croissance qui la transforme : une croissance qui relèverait les défis du développement auxquels le continent est confronté ; une croissance participative, inclusive et partagée ; une croissance qui permet à l'Afrique de construire et d'entretenir une infrastructure de production. Par-dessus tout, le continent a besoin d'une croissance basée sur l'emploi et qui affecte positivement l'existence de la majorité de ses habitants. La théorie économique qui tablait sur un effet de « ruissellement » a échoué et une nouvelle approche est nécessaire.

Tout d'abord, l'ampleur des défis du développement est telle que seuls des États démocratiques solides sont capables de les relever. Se fier aux forces du marché dans les sociétés où les marchés n'existent pas pour de nombreuses activités ne constitue pas une solution optimale. Il est fort douteux que des incitants de marchés ne puissent jamais déboucher sur toutes les écoles, les structures hospitalières et les routes qui doivent être construites. Dans ces domaines comme dans de nombreux autres, l'intervention de l'État est indispensable. Elle est également nécessaire pour orienter les marchés vers des résultats optimaux. Comme l'ont montré la crise mondiale actuelle et la propre expérience de l'Afrique en matière de fondamentalisme du marché au cours de ces 30 dernières années, le marché, laissé à lui-même, ne produit pas des résultats optimaux. Mais pour que les États africains puissent effectivement mener une intervention stratégique, ils doivent faire l'objet d'une réhabilitation. Des États démocratiques solides sont nécessaires pour lancer une croissance transformatrice, qui bénéficie à la majorité de la population plutôt qu'aux élites en place et aux sociétés multinationales.

Ensuite, le processus de croissance doit être orienté de manière à assurer qu'il soit véritablement créateur d'emplois. La situation dans laquelle la

création d'emplois est considérée comme un produit résiduel de la croissance a montré ses limites. Des taux de croissance relativement élevés ont coïncidé avec une baisse de l'emploi formel et une augmentation de l'emploi informel. Les craintes en matière d'inflation ne doivent pas faire oublier la nécessité d'une croissance transformatrice qui crée de l'emploi. Si, en effet, l'actif le plus abondant des pauvres est leur travail, alors la création d'emplois doit être la base de la croissance économique. La manière la plus durable d'éliminer la pauvreté sera en effet d'assurer que la population peut accéder à un emploi productif qui offre un revenu équitable. L'obsession de l'inflation – en particulier, de l'inflation à un chiffre – doit cesser. La poursuite interminable de la stabilité macro-économique comme une fin en soi doit céder la place à une nouvelle conception qui reconnaît la population comme étant la bénéficiaire ultime de la croissance.

Tertio, les États doivent bénéficier d'une marge de manœuvre pour déterminer leurs choix politiques. L'approche *top-down* dans laquelle des fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI dictent et imposent aux États les politiques qu'ils considèrent comme appropriées doit céder la place à un processus qui encourage la participation populaire dans la formulation et la mise en œuvre des politiques. Une approche *bottom-up* permettra un consensus domestique sur les principales questions politiques, un ingrédient essentiel pour le succès des politiques de développement. Ce que de nombreux experts étrangers du développement ne comprennent pas, c'est que, souvent, les fonctionnaires gouvernementaux ne croient pas dans les politiques qu'ils sont obligés de mettre en œuvre, ce qui conduit tout droit à un échec politique.

La voie démocratique de l'organisation de l'État et de l'élaboration des politiques est une affirmation du multilinguisme et de la nature multi-ethnique des sociétés africaines. Cette reconnaissance est liée à l'absolue nécessité de parvenir à un consensus des élites locales sur les questions clés du développement politique, et à la nécessité de passer de l'approche *top-down* à un programme d'initiatives *bottom-up* permettant de reconnaître et de concilier des intérêts divergents.

L'Asie

Patuan Samosir

La crise économique mondiale n'a pas trouvé son origine en Asie et dans le Pacifique mais la région a malgré tout été affectée par la crise. Des millions de travailleurs ont perdu leur emploi et subi des pertes substantielles de revenus depuis 2007. La reprise arrive à peine, même si le rebond a été relativement rapide. Une estimation récente suggère que pas moins de 24 millions de personnes dans la région Asie-Pacifique pourraient perdre leur emploi suite à la crise, les femmes et les jeunes étant les plus exposés à ce risque (ESCAP 2009). La crise a confirmé que certains marchés du travail ne sont tout simplement pas en mesure d'offrir un niveau adéquat de sécurité aux travailleurs. En outre, la mondialisation (définie comme l'ouverture des marchés et l'intensification des échanges commerciaux) a entraîné une augmentation du nombre des travailleurs informels et précaires. Les travailleurs licenciés ne reçoivent souvent pas de compensation à la perte de leur emploi. Souvent, les changements structurels sont tout simplement abandonnés au marché et les travailleurs en subissent les conséquences.

Néanmoins, l'Asie récupère rapidement après la crise financière mondiale. L'Asian Development Outlook 2010 (ADO 2010) prévoit une croissance de 7,5 % en 2010. En Asie orientale, où la reprise est la plus forte, les prévisions de croissance prévoient une nouvelle accélération, passant de 5,9 % en 2009 à 8,3 % en 2010. La reprise est solide dans les trois économies qui se sont contractées l'année précédente (Hong Kong [Chine], Mongolie et Taiwan). La Corée du Sud devrait atteindre 5,2 % de croissance, grâce à la progression des investissements privés et de la consommation et la reprise du commerce mondial. En Asie du Sud-Est, la croissance agrégée devrait revenir à 5,1 % en 2010 contre 1,2 % à peine en 2009 lorsque cinq des dix économies de la zone ont connu une contraction significative (Brunei, Cambodge, Malaisie, Singapour et Thaïlande).

L'Asie du Sud connaîtra également une progression en 2010, sous l'impulsion de la performance attendue de l'Inde mais aussi de la forte croissance au Sri Lanka (6 %) qui bénéficie du retour récent de la paix après une longue guerre civile. Le Pakistan devrait connaître une croissance de 3 %, qui reflète l'amélioration des fondamentaux économiques intérieurs ; l'activité devrait également se redresser au Bangladesh et au Népal. Dans le Pacifique, on table sur un taux global de croissance de 3,7 % contre 2,3 % en 2009.

Quelle est la véritable raison de cette forte dynamique économique dans la région ? Tout d'abord, les pays asiatiques sont généralement entrés dans la crise avec des fondamentaux macro-économiques assez solides, notamment une faible inflation et une situation budgétaire favorable. La qualité de ces fondamentaux a permis à nombreux pays de réagir rapidement. La Chine, le Japon, la Corée et Singapour figurent au nombre des pays qui ont eu recours à des stratégies relativement agressives ; la Chine, en particulier, s'est engagée dans un programme budgétaire important, complété par un assouplissement de la politique monétaire et des prêts bancaires.

Ensuite, les mesures de soutien prises en urgence pour protéger leur économie de la crise économique mondiale étaient appropriées et elles ont été adoptées au bon moment. Plusieurs pays de la région ont utilisé à titre de stimulant une extension de la protection sociale. Les formes et l'ampleur de l'intervention varient d'un pays à l'autre. Dans les pays les plus développés, comme par exemple à Singapour, une assistance au logement pour les ménages à faibles et moyens revenus a constitué le principal type d'intervention ; dans les pays en développement, les principales mesures ont été plus directes et plus ciblées, comme des transferts en liquide et des subventions destinées aux pauvres.

En Chine le programme de soutien budgétaire lancé en novembre 2008 a totalisé 4 milliards de yuan, soit 16 % du PIB nominal de 2007. Les mesures visaient principalement le développement des infrastructures pour favoriser la construction et les industries associées, générer de l'emploi et favoriser la stabilité sociale. Des mesures ont également été prises pour fournir de l'emploi aux travailleurs migrants licenciés et aux diplômés tout juste sortis de l'enseignement supérieur (BASD 2009).

Pour la plupart des économies de la région, la reprise des exportations de 2009 a également été associée à une progression des parts de marché.

Une partie de l'explication peut résider dans la capacité des exportateurs asiatiques à répondre à des conditions de marché difficiles en renforçant la compétitivité des prix de leurs produits, en étendant l'éventail des biens qu'ils exportent et en pénétrant de nouveaux marchés (par exemple, la Chine). Cette situation à son tour a été rendue possible par la productivité supérieure de l'Asie et par des taux de change plus bas que dans d'autres régions, ce qui a permis aux exportateurs asiatiques d'amortir l'impact sur leurs bénéfices (en devise locale) de la baisse des prix exprimés en devise étrangère (IMF, *Regional Economic Outlook* 2010). En outre, pour répondre à la crise, au 31 octobre 2009, la Banque asiatique de développement (BASD) avait attribué un total de 8,94 milliards de dollars qui avaient permis de soutenir 43 projets (BASD 2009).

L'Asie et le Pacifique sont donc au premier rang de la reprise économique mondiale mais de nombreuses incertitudes demeurent quant à l'ampleur et au caractère durable de cette reprise. En 2008, l'effondrement de la demande occidentale avait rapidement entraîné une chute brutale des exportations asiatiques – ce qui a révélé la fragilité du modèle de croissance de la région, très dépendantes des exportations. Une des conséquences de ce mode de développement asiatique réside dans le fait que la production est supérieure à la consommation depuis des décennies. Inévitablement, cela signifiait que les entreprises ne pouvaient croître qu'en exportant sur les marchés étrangers. Le modèle chinois, en particulier, dépendait d'un niveau élevé d'épargne domestique obligatoire, ce qui signifiait inévitablement que la croissance de la consommation devait demeurer modeste. On peut véritablement s'interroger sur le caractère durable d'une telle approche à moyen terme et, comme on l'analyse ailleurs dans ce livre, les décideurs politiques au niveau international devraient consacrer davantage d'attention au rééquilibrage de l'économie mondiale.

Le modèle de croissance économique de l'Asie doit être réorienté, pour passer d'une trop forte dépendance aux exportations à un modèle plus équilibré qui reposerait davantage sur la consommation et les services domestiques. La logique d'une intégration économique plus étroite devient d'autant plus convaincante que le commerce intra-régional prend de l'importance par rapport au commerce de l'Asie avec l'Occident. En effet, une stratégie qui se fonde principalement sur des facteurs de production bon marché – la main-d'œuvre et d'autres inputs – risque de fonctionner moins bien à l'avenir, en particulier dans des économies qui n'ont pas les réserves de main-d'œuvre dont disposent la Chine, l'Inde, les

pays d'Indochine et l'Indonésie. Les autres pays d'Asie devraient plutôt réexaminer leurs institutions et leurs marchés pour s'orienter vers une croissance durable et de meilleure qualité grâce à de fortes progressions de la productivité. Dans cet environnement économique, les gagnants seront les pays qui peuvent évoluer pour figurer, au plan mondial, au premier rang des innovateurs et des concepteurs, plutôt que les pays dont les ateliers sont soumis aux changements structurels et à la concurrence accrue des économies qui peuvent compter sur un vaste excédent de main-d'œuvre. Il est vrai que le modèle asiatique de croissance fondée sur les exportations a engendré d'énormes augmentations de production, une hausse des revenus et de nouvelles opportunités d'emploi. Mais il a également bloqué le rééquilibrage nécessaire vers une économie davantage tournée vers la consommation privée et publique.

En un sens, la région a plutôt bien affronté la tempête économique. La croissance est solide et le chômage devrait commencer à baisser l'année prochaine. Mais la crise a révélé des faiblesses structurelles sur le marché du travail, qu'un simple retour à la croissance ne pourra pas résoudre, ou à peine. S'attaquer à ces défis structurels exige une action dans quatre domaines.

Tout d'abord, augmenter le taux de syndicalisation en syndiquant des travailleurs dans tous les emplois et dans toutes les industries, y compris les travailleurs informels et atypiques, est une nécessité. Seuls des syndicats puissants et indépendants peuvent garantir que les travailleurs sont correctement représentés. La négociation collective est essentielle pour s'attaquer aux inégalités de revenus, à l'insuffisance des normes du travail et la précarité de l'emploi. De même, les syndicats doivent être considérés comme des acteurs légitimes capables de développer des analyses solides sur la politique industrielle, la création d'emplois et la réforme du droit du travail. Tout comme en Europe, les syndicats dans la région Asie-Pacifique ont le droit d'être respectés en tant que partenaires sociaux.

Ensuite, il est essentiel de stabiliser la macroéconomie par des réformes politiques – notamment une réglementation plus rigoureuse des marchés financiers. La croissance économique au cours des dernières décennies ne s'est pas répercutée sur l'emploi en termes qualitatifs et quantitatifs. Les syndicats doivent continuer à agir pour établir une gouvernance économique effective et s'assurer que la croissance durable s'accompagne d'une redistribution juste. Le paradigme du fonda-

mentalisme du marché doit être abandonné et un nouveau modèle doit être développé dans lequel les normes essentielles du travail et le travail décent sont pleinement intégrés dans la politique macro-économique. Le plein-emploi doit constituer un objectif explicite des politiques publiques.

Tertio, il faut promouvoir une meilleure protection sociale pour tous les travailleurs, y compris les travailleurs informels. Une priorité accrue donnée à la protection sociale doit non seulement impliquer des engagements en termes d'augmentation des dépenses, mais aussi des réformes fondamentales pour établir un réseau effectif de sécurité sociale avec des formules efficaces de création d'emplois, de formation et d'assurance-chômage.

Quatrièmement, nous devons mettre en place un emploi productif de haute qualité. Dans les dernières décennies, en raison de la déréglementation du marché du travail, la structure de l'emploi a profondément changé, en passant d'un emploi formel à un emploi informel et atypique. Dès lors, le droit national du travail doit assurer que des emplois réguliers et sûrs sont disponibles pour tous ceux qui le souhaitent. Le développement économique devrait conduire à une disparition progressive du travail informel mais les politiques publiques doivent s'attaquer à tout ce qui pourrait aller dans la direction opposée. Le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de même valeur doit prévaloir dans tous les types d'emploi, et des réseaux de sécurité sociale en matière d'emploi, dotés d'une couverture universelle (y compris pour les travailleurs migrants), doivent être mis en place et améliorés.

L'Amérique latine

Adhemar Mineiro

Quand la crise bancaire a éclaté au premier trimestre 2008, les économies des pays d'Amérique latine connaissaient toutes des taux de croissance positifs, quoique d'ampleur inégale. Cette situation, sans précédent au cours des trois dernières décennies a commencé en 2004. Le taux de croissance a atteint en moyenne plus de 5 % par an (à l'exclusion du Mexique), permettant ainsi pour la première fois à des gouvernements démocratiques de bénéficier des retombées d'une forte croissance. On a pu y voir la récompense des transitions démocratiques et sociales difficiles vécues depuis les années 1980.

Les raisons de ce retour à la croissance sont de deux ordres. La première est relative au dépassement des contraintes structurelles sur la balance des paiements qui historiquement avaient affecté toutes les économies de la région. Après une profonde crise financière dans la seconde moitié des années 1990, les pays latino-américains étaient très préoccupés par l'insuffisance des devises étrangères, particulièrement dans une période de libéralisation du commerce et des flux financiers. Les gouvernements récemment élus, particulièrement sensibles à ce problème, avaient cherché une nouvelle voie de développement. Ce problème a trouvé une réponse dans la forte augmentation des prix des matières premières, liée en partie à l'augmentation de la demande asiatique – en particulier de la Chine – et en partie à la spéculation financière. C'est ce qu'ont montré les indices de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) relatifs au commerce et au pouvoir d'achat au cours de cette période. Le prix élevé des matières premières avait également entraîné une accumulation des réserves de change (environ US\$350 milliards à la fin de 2009), qui avait contribué à calmer les marchés financiers dans la région.

La hausse des prix des matières premières avait réglé les problèmes de balance des paiements, créant alors de nouvelles opportunités de croissance. Une autre explication de la hausse du PIB depuis 2004 réside dans les efforts déterminés menés par plusieurs gouvernements nationaux (notamment au Brésil) pour améliorer le pouvoir d'achat des pauvres. La hausse des salaires minimum et des revenus de transfert ont eu pour effet de stimuler la demande intérieure, entraînant une hausse des investissements privés et des recettes fiscales. En d'autres termes, pour la première fois depuis plus d'un siècle, l'Amérique latine semblait être entrée dans un cercle vertueux de croissance économique, associant des prix élevés pour les matières premières et une expansion de la consommation intérieure.

Certains gouvernements avaient réussi à capter une partie des gains tirés de la hausse des prix de certains produits d'exportation (le cuivre au Chili, le pétrole au Venezuela, le soja en Argentine, par exemple) et d'utiliser ces ressources pour financer des dépenses publiques. La hausse des revenus et la forte demande avaient contribué à réduire le chômage et la pauvreté, ainsi qu'à faire passer des emplois du secteur informel vers le secteur formel. Lentement mais sûrement, la qualité du marché du travail s'était améliorée dans la plupart des pays.

Telle était la situation économique générale dans la région lorsqu'elle fut frappée par le chaos international des marchés financiers dans la seconde moitié de 2008. Les effets dans chacun des pays ont été différents. Par exemple, les économies les plus intégrées avec les États-Unis ou qui en étaient les plus dépendantes ont été les plus durement touchées : le Mexique et les pays d'Amérique centrale, mais aussi le Venezuela (à cause de sa dépendance aux exportations pétrolières, dont les États-Unis sont un client majeur). Ce fut la même chose quand la reprise est intervenue : la baisse de la demande a affecté les prix des matières premières et a suscité des interrogations quant à la reprise du cycle de la croissance qui avait commencé en 2003/2004. Les entreprises multinationales ont également commencé à rapatrier les bénéfices vers leur pays d'origine, ce qui a posé la question de la dépendance de la région aux investissements étrangers directs (IED).

Il y eut alors une discussion approfondie sur la réponse à apporter à la crise. Les milieux d'affaires, en particulier ceux qui étaient attachés à des intérêts financiers, ont défendu les mesures de politique traditionnelle (ajustement budgétaire grâce à une baisse des dépenses publiques, et

politique monétaire plus stricte, grâce à une hausse des taux d'intérêt), combinées à un autre cycle de « réformes » qui visaient une déréglementation accrue du marché du travail. Si les gouvernements avaient suivi ces recommandations, le résultat aurait été une récession prolongée. Mais d'autres avis ont été adressés aux responsables politiques. Par exemple, les mouvements sociaux en général et les syndicats en particulier ont incité les gouvernements à maintenir les politiques favorables à la croissance. Certains pays de la région (Argentine, Brésil, Mexique) ont également été influencés par les discussions au sein du G20 (2008–2009), qui mettaient l'accent sur un soutien budgétaire, une politique monétaire accommodante (assouplissement quantitatif) et une réforme de la réglementation financière internationale.

Les réponses ont largement varié à travers la région. Les pays qui ont connu une reprise rapide, ou une reprise vigoureuse, ou ceux qui ont été les moins affectés par la crise avaient pris des mesures visant à :

- protéger et renforcer les marchés intérieurs, en maintenant les programmes de transfert de revenus et les augmentations de salaire ;
- maintenir ou augmenter la consommation privée grâce à des exonérations fiscales, des réductions fiscales ou une expansion du crédit aux consommateurs ;
- offrir un soutien financier au secteur des entreprises, que ce soit au travers du crédit public ou d'incitants gouvernementaux aux prêteurs privés. L'objectif était d'assurer des liquidités pour le secteur privé et de maintenir les conditions soutenant l'économie réelle, en particulier le secteur des exportations ;
- soutenir les entreprises par le biais d'exonérations fiscales, de réductions fiscales, de soutien du crédit public, par exemple, pour prévenir les pertes d'emplois, améliorer les conditions de travail ou les performances environnementales, inciter au respect des conventions collectives ou faciliter les négociations avec les syndicats ;
- accroître ou chercher à accroître les réserves internationales ;
- augmenter les dépenses publiques et les investissements publics.

Ces mesures ont eu des effets positifs et ont permis une reprise relativement rapide en Amérique latine. Les chiffres de 2009 (estimations CEPALC) montraient un arrêt de la croissance mais les estimations pour 2010 (UNCTAD, TDR 2010, Genève, septembre 2010) font état d'une croissance de l'ordre de 5 % cette année. Les estimations sont même encore plus optimistes pour les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Para-

guay et Uruguay) (selon les estimations CEPALC, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2009–2010*, Santiago, juillet 2010), avec une croissance moyenne légèrement supérieure à 7 %. Cette trajectoire de reprise a commencé pendant la seconde moitié de 2009 ; elle est plus forte dans les pays qui non seulement avaient essayé de conserver ou de renforcer les mesures favorables au marché intérieur, en particulier par l'expansion de la consommation, mais qui s'étaient aussi employés depuis quelques années à approfondir leur politique d'intégration régionale et la coordination des marchés domestiques, au-delà de la recherche de l'intégration des chaînes productives.

Ces expériences montrent que les politiques peuvent être conçues pour surmonter la crise et replacer les économies sur la voie d'un nouveau régime de croissance à l'avenir :

- Soutenir la consommation domestique est essentiel, en particulier en augmentant les revenus des plus pauvres, via des transferts directs ou des politiques de salaire minimum.
- Les responsables politiques doivent continuer à se préoccuper de la balance des paiements et prendre des mesures pour éviter de briser le cercle vertueux. Ces mesures pourraient inclure l'augmentation du volume des réserves internationales, la diversification de l'éventail des produits exportés, l'absence d'appréciation de la devise nationale, le contrôle des flux de capitaux, l'intensification de l'intégration régionale ou la réduction de la dépendance vis-à-vis d'une devise étrangère forte. En particulier, il serait bon de concevoir dans la région de nouveaux instruments financiers susceptible d'aider les pays latino-américains à affronter les vulnérabilités extérieures (voir la discussion sur le projet de Banco del Sur au chapitre 4). Les États-nations continuent d'être pertinents, non seulement pour concevoir et mettre en œuvre les moyens d'affronter la crise (notamment par un accroissement des dépenses et des investissements publics), mais aussi en discutant, en créant et en faisant fonctionner des mécanismes politiques liés à la structuration d'une nouvelle voie de développement, en particulier au travers du processus d'intégration régionale.
- L'intégration régionale est une condition nécessaire à une forte croissance : cela signifie créer des marchés régionaux, construire des chaînes logistiques régionales et développer une nouvelle architecture financière régionale pour soutenir ce processus d'intégration. En outre, comme en Europe, de tels dispositifs d'ouverture du

.....

marché exigent des accords de gouvernance qui prennent effectivement en considération le point de vue des citoyens de la région et reconnaissent la légitimité des syndicats et des autres mouvements populaires. De plus, des outils politiques et institutionnels sont nécessaires pour rendre ce processus non seulement possible, mais aussi démocratique et capable de prendre en considération la volonté des populations de la région et la participation des syndicats et des mouvements populaires.

Les États-Unis

Thomas I. Palley

Au lendemain de la grande récession, l'économie américaine subit les conséquences de 30 ans de politique fondamentaliste du marché qui ont fortement affecté le mode de création des revenus et de la demande. Par conséquent, les mesures qui soutiennent la demande, qu'il s'agisse du levier monétaire ou budgétaire sont incapables de soutenir la reprise. Créer une reprise durable exige de modifier le processus de génération des revenus et de la demande.

Dans les récessions antérieures, les responsables politiques avaient pu se contenter de relancer l'économie. Mais dans la récession actuelle, retrouver le chemin de la reprise et de la prospérité partagée exige que les responsables politiques fassent à la fois redémarrer l'économie et rétablissent entièrement le système. Faire l'un sans l'autre, c'est se condamner à l'échec. Une relance sans reconstruction structurelle conduirait à une reprise non durable ; une reconstruction structurelle sans une action de relance laisserait l'économie engluée dans la stagnation et incapable de retrouver un rythme de croissance suffisant.

Les responsables politiques américains ne sont pas parvenus à reconnaître cet impératif. Après avoir stabilisé avec succès l'économie suite à la crise financière, ils ont mis en place des mesures de soutien inappropriées et n'ont pas réussi à initier une reconstruction structurelle. Par conséquent, la reprise est restée faible et risque de marquer le pas, tandis que la perspective d'un retour au plein emploi reste totalement hors d'atteinte.

Échapper au piège de la stagnation requiert l'élaboration d'une nouvelle stratégie économique d'ensemble. La grande récession symbolise l'implosion du modèle de croissance néolibérale et signifie que le temps est venu de mettre sur pied un modèle de croissance post-néolibéral, de prospérité partagée, qui intègre les éléments suivants :

Des soutiens durables, substantiels et intelligents

L'économie américaine est confrontée à une insuffisance structurelle de la demande qui semble devoir durer. Les dépenses d'investissement manufacturier sont peu dynamiques, en raison d'un excédent global des capacités ; quant aux dépenses de construction, elles sont faibles en raison du volume excédentaire de biens hérités de la bulle immobilière. Les prévisions relatives aux dépenses de consommation sont tout aussi médiocres, car les ménages cherchent à se désendetter et accroissent leur épargne. Le résultat net est un excès structurel d'épargne qui aura un effet dépressif sur l'activité économique.

Dans de telles conditions, le gouvernement doit intervenir et accepter des déficits budgétaires durablement élevés pour combler l'insuffisance de la demande. À court et à moyen terme, l'économie a besoin d'un soutien fort pour consolider la reprise et compenser les effets du désendettement. Cet objectif peut être atteint grâce à des baisses d'impôt ciblées qui redonnent de l'argent aux familles à faible et moyen revenu, et par des transferts vers les pouvoirs locaux pour les aider à éviter de nouvelles suppressions d'emplois. À long terme, l'économie a besoin d'un nouveau modèle de croissance, dans lequel l'investissement dans les infrastructures publiques, financé par le déficit, joue un rôle important, en répondant à des besoins publics tout en stimulant l'investissement privé, qui permet d'accroître la productivité du capital privé.

Le choix des responsables politiques de revenir à l'austérité budgétaire constitue un danger grave : il ne ferait qu'aggraver la faiblesse structurelle de la demande, en minant ainsi la croissance et en dégradant les perspectives budgétaires. Dans la mesure où il existe des inquiétudes à long terme pour le déficit budgétaire, la solution est de faire croître l'économie et non de la contracter.

Cautériser les plaies du marché du logement

L'assainissement du marché du logement est une priorité, sans quoi les effets négatifs se feront sentir pendant des années. À ce jour, la politique menée a bénéficié de manière disproportionnée aux banques et aux entreprises et n'a pas permis de venir en aide aux ménages, ce qui a constitué une grave erreur.

Alors que les banques et le secteur des entreprises ont été refinancés à l'aide des lignes de crédit spécifiques de la Réserve fédérale et du Programme Troubled Asset Relief Program (TARP), les ménages n'ont pas reçu un soutien équivalent. Les banques ont rejeté toute révision sérieuse des modalités de prêts, alors que de nombreux ménages étaient incapables de refinancer les hypothèques à des taux d'intérêt plus bas, car ils se sont trouvés dans une situation où la valeur de leur maison était inférieure à celle de leur dette envers la banque. Par conséquent, le secteur des ménages reste affaibli et piégé dans une forme de tsunami dont l'économie américaine ne s'est toujours pas remise.

Les responsables politiques doivent immédiatement venir en aide aux actuels propriétaires de maisons, en utilisant les moyens de la Federal Housing Administration pour refinancer les prêts hypothécaires dont le capital restant dû est proche, voire supérieur à la valeur de marché du bien immobilier sous-jacent. Fannie et Freddie pourraient alors affecter les moyens ainsi collectés au remboursement d'une partie des prêts reçus du gouvernement fédéral. Le critère de test doit être de savoir si un prêt hypothécaire est viable une fois qu'il est refinancé à des taux inférieurs. En outre, la Réserve fédérale doit continuer à acheter des créances hypothécaires pour s'assurer que les taux restent bas jusqu'à ce que le marché résidentiel se stabilise.

Le refinancement du secteur de l'immobilier résidentiel produira un véritable coup de fouet en réduisant les saisies et en abaissant les paiements des intérêts sur les emprunts hypothécaires. La réduction des saisies stabilisera à son tour les prix des logements et bénéficiera au secteur de la construction, tandis que la baisse des paiements des hypothèques entraînera une hausse des dépenses de consommation et favorisera l'emploi.

À plus long terme, les États-Unis doivent reconsidérer leur politique du logement et abandonner leur stratégie qui se fonde sur la hausse des prix de l'immobilier pour soutenir la demande. Cette stratégie favorise l'endettement ; elle crée une richesse fictive volatile et pénalise les travailleurs les plus jeunes qui doivent acheter des logements surévalués. L'objectif devrait être plutôt de proposer un logement de qualité abordable pour tous.

Résorber le déficit commercial

Une troisième mesure essentielle consiste à résorber le déficit commercial. Les effets négatifs du déficit commercial peuvent être perçus au travers de la métaphore d'une baignoire. Des soutiens budgétaires et monétaires sont versés dans la baignoire mais la demande fuit au travers de l'orifice d'évacuation constitué par le déficit commercial. En outre, ce n'est pas seulement la demande qui fuit, mais aussi les emplois et les investissements, à cause des délocalisations.

Le déficit commercial et les dévaluations sont imputables pour une large part à la sous-évaluation de la monnaie chinoise, ce qui conduit également d'autres pays à sous-évaluer leur taux de change pour rester compétitifs. Cette situation a entraîné une surévaluation du dollar qui porte préjudice à la compétitivité de l'économie américaine.

La priorité est d'obtenir de la Chine une réévaluation significative de sa monnaie, pour juguler la triple hémorragie des dépenses d'importations, des délocalisations d'emplois et des investissements. Des pressions peuvent être exercées sur la Chine pour qu'elle coopère par des interventions administratives visant à limiter ses exportations (aujourd'hui subventionnées de facto) et par une législation qui permettrait d'imposer des droits compensateurs aux pays dont les taux de change sont sous-évalués.

À plus long terme, il est nécessaire de s'attaquer à la question plus globale de la stabilisation et une évaluation équitable des taux de change, afin d'empêcher que des pays tirent un avantage compétitif déloyal grâce à des taux de change sous-évalués. Au cours des trois dernières décennies, l'industrie manufacturière américaine a payé un prix très fort lors des périodes de surévaluation du dollar. Aujourd'hui, le problème du taux de change est devenu particulièrement urgent et tend à se transformer en une véritable guerre des monnaies, certains pays s'engageant dans des dévaluations compétitives pour attirer la demande globale et accroître leurs exportations. Cette situation constitue une menace pour la stabilité de l'économie mondiale et souligne l'urgence de mettre en place au niveau mondial un nouveau système de change coordonnés.

Reconstruire le lien entre salaires et productivité

La rupture du lien entre la croissance des salaires et celle de la productivité a constitué un problème majeur de ces 30 dernières années. Cette

rupture a largement contribué à casser la dynamique de la demande, ce qui permet d'expliquer pourquoi l'économie est aujourd'hui engluée dans la stagnation.

Reconstruire le lien entre la croissance des salaires et celle de la productivité est dès lors essentiel, à la fois pour consolider la reprise et installer une prospérité partagée ; cela suppose de rétablir le pouvoir de négociation des travailleurs. Une mesure immédiate est l'adoption de la loi sur le libre choix des salariés, qui permettrait aux syndicats de développer leurs activités dans des conditions équitables.

Une seconde mesure consiste à indexer le salaire minimum au salaire médian. Cela créera un véritable plancher salarial et limitera l'inégalité des salaires, parce que le salaire minimum augmentera automatiquement lorsque le salaire médian progresse parallèlement à la productivité.

La Réserve fédérale et la politique monétaire

La nécessité de rétablir le lien entre croissance des salaires et de la productivité renvoie à la nécessité de refaire du plein emploi une priorité politique pour la Réserve fédérale et la politique monétaire. Au cours des 30 dernières années, le triomphe de l'économie néolibérale a vu les banquiers centraux accorder toujours plus d'importance à la lutte contre l'inflation, et toujours moins au plein emploi. Cet ordre des priorités doit être inversé car de mauvaises conditions d'emploi affectent le lien entre croissance des salaires et de la productivité et peuvent également freiner la croissance de la productivité. En outre, une inflation modeste fait baisser le taux de chômage en huilant les rouages de l'ajustement du marché du travail. Elle permet aux salaires de progresser dans les secteurs où la main-d'œuvre disponible est rare par rapport aux secteurs où la main-d'œuvre disponible est abondante, encourageant ainsi la formation d'emplois dans les secteurs frappés par le chômage.

Réglementation du marché financier

La réglementation du marché financier est liée à la politique monétaire, et ici aussi, l'échec de la politique menée est patent. Les défaillances constatées laissent libre cours à des prises de risque excessives et à la construction de structures financières instables qui recourent excessive-

ment à l'effet de levier. La tolérance à l'égard des bonus, des primes et des formes de rémunérations excessives favorise les conflits d'intérêts au niveau de la gestion, et de l'octroi de prêts extrêmement imprudents et intéressés. Ces pratiques ont contribué à édifier le château de cartes qui s'est écroulé lors du krach financier de 2008.

Une fois encore, la philosophie néolibérale joue un rôle important en s'opposant par principe à la réglementation. Il convient dès lors de réhabiliter la philosophie de la réglementation, nécessaire pour assurer que les marchés financiers fonctionnent de manière efficiente.

Plus précisément, la réglementation du marché financier limitera la spéculation, augmentera la transparence et permettra aux banques centrales de s'attaquer au bulles d'actifs et de préserver la stabilité financière. À cette fin, les intervenants sur les marchés seront soumis à des limitations en termes de positions et de marge, lorsque cela s'avère approprié. En l'absence d'argument contraire convaincant, toutes les opérations financières devaient passer par des chambres de compensation. Les institutions financières devraient être soumises à des exigences en matière de bilan qui ne pourront être modifiées à la discrétion des responsables politiques. Il s'agit notamment des exigences de réserves calculées en fonction des actifs et des limites de ratio d'endettement. Les taxes sur les transactions financières ont également leur place comme moyen à la fois de limiter la spéculation source de déstabilisation et d'accroître le revenu.

L'adoption récente de la loi Dodd-Frank de réforme de Wall Street et de protection du consommateur (2010) est la première pierre du processus de rétablissement de la stabilité et de l'intégrité du système financier. Toutefois, davantage de réformes inspirées par celles qui précèdent sont nécessaires. En outre, le caractère effectif de la législation dépendra de la manière dont les instances administratives rédigeront et interpréteront les règles requises par la nouvelle législation. Cela renvoie au problème majeur de la capacité de Wall Street à obtenir les bonnes grâces des régulateurs et des législateurs, par le biais de contributions à leurs campagnes et en leur faisant miroiter de futurs emplois très bien payés en échange d'une attitude « compréhensive ». Il s'agit d'un problème politique profond qui plaide en faveur d'une réduction de la taille des banques. Cette préoccupation politique complète l'argument économique selon lequel les banques qui sont « trop importantes pour tomber » devraient voir leur taille réduite, parce qu'elles présentent un risque systémique et parce qu'elles faussent la concurrence en raison des subventions

de financement implicites dont elles bénéficient de la part de ceux qui prêtent aux banques importantes en sachant qu'elles seront renflouées.

Réformer la gouvernance et la responsabilité de l'entreprise

En plus d'une meilleure réglementation du marché financier, un nouvel agenda sur la gouvernance d'entreprise est nécessaire. Cet agenda doit limiter le pouvoir managérial en renforçant le contrôle des actionnaires ; utiliser le système fiscal pour décourager les rémunérations excessives des managers et les primes à court terme qui favorisent la spéculation et une gestion myope ; limiter l'ingénierie financière d'entreprise non productive (en particulier les rachats d'actions) ; et garantir une représentation aux autres acteurs concernés dans les entreprises.

Le droit de se constituer en société et les avantages d'une responsabilité limitée sont des constructions juridiques. Les lois qui sous-tendent ces droits sont destinées à faire progresser le bien-être public, ce qui signifie que les activités de la société doivent favoriser ce bien-être public. Tel doit être le test décisif pour les questions relatives à la gouvernance et à la responsabilité de l'entreprise.

Réforme fiscale

Enfin, une réforme fiscale est nécessaire pour accroître l'efficacité économique et promouvoir l'équité. L'ère néolibérale, en plus de promouvoir une inégalité accrue des revenus avant impôts, favorise également l'inégalité des revenus après imposition.

Une première réforme doit restaurer la progressivité de l'impôt, érodée au cours des trois dernières décennies. Une seconde réforme doit éliminer le traitement préférentiel accordé aux revenus du capital (dividendes et plus-values) par rapport au revenu du travail (salaires et rémunérations). Une troisième réforme doit abolir les 'job taxes' qui lient taxes et emplois. Cela exige de trouver d'autres moyens de financer la sécurité sociale et l'assurance-chômage. Le financement des soins de santé doit également être réformé car il représente également un prélèvement sur le travail, bien qu'à financement privé dans le système actuel. Une quatrième réforme réduira les dépenses fiscales massives qui affectent

les recettes sous la forme de déductions fiscales. En particulier, la déduction des intérêts des emprunts hypothécaires, qui fausse les prix des biens, devra être démantelée progressivement. Une cinquième réforme doit supprimer les dispositions fiscales (comme le report des taxes sur les bénéfices étrangers) qui favorisent la délocalisation des emplois et des investissements. Une sixième réforme pourrait abolir l'impôt sur les revenus des sociétés, mais uniquement dans le cadre d'un programme qui aurait accru la progressivité de l'impôt et éliminé le favoritisme fiscal dont bénéficient les revenus du capital. Taxer les entreprises les incite à se délocaliser : le gouvernement ferait mieux de taxer les propriétaires qui perçoivent les bénéfices.

Tout faire

La grande récession et les prévisions de stagnation qui ont suivi ont donné le signal de départ de l'implosion du modèle de croissance néolibérale mis en œuvre il y a 30 ans. Cette implosion rend cette récession différente et signifie que les politiques conventionnelles de relance, même à larges doses, ne peuvent assurer une reprise durable ou une prospérité partagée. Il faut un programme de relance plus global, intégré dans un nouveau modèle de croissance.

Il est essentiel que cette politique soit mise en œuvre dans le cadre d'un programme global. Mises en œuvre séparément, les mesures envisagées seront bien moins efficaces. En l'absence de mesures destinées à résorber le déficit commercial, les soutiens budgétaires et les avantages d'un assainissement du marché résidentiel resteront sans effet sur l'économie. De même, isolées, l'augmentation du taux de syndicalisation et celle des salaires entraîneront une accélération de la délocalisation des emplois et des investissements. Régler la question du déficit commercial sans régler celle du processus de création de revenus et sans assainir le marché résidentiel laissera l'économie dans un état de demande insuffisante permanente.

Sortir de la Grande récession exige de faire redémarrer l'économie par une demande accrue. Empêcher l'économie de retomber dans la stagnation exige un nouveau modèle de croissance qui rétablit le processus de création des revenus et de la demande. Le succès exige d'appliquer en intégralité un programme de relance et de reconstruction structurelle. Tant que les responsables politiques américains ne saisiront pas cet impératif, l'économie restera engluée dans la stagnation.

Évaluer les politiques

David Coats

Il est remarquable de constater la similitude des *policy mix* adoptés par les économies à des stades de développement très différents. En partie en raison du succès du processus du G20, des politiques de relance ont au départ été adoptées quasiment partout. Elles ont pu réduire la chute de l'économie mondiale et dans une certaine mesure restaurer une croissance économique modeste à travers le monde. Mais – et c'est là l'essentiel – le risque est grand de voir les gouvernements des pays de l'OCDE démanteler prématurément ces politiques de relance. L'orthodoxie économique fait un retour fracassant dans la zone euro où pratiquement tous les pays ont fait le choix de la consolidation budgétaire. Les économies les plus touchées par la crise (Grèce, Irlande et Portugal, par exemple), peuvent certes s'aligner sur les contraintes du FMI et de la BCE, mais jusqu'à présent les conséquences pour les citoyens et pour l'économie réelle ont été plus négatives que positives.

En outre, l'action coordonnée engagée après le déclenchement de la crise a désormais laissé la place à un retour en force de la protection des intérêts nationaux. Les ministres des Finances du G20 ont beau parler de l'importance de rééquilibrage mondial, ils semblent réticents à accepter les conséquences de leur discours. En effet, la plupart des pays visent une reprise fondée sur les exportations, y compris les pays qui dégagent un excédent de leurs comptes courants (comme l'Allemagne), qui feraient mieux de stimuler la demande intérieure. A moins de trouver un accord sur les taux de change – en particulier à propos du dollar américain et du yuan – l'économie mondiale pourrait bien connaître encore une période agitée.

Depuis l'effondrement de Lehman Brothers, les responsables politiques auraient dû prendre les mesures suivantes : recapitaliser le système bancaire ; utiliser des politiques de relance pour empêcher que le monde

bascule dans une dépression catastrophique ; jeter les bases d'un retour à une croissance soutenue par le secteur privé et par les ménages ; prendre des engagements crédibles en matière de réduction à terme des déficits ; réglementer les marchés financiers pour empêcher qu'une crise similaire se reproduise ; et veiller à ce qu'une économie mondiale rééquilibrée connaisse à l'avenir une croissance durable.

Dans quelle mesure les responsables politiques ont-ils rempli leur mission ? La réponse décidée à court terme face à la crise a permis d'éviter un désastre. Les banques ont été recapitalisées, les déficits ont pu être accrus et dans certains pays (comme au Royaume-Uni par exemple, pour les jeunes), l'État a reconnu la nécessité d'agir comme employeur en dernier ressort pour éviter les effets dévastateurs du chômage. Dans une grande partie de l'Europe continentale, les politiques en matière de chômage partiel ont eu un effet similaire et ont contribué à maintenir l'emploi pendant la récession (Watt et Leschke 2010). Ces interventions ont été efficaces et ont permis que l'effondrement du système bancaire n'entraîne pas le monde dans une nouvelle grande dépression.

Les banques centrales se sont également engagées en faveur de mesures monétaires moins orthodoxes. L'achat de titres souverains par de l'argent « fraîchement imprimé » pour injecter des liquidités dans le système a pu avoir un certain effet, même si l'utilité précise de ces mesures est contestée. Keynes avait souligné que, dans certaines circonstances, l'utilisation de la politique monétaire pouvait avoir aussi peu d'utilité que de poser un plâtre sur une jambe de bois. L'augmentation de l'offre monétaire n'aura que peu d'impact sur le niveau global de l'activité si les entreprises et les ménages procèdent à un désendettement. Richard Koo du Nomura Research Institute, a suggéré que la crise de l'économie mondiale était une « crise des bilans », que la politique monétaire ne semblait pas à la hauteur de l'enjeu et que de nouvelles mesures de relance pouvaient s'avérer nécessaires. Malheureusement, comme Thomas Palley et Andrew Watt l'ont bien montré, il est peu probable que ces mesures soient adoptées aux États-Unis ou dans la zone euro. Et c'est être très optimiste que de s'attendre à voir la Chine et les autres économies asiatiques assurer cette lourde tâche pour le reste du monde – d'autant que la Chine continue à mener une politique de croissance tirée par les exportations, plutôt que de procéder à une réévaluation de sa devise qui pourrait conduire à une hausse des importations en lien avec une demande domestique plus soutenue. Les responsables politiques pourraient bien regretter leur incapacité à agir aujourd'hui et, même s'il

est prématuré de prévoir une récession « à double creux », les contributions de cette partie de l'ouvrage se rejoignent sur la perspective d'une croissance lente (et probablement pauvre en emplois) dans les pays de l'OCDE.

Nous pourrions alors nous poser aussi la question de savoir si les gouvernements sont intervenus suffisamment pour permettre au secteur privé et aux ménages d'accélérer le rythme de la croissance. Il est tout bonnement absurde de prétendre que les consommateurs pourraient commencer à dépenser dans des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis alors que les prix de l'immobilier baissent et que de nombreux ménages sont lourdement endettés. Ce n'est pas vrai partout, bien sûr, mais l'expérience récente devrait nous mettre en garde contre l'idée que des niveaux élevés de consommation alimentés par la hausse de la valeur des actifs constitueront une source de croissance dans un avenir proche. Ces arguments renforcent la position de Koo, qui juge nécessaire une nouvelle action des gouvernements pour faire avancer l'économie mondiale. Peut-être faut-il aller plus loin, et dire que la croissance dans l'avenir doit être durable : elle ne peut être alimentée par une consommation fondée sur la hausse des prix des actifs. Les bulles économiques sont vouées à éclater et tous les efforts doivent être entrepris pour éviter de revivre de telles expériences.

Cela nous conduit au défi de la réduction des déficits. La question centrale ici est de savoir si les gouvernements n'ont pas agi trop vite et n'ont pas cherché à réduire trop rapidement les déficits. Les éléments attestant d'une activité économique soutenue sont extrêmement limités et, dans la plupart des pays examinés, les investissements du secteur privé restent modestes. En outre, les gouvernements semblent avoir paniqué face à la nécessité de conserver la confiance des marchés et répondent immédiatement à toute menace (même légère) sur leurs notations de crédit.¹² Or, l'évidence même veut qu'une hausse du déficit et de la dette par rapport au PIB constitue une conséquence inévitable d'une crise bancaire majeure, que l'on ait ou non appliqué des mesures de relance. Reinhart et Rogoff, dans leur analyse détaillée des données, ont constaté que la

12. On pourrait se demander pourquoi les gouvernements doivent vivre dans la crainte de ces agences de notation, qui ont joué un rôle si important dans l'incapacité à évaluer les risques associés aux instruments financiers exotiques qui furent les premiers responsables de la crise.

dette augmente en moyenne de 86 % au lendemain d'une crise. Loin d'être la conséquence de dépenses excessives au titre de la relance, ou du coût du renflouement du système bancaire, cette hausse est en grande partie imputable à la baisse des recettes fiscales qui résulte de la récession (Reinhart et Rogoff 2009).¹³

Le souci des gouvernements de veiller à la solidité des finances publiques est légitime. Mais l'on pourrait se repentir longuement d'une action trop précipitée. Tout au long de la crise, le FMI, dans son soutien apporté aux politiques de relance, exigeait des gouvernements qu'ils prennent des engagements crédibles en matière de réduction du déficit lorsque la croissance serait de retour. En principe, il s'agit d'une position sensée (et éminemment keynésienne). Mais un passage rapide à la consolidation budgétaire alors que l'économie est à peine rétablie serait une erreur, comme de se préoccuper d'une charge de la dette excessive qu'une croissance trop lente ne fera qu'alourdir. Autrement dit, les gouvernements devraient avoir le courage de leurs convictions et adopter un profil mesuré en matière de réduction du déficit. De bons arguments permettent d'affirmer que la zone euro a adopté un *policy mix* erroné et que les États-Unis pourraient suivre après les élections de mi-mandat au Congrès.

En matière de réglementation du marché financier, il semble y avoir une dichotomie entre le débat qui a lieu au sein des élites politiques et la colère légitime de la plupart des citoyens et des syndicalistes à l'encontre des excès des banquiers. Il est bien beau de prétendre que des exigences plus strictes en matière de capital et un système mondial d'alerte précoce éviteront les crises futures, mais une discussion technocratique sur les normes de Bâle 2 ne permettra pas d'apaiser le mécontentement. En outre, là où une action a été menée au plan national (la loi Dodd-Frank aux États-Unis, la réglementation des *hedge funds* par l'UE, l'examen du secteur bancaire au Royaume-Uni), ces mesures paraissent très modestes et n'ont eu au mieux qu'un effet limité pour éviter un retour rapide à la situation antérieure – la saison 2011 des bonus a confirmé ce point. Selon une opinion largement répandue, les citoyens ont renfloué les banquiers et doivent à présent supporter en plus la charge de la consolidation budgétaire. Les mesures permettant d'atteindre un partage plus

13. Voir aussi IMF, *World Economic Outlook 2010*, en particulier le chapitre 3, 'Unemployment dynamics during recessions and recoveries: Okun's Law and beyond' (2010).

approprié des responsabilités (via des taxes bancaires ou une taxe modérée sur les transactions financières, telles que proposées dans le chapitre 6 du présent ouvrage) doivent encore obtenir le soutien international nécessaire pour devenir une réalité – après tout, le système financier est global et une action coordonnée (au départ par le G20) est essentielle pour que ces politiques réussissent. Les choses étant ce qu’elles sont, les gouvernements ont plutôt tendance à envisager des coupes directes dans les dépenses publiques et dans la protection sociale plutôt que d’exiger des institutions financières qu’elles acceptent de prendre leur juste part dans le processus de consolidation budgétaire. Les politiques d’austérité adoptées peuvent passer le test de la rigueur, mais pas celui de l’équité ; ces politiques sont mauvaises économiquement (car elles laissent présager une reprise trop lente) et politiquement (car les gouvernements peinent à conserver le soutien de leurs opinions publiques dans une situation de chômage élevé).

Nous avons déjà noté que les déséquilibres globaux à l’origine de la crise sont toujours présents et que jusqu’ici, très peu de choses ont été faites pour rééquilibrer l’économie mondiale. À moins que les responsables politiques ne consacrent davantage d’attention à cette question, les chances d’un retour à une croissance forte et durable se sont significativement réduites et les risques de nouvelles crises ont augmenté. Pour l’Afrique, la région du monde où la situation économique est la plus difficile, les conséquences pourraient être graves. Les problèmes antérieurs à la crise demeurent et la faiblesse de la demande mondiale signifie que des millions de gens resteront dans la pauvreté. D’un point de vue moral, c’est inacceptable.

Mais il y a peut-être plus grave encore : le discours politique semble s’être éloigné d’une remise en question radicale des modèles économiques pour assurer une croissance durable, offrir des revenus décents à une proportion croissante de la population mondiale, et atteindre de tels objectifs sans menacer l’environnement. Les élites politiques internationales semblent revenir aux recommandations qui prévalaient avant la crise : interventions publiques limitées, impôts peu élevés, marché du travail flexible et libéralisation des marchés. On ne peut qu’y voir une énorme occasion manquée et se demander, en bonne logique, comment des politiques qui ont échoué dans le passé pourraient réussir dans des conditions globales bien plus difficiles. On peut aujourd’hui se demander, avec le commentateur britannique Anatole Kaletsky, si la question de l’émergence d’un nouveau modèle de capitalisme, est toujours à l’ordre

du jour. De manière plus positive, on peut souligner que la discussion n'est pas close et que certains commentateurs économiques éminents (dont Paul Krugman, Joseph Stiglitz, Christopher Pissarides et d'autres lauréats du prix Nobel) ont refusé d'accepter ce retour au statu quo. Les contributions réunies dans le présent ouvrage se fondent sur ces bases et cherchent à relier la réflexion syndicale au travail de ces économistes qui s'efforcent d'élaborer un nouveau paradigme. À court terme, la politique peut évoluer dans la mauvaise direction, mais à moyen terme la perspective d'un nouveau modèle, même si il apparaît encore flou, demeure. Le plus probable, toutefois, est que les responsables politiques aient bien davantage à apprendre des approches non orthodoxes adoptées par des pays comme le Brésil que des politiques plus conventionnelles mises en œuvre dans le monde développé. Ce sont ces leçons du « Sud » que nous allons donc examiner à présent.

IV De nouveaux modèles de développement – Leçons du Sud

Une approche syndicale du développement et de la croissance

James Howard

Introduction

L'une des 14 résolutions adoptées par le deuxième Congrès mondial de la Confédération syndicale internationale (CSI), qui s'est tenu à Vancouver (21-25 juin 2010), entendait tout particulièrement définir une perspective spécifique de la Confédération en matière de développement. Proposée au départ par l'organisation régionale de la CSI pour les Amériques, la TUCA, la résolution était intitulée « un modèle de développement durable et juste pour le XXI^e siècle ». Au cours d'un long processus préparatoire, qui a duré près de 12 mois, le projet de résolution a fait l'objet d'une grande quantité d'amendements de la part d'affiliés de la CSI de toutes les parties du monde, aussi bien de pays en développement que de pays industrialisés, ainsi que des Fédérations syndicales mondiales (FSM). En outre, un certain nombre d'autres amendements ont été discutés et adoptés lors du congrès lui-même. En tant que telle, cette résolution peut être considérée comme un document véritablement consensuel, qui présente la position commune de la famille syndicale internationale sur les questions de développement. La présente contribution résume le contenu de ce document.

L'échec du paradigme néolibéral : la nécessité d'un nouveau modèle

La résolution commence par affirmer que la crise économique mondiale constitue l'échec définitif des orthodoxies néolibérales injustes qui ont inspiré les politiques de développement dans les dernières décennies. Elle note que le modèle actuel de développement, basé sur le fondamentalisme du marché et qui met l'accent sur une croissance alimentée par les exportations, n'a pas réussi à apporter une croissance durable et

le progrès social, que ce soit dans les pays en développement, les pays émergents ou les pays industrialisés. Si certains gains modestes ont été enregistrés en termes de réduction de la pauvreté, ils ne peuvent être considérés comme une réponse internationale sérieuse au défi partagé du développement et ils ne peuvent compenser la croissance des inégalités, l'accélération de la dégradation de l'environnement ou l'impact brutal de la crise sur la vie de millions de familles de travailleurs. Dès lors, la résolution plaide pour un système alternatif de production mondiale, humainement et socialement responsable, et demande aux affiliés de la CSI de lutter contre les inégalités croissantes, le sous-développement et l'injustice économique dans le système mondial.

La résolution relève en outre que le paradigme actuel de développement, en prônant la souplesse du marché du travail, la privatisation, la déréglementation et la libéralisation du marché, a entraîné inégalités et pauvreté et a contribué à l'érosion des droits des travailleurs et à l'affaiblissement des organisations de travailleurs dans de nombreux pays en développement. Une tendance à la baisse du niveau des salaires est ainsi apparue, suite à la concurrence accrue entre pays en développement, à la progression du travail informel, à l'austérité budgétaire et à une concurrence préjudiciable en matière d'impôt sur les sociétés, ce qui a eu des répercussions néfastes sur l'accès à la protection sociale et sur sa qualité.

La résolution accorde une attention particulière à la tendance mondiale à la privatisation des services publics, qui prive des millions de personnes de droits humains fondamentaux. L'accès universel à des services publics de qualité contribue considérablement à la réduction de la pauvreté, des inégalités et à l'extension du travail décent de même qu'il améliore l'intégration et la cohésion sociale. En particulier, un enseignement gratuit, universel et public offre une chance à tous et constitue un fondement essentiel pour les sociétés démocratiques. Il s'agit d'un facteur clé qui permet aux individus et aux communautés de briser le cycle de la pauvreté et qui les fait bénéficier d'une réelle égalité des chances.

La contribution spécifique des syndicats au développement

La résolution souligne le rôle spécifique joué par les syndicats dans les politiques de développement, en particulier parce que leur représenta-

tion démocratique leur confère une légitimité unique pour influencer sur les gouvernements et les organisations d'employeurs et les mettre devant leurs responsabilités. En participant au dialogue social, les syndicats peuvent changer les politiques gouvernementales injustes et contribuer au progrès social. En promouvant et en engageant la négociation collective, en veillant à ce que les richesses soient réparties plus équitablement, en contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté et des inégalités ; en organisant les travailleurs, y compris les plus pauvres et les plus vulnérables, notamment les travailleurs situés dans une relation d'emploi informelle, les syndicats peuvent jouer un rôle crucial dans le changement des structures de pouvoir dominantes. L'organisation des travailleurs indépendants dans des coopératives liées aux syndicats pourrait constituer une manière de changer les rapports de pouvoir et de développer le travail formel. À travers leur lutte pour la justice sociale, les syndicats sont et doivent être reconnus comme des partenaires à part entière dans le processus de développement. La résolution en appelle donc à des investissements dans le renforcement du syndicalisme libre et à des négociations collectives librement menées dans les pays en développement : ce sont deux piliers essentiels pour le développement durable et équitable de ces pays.

Croissance nationale vs. exportations et investissements internationaux

La résolution accorde une attention particulière à la question du conflit implicite entre une croissance alimentée par la demande intérieure et des politiques orientées vers l'extérieur. Le Congrès de la CSI reconnaît que le commerce et l'investissement sont nécessaires à un développement couronné de succès, mais rejette la dépendance excessive envers l'exportation comme moteur de croissance au détriment des marchés nationaux et des besoins locaux, ou du respect des droits des travailleurs. Il a souligné que le développement devait être fondé sur la croissance du marché national et centré sur le travail décent, la répartition des revenus et l'investissement dans les personnes à travers l'éducation et la santé. Cela suppose un environnement international favorable, qui facilite un progrès économique et social équilibré et qui permet aux pays en développement de prendre la part qui leur revient dans l'économie mondialisée. Le commerce et les règles d'investissement à l'échelle internationale et les investissements dans la production alimentaire commerciale par les entreprises ne doivent pas porter atteinte aux moyens

d'existence des petits exploitants agricoles, des femmes et des hommes en milieu rural. Dès lors, la résolution condamne le pillage des ressources naturelles dans les pays en développement par les entreprises multinationales et par des élites corrompues ; elle soutient les efforts des pays en développement pour accroître leur capacité de production à forte valeur ajoutée en respectant pleinement les droits des travailleurs.

S'agissant du développement de filières de production et de distribution mondiales, la résolution met en garde contre le risque d'une résurgence des tendances protectionnistes. Dans ce contexte, elle plaide pour un renforcement des relations entre les organisations syndicales aux échelons national et international afin d'œuvrer ensemble contre les effets du dumping social, en particulier lorsqu'il entraîne des violations des droits fondamentaux des travailleurs.

De nombreux accords multilatéraux et bilatéraux sur le commerce et l'investissement entre les économies industrialisées et en développement portent atteinte aux processus d'intégration des pays en développement, en sapant l'intégration régionale, et en créant ou aggravant le chômage. La résolution appelle à un renforcement des processus d'intégration régionale et reconnaît le potentiel des marchés régionaux dans la dynamisation d'une croissance durable.

Mesurer et mettre en œuvre la croissance et le progrès pour tous

La résolution rejette une approche centrée exclusivement sur la croissance économique et sur l'hypothèse que le progrès social est engendré automatiquement par l'expansion économique, en indiquant clairement que les calculs actuels du PIB ne reflètent pas l'ensemble de la croissance et de la prospérité – un point déjà examiné dans le premier chapitre du présent volume. L'exigence est claire : tous les pays doivent adopter un éventail plus large d'indicateurs du progrès économique et social, qui tiennent compte également de la protection de l'environnement et du développement durable. Les gouvernements doivent chercher à renverser la tendance à la multiplication des emplois dans l'économie informelle et à la précarisation croissante du travail. Il s'agit de renforcer les protections en vigueur sur le marché du travail et de les faire respecter rigoureusement ; les organisations de travailleurs doivent être reconnues comme des institutions légitimes du marché du travail. La déclaration

de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable doit être mise en œuvre et chaque pays en développement doit appliquer un programme national de l'OIT pour le travail décent.

Une distribution plus équitable des revenus est une condition préalable à toute forme durable de développement. La réduction des inégalités doit être un but explicite des politiques nationales de développement, grâce à des outils tels que la négociation collective, les politiques fiscales progressives, les salaires vitaux ou des salaires minima améliorés, la garantie de services publics accessibles et de haute qualité et l'amélioration de la protection sociale. La justice fiscale doit se placer au cœur de ce nouveau modèle de développement (voir un examen plus détaillé dans le chapitre 6). Une mobilisation accrue des ressources nationales pour le développement devrait s'axer sur une réforme fiscale, renforçant l'administration des contributions, élargissant l'assiette fiscale et éradiquant la fraude fiscale et l'évasion fiscale. Les gouvernements devraient chercher à établir ou à renforcer la fonction de redistribution des revenus de leur fiscalité en établissant des régimes progressifs où les contributions les plus élevées frappent les plus-values et les populations riches et en accordant des réductions d'impôts aux familles à faible revenu et aux pauvres. En ce qui concerne les investissements, l'accent doit être mis sur l'établissement de mesures visant à une gestion des finances publiques et des infrastructures sociales, notamment la santé, l'éducation pour tous permettant à la population d'acquérir des compétences et d'accéder aux connaissances, de sorte qu'elle puisse mener des actions afin de protéger ses conditions de vie et de travail, et des stratégies en faveur du travail décent.

L'égalité entre hommes et femmes doit être aussi un objectif spécifique et la résolution enjoint les gouvernements, les donateurs et les syndicats d'accentuer l'approche et l'impact des politiques de développement sur les questions de genre. La fourniture de services publics de base est une condition essentielle pour parvenir à l'égalité de genre et à la libération des femmes.

Le développement durable et l'économie rurale

La protection de l'environnement et des groupes les plus vulnérables face à la dégradation de l'environnement doit faire partie intégrante du nouveau paradigme de développement. Les gouvernements doivent faire

en sorte que leurs politiques soient respectueuses de l'environnement et que des stratégies de « transition équitable » soient mises en place afin d'ouvrir la voie à un développement durable, socialement juste et écologiquement responsable (voir chapitre 8). La résolution plaide pour une transformation profonde des systèmes mondiaux de production et des schémas de consommation, afin de pérenniser nos sociétés et nos lieux de travail et de protéger et de promouvoir le travail décent pour tous. Les syndicats doivent jouer un rôle central dans cette transformation sans précédent. Il incombe aux pays industrialisés de fournir les ressources financières et les technologies nécessaires au succès de telles stratégies dans les pays en développement.

La première tâche consiste à assurer la satisfaction de tous les besoins essentiels. La résolution appelle à une stratégie audacieuse qui garantit l'accès à l'eau à des millions de personnes supplémentaires, grâce à des politiques globales du cycle de l'eau, et qui rend le logement accessible au plus grand nombre de citoyens. L'agriculture durable et le développement rural sont également essentiels. Il n'est pas acceptable que d'importantes surfaces agricoles dans les pays en développement soient utilisées pour des productions alimentaires commerciales destinées à l'exportation. On pourrait voir dans cette pratique une forme de néocolonialisme agraire.

Lutter contre la corruption et assurer un espace politique démocratique

Pour parvenir au développement durable, une justice sociale est nécessaire. Nous avons déjà vu, dans le précédent chapitre, que la démocratie, l'équité, une bonne gouvernance, des institutions fortes et responsables et l'élimination de la corruption sont autant de conditions nécessaires au progrès économique. Tant les pays développés que les pays en développement ont des responsabilités dans ces domaines. Des mesures strictes devraient être mises en place afin de garantir que les fonds provenant des agences donatrices et des institutions financières internationales (IFI) ne contribuent pas à la corruption et à une mauvaise forme de gouvernance. Dans les pays en développement, les syndicats ont joué un rôle essentiel pour renforcer la démocratie et faire respecter l'État de droit, mais ils doivent continuer à être soutenus dans cette tâche. Peut-être pourrions-nous aller plus loin dans ce sens, et ajouter que les organisations internationales, les organismes donateurs

et les gouvernements des pays en développement doivent veiller à ce que ces pays bénéficient de l'espace politique démocratique nécessaire et que les Parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile aient leur mot à dire dans la détermination des stratégies de développement.

L'impact des institutions financières internationales et la crise de la dette

Un environnement international favorable exige une stabilité financière ainsi qu'un espace nécessaire à la mise en œuvre de politiques de stabilisation anticycliques dans les pays en développement. Les institutions financières internationales doivent contribuer à la mise en place d'un tel environnement au lieu de promouvoir les intérêts des élites riches ou d'une minorité de pays. À cet égard, il est nécessaire de réexaminer fondamentalement non seulement la gouvernance interne des institutions intergouvernementales, mais aussi, en particulier dans les pays en développement où leur impact dévastateur n'a jamais été autant ressenti, leur orientation globale, leurs politiques, leurs objectifs et leurs mandats pour que ces institutions puissent contribuer comme il convient aux tâches urgentes que sont la réalisation du développement, la fin des inégalités et la création d'emplois dans une perspective de développement durable.

En outre, les donateurs doivent annuler la dette des pays les moins avancés sans qu'aucune conditionnalité de politique économique ne leur soit imposée. Il est nécessaire de créer de toute urgence un mécanisme juste et transparent pour le rééchelonnement et l'annulation de la dette souveraine et de poser la question de la légitimité de la dette. Les agissements de ce qu'on a appelé les « fonds vautours » doivent être proscrits grâce à une législation qui leur interdit de recourir aux tribunaux pour mieux voler l'argent des pays en développement.

Atteindre les objectifs de développement du millénaire et mettre en place une taxe sur les transactions financières

Les gouvernements doivent maintenir et renforcer leur engagement à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) des Nations unies d'ici à 2015. La promotion du travail décent contribue

à la réalisation du premier OMD sur l'éradication de la pauvreté. Les pays industrialisés doivent, en plus de respecter l'engagement de l'ONU d'allouer 0,7% du revenu national brut (RNB) à l'Aide publique au développement (APD), fournir un financement supplémentaire du développement par le biais de nouvelles formes d'évaluations et de contributions de la taxation internationale, sous la forme notamment d'une taxe internationale sur les transactions financières, qui pourrait également être utilisée dans le cadre des initiatives contre le changement climatique. La prévisibilité et la non-conditionnalité de l'aide sont importantes, tout comme le respect des choix des pays en développement en matière de développement démocratique et le soutien au rôle de l'État. On pourrait aussi envisager la création d'un Fonds de développement pour l'industrialisation durable des pays pauvres.

Un programme d'action de la CSI

La CSI s'engage à défendre, promouvoir et prôner ce nouveau modèle de développement auprès des institutions nationales et internationales. Les domaines d'action prioritaires comprennent :

- la réforme des institutions financières et économiques internationales ;
- des programmes de relance économique visant à stimuler la demande intérieure sur une base anticyclique ;
- de nouvelles formes de taxation internationale ;
- l'abolition des paradis fiscaux ;
- un réexamen des traités et des accords commerciaux et des investissements afin de veiller à ce qu'ils promeuvent le développement ;
- une répartition plus équitable des richesses entre les États et au sein de chaque État.

La CSI collaborera avec d'autres organisations et mouvements de la société civile, notamment les groupes de femmes et de jeunes, pour promouvoir ce nouveau paradigme de développement. Dans le cadre de cette campagne, il est nécessaire de développer de nouveaux instruments pour mesurer le progrès économique et social, tel qu'un indice de développement, à la place de la seule prise en compte du PIB par habitant. Cette campagne s'inspire aussi de l'idée que l'aide internationale au développement doit être jugée en termes d'effectivité du développement

plutôt qu'en termes d'effectivité de l'aide. Ce programme est ambitieux mais des interventions isolées ou des demi-mesures ne permettront pas de relever les défis mondiaux. Pour leur part, comme nous le verrons, des pays en développement accomplissent un effort considérable pour s'éloigner des prescriptions inefficaces des IFI et développer leur propre politique de développement, de croissance, de prospérité et de cohésion sociale.

Un point de vue latino-américain

Adhemar Mineiro

L'expérience récente en Amérique latine en matière de recherche d'un nouveau modèle de développement a commencé par la résistance à l'hégémonie néolibérale et/ou à la politique de libéralisation du commerce et de la finance imposée dans la région par les institutions financières internationales (IFI) au cours des deux dernières décennies (voir l'analyse de Peter Bakvis dans le chapitre 2). Ce processus a été conduit par des mouvements sociaux, des syndicats, des militants sociaux et des forces socialement et politiquement critiques ; il a contribué à construire une force politique et à alimenter un débat pour la formulation de propositions alternatives qui ont influencé les gouvernements qui se sont mis en place dans ce nouveau siècle.

La base commune est une critique fondamentale de l'application du modèle libéral dans la région. La libéralisation (financière ou commerciale) et la déréglementation ont été responsables de la hausse du taux de chômage, de la concentration des revenus, de la déréglementation du marché du travail et de la hausse des prix des services de base (télécommunications, énergie, eau, etc.) après la privatisation. En outre, des changements perturbateurs ont bouleversé les formes plus traditionnelles de l'organisation de la vie et de l'économie, en particulier dans les zones rurales. L'économie régionale a souffert de stagnation et d'instabilité, avec des crises récurrentes, tout au long des années 1990. La perception générale était que ces nouveaux – et graves – problèmes avaient remplacé les questions de l'endettement et de l'inflation qui avaient conduit à l'imposition des programmes du FMI dans les années 1980.

Ce processus de résistance et de recherche d'alternatives a conduit à l'élection de nouveaux gouvernements, plus sensibles aux demandes des militants sociaux et qui, selon des modalités différentes, ont cherché

à tirer les leçons des expériences négatives et à concevoir un nouveau modèle de développement économique.

Une des questions les plus importantes était de savoir comment les économies latino-américaines pourraient surmonter leurs vulnérabilités extérieures et leurs problèmes de balance des paiements. Ces problèmes avaient assailli le Mexique en 1994, l'Argentine de 1999 à 2002, le Brésil en 1998-1999 et de nouveau en 2002. Il était généralement reconnu que la fragilité de la situation de la balance des paiements était une conséquence de la libéralisation des mouvements de capitaux après 1990. Heureusement, la hausse des prix des matières premières qui a suivi et l'augmentation des réserves de change ont permis de mieux maîtriser le problème. Mais ses causes n'avaient pas disparu et un débat politique s'est poursuivi quant à la nécessité de réglementer de nouveau le secteur financier ou de renforcer les contrôles sur les mouvements de capitaux. Ce débat a été relancé par la pénurie générale du crédit en 2007 et la forte récession de 2008, et il semble devoir se poursuivre dans un avenir prévisible.

La proposition de lancement d'un processus alternatif d'intégration régionale représente un autre élément important, né de la résistance commune au projet d'un accord de libre-échange couvrant toutes les Amériques. Bien entendu, l'idée n'est pas nouvelle : elle avait été annoncée par des discussions menées au Brésil au début des années 1950. Elle reposait pour l'essentiel sur la conviction que l'intégration régionale pouvait accélérer le processus d'industrialisation et conduire au développement de marchés domestiques plus solides. Les complémentarités entre les pays de la région conduiraient à une croissance plus élevée – la substitution des importations étant au cœur de la politique menée. Par la suite, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) avait défendu l'idée d'un marché commun latino-américain qui aurait permis une intensification du commerce régional latino-américain, favorisé l'industrialisation et réduit la vulnérabilité extérieure, en particulier par rapport aux devises internationales. Les premiers pas avaient été effectués dans les années 1960 avec la création de l'ALALE (Association latino-américaine de libre-échange). Le principal objectif de l'ALALE était de créer une zone régionale de libre-échange quelque 12 ans après sa fondation ; ses principales lignes directrices prévoient un rôle important pour le secteur privé et l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires. L'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay faisaient partie du projet dès le départ,

avant d'être rejoints par une seconde vague de pays : Bolivie, Colombie, Équateur et Venezuela. Le processus fut consolidé par la création de l'Association latino-américaine d'intégration ou ALADI en 1980, à laquelle Cuba adhéra en 1998.

Après 1994, la CEPALC commença à développer une approche connue sous le nom de « régionalisme ouvert », qui cherchait à concilier les accords préférentiels entre ces pays et la libéralisation croissante des échanges commerciaux. À la fin des années 1990, les débats politiques avaient vu le développement d'un discours déterminé en faveur de l'intégration régionale. Les responsables politiques croyaient pouvoir acquérir un poids supplémentaire s'ils collaboraient au-delà de leurs frontières nationales, dans un monde de plus en plus caractérisé par de grands blocs commerciaux.

Faire de cette aspiration une réalité demeure une œuvre inachevée. L'intégration régionale est désormais vue comme une alternative pour l'Amérique latine, qui lui permettrait de contourner la crise économique mondiale et de chercher une fois encore à surmonter les problèmes de balance des paiements qui ont constitué un obstacle persistant à une croissance durable. La récession mondiale a placé ces pays, qui dépendent des exportations vers les pays développés, face à un dilemme : attendre que la crise passe, ou agir.

L'Amérique latine en tant que région semble disposer de ressources abondantes en termes d'eau, d'environnement, de ressources sociales et culturelles, d'énergie, de ressources minières et elle possède des capacités de développement technologique importantes. En tant que région, comparée à d'autres régions de la planète, elle peut être autosuffisante en termes d'alimentation, d'eau, d'énergie. Elle compte des entreprises publiques et privées qui souhaitent jouer un rôle dans le processus de construction d'intégration régionale. Elle a, enfin, des gouvernements et des mouvements sociaux qui font preuve d'un degré raisonnable de solidarité politique et d'un engagement positif en faveur de l'intégration.

La lutte contre la pauvreté et l'inégalité figure en tête de l'agenda politique dans de nombreux pays. Des programmes ont été développés sur les transferts de revenus, un revenu de base, un revenu minimum et la hausse du salaire minimum. Il y a aujourd'hui davantage de conscience sociale et de soutien politique en faveur d'une telle approche qu'à n'importe quel autre moment de l'histoire récente de la région. Accroître

les revenus des plus pauvres pour maintenir la demande intérieure a constitué une caractéristique clé de la réaction politique à la crise de 2008. Les programmes de distribution et/ou de redistribution des revenus agissent à moyen et à long terme pour donner d'importants signaux sur le futur développement de la demande intérieure. Ils insufflent au secteur privé la confiance nécessaire pour investir, en sachant que les marchés domestiques sont en croissance, en particulier si les programmes sont durables et bénéficient d'un soutien politique fort. D'autres politiques vont dans la même direction. En témoignent, par exemple, les discussions en Argentine entre le gouvernement et les syndicats pour attribuer aux travailleurs une partie des profits de l'entreprise.

Le débat sur une nouvelle architecture financière régionale représente un autre élément important. L'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay, la Bolivie, l'Équateur et le Venezuela examinent la viabilité d'une banque du développement du Sud ou *Banco del Sur*. Cette institution reposera sur trois piliers. Le premier est la simple idée d'une banque de développement pour les projets de la région capable de dépasser les caractéristiques nationales d'une institution comme la BNDES (Banque nationale de développement économique et social) brésilienne, et de remplacer en partie des institutions comme la IADB (Inter-American Development Bank) et la Banque mondiale. Surtout, la *Banco del Sur* ne ferait pas dépendre ses financements de la mise en œuvre des politiques du consensus de Washington comme l'exigent la Banque mondiale ou le FMI.

Le second pilier est destiné à protéger les devises contre les attaques spéculatives. En utilisant la hausse des prix des matières premières pour se constituer des réserves de change, la *Banco del Sur* sera en mesure de mener, selon le principe « l'union fait la force », une politique qui permettrait une capacité accrue de résistance. Autrement dit, la *Banco del Sur* pourrait agir comme prêteur en dernier ressort pour les pays membres qui sont confrontés à des difficultés de balance des paiements.

Tertio, la *Banco del Sur* pourra faciliter le commerce dans les devises régionales plutôt qu'en dollars. Aujourd'hui, si une entreprise argentine souhaite acheter des produits en Équateur, elle doit d'abord trouver les dollars dont elle a besoin pour procéder à l'achat. Grâce à la création d'une structure de compensation financière pour le commerce régional, les différents pays pourraient généraliser le commerce en devises nationales. Les réserves en dollars ne seraient utilisées qu'en dernier ressort. Un tel processus s'est développé pendant une longue période en Europe

avant la création de l'euro, et reste la pierre angulaire du système monétaire européen. La conclusion logique pourrait être une monnaie unique pour les pays participants, mais la question de savoir si un tel résultat est souhaitable ou non sort du cadre de la présente discussion, ne serait-ce que parce qu'une telle monnaie demanderait une coordination bien plus poussée des politiques monétaires, budgétaires et commerciales, dont les difficultés sont aujourd'hui bien visibles au sein de l'UE.

Il s'agit de changements potentiellement majeurs et, pour l'Amérique latine, entièrement nouveaux. Pour la première fois dans la région, des gouvernements démocratiques ont travaillé ensemble pour trouver des alternatives viables aux politiques erronées imposées dans le passé par les institutions financières internationales.

Le potentiel est énorme. L'intégration régionale pourrait contribuer à répondre aux besoins des citoyens, tels que définis au premier chapitre du présent volume. Elle permettrait de régionaliser les chaînes logistiques, de bénéficier d'économies d'échelle, de développer des marchés domestiques et de se focaliser sur les exigences d'un développement écologiquement durable. En outre, comme dans le cas de l'UE, l'intégration pourrait conduire à une convergence économique avec une hausse des revenus des pays les plus pauvres et le maintien de la prospérité des pays les plus développés de la région. Les leçons pourraient être tirées ici pour d'autres pays en développement qui cherchent leur propre voie vers une croissance durable, équilibrée et inclusive.

Bien entendu, les Latino-Américains ont beaucoup à apprendre des autres régions et des autres pays qui développent des politiques visant les mêmes objectifs, d'autant plus que l'Amérique latine est composée de nations récentes, à l'histoire courte. Mais en luttant pour des alternatives, en essayant d'écrire leur propre histoire, ses habitants apprennent rapidement et acquièrent une expérience précieuse en s'adaptant à des changements rapides.

Une nouvelle politique industrielle comme paradigme de croissance pour les pays en développement

Esther Busser

De nombreux pays en développement qui avaient misé sur les exportations agricoles, l'exploitation des ressources minérales ou le développement d'une industrie manufacturière à faible valeur pour tenter d'assurer leur croissance ont pu observer que l'impact de ces choix sur le PIB par habitant était limité. Le niveau de pauvreté est resté élevé, l'amélioration du niveau de vie est extrêmement lente et (comme Jim Baker le montre ailleurs dans ce livre), le travail précaire est très répandu. Les pays qui ont connu les plus grands succès (comme ceux d'Asie orientale et d'Asie du Sud-Est) ont adopté des approches différentes. L'accent mis sur les secteurs exportateurs y est conjugué avec un certain niveau de protection de l'industrie naissante et le souci de faire se déplacer le centre de gravité de l'activité économique plus haut sur la chaîne de valeur. Ce choix a souvent impliqué une réorientation du capital et du travail depuis les secteurs à faible productivité et à faibles salaires vers les secteurs à productivité élevée et à salaires élevés. Il est également reconnu, dans une moindre mesure, qu'une telle transformation de l'économie suppose un rôle actif pour l'État sous la forme d'une stratégie industrielle. L'idée qu'une politique industrielle s'imposait dans les pays en développement a gagné du terrain au cours de ces dernières années et elle devrait être renforcée par la crise et l'appel plus déterminé pour que les gouvernements jouent un rôle en matière de développement et de travail décent. La signification exacte de ce rôle reste extrêmement débattue.

Il existe pour l'essentiel deux écoles de pensée en matière de politique industrielle. La première voit la politique industrielle comme un ensemble de mesures en faveur des industries dans la perspective de gagner un avantage comparatif pour le pays. Il s'agit par exemple de mesures en faveur des infrastructures, de l'enseignement et de la formation professionnelle, de l'accès au crédit, ou de mesures destinées à attirer les investissements étrangers directs et favoriser la recherche et développement.

Ces politiques ont également été appelées « horizontales » parce qu'elles favorisent la création d'un environnement propice à l'activité des entreprises sans interférer sur les secteurs ou les industries à privilégier. Une telle stratégie horizontale ne remet pas explicitement en question l'idée que toute stratégie de croissance efficace repose inévitablement sur un avantage comparatif naturel.

La seconde école de pensée va beaucoup plus loin. Elle reconnaît la valeur de l'approche horizontale, mais promeut aussi une approche dite verticale, qui vise des secteurs et des industries spécifiques, et qui va au-delà de l'avantage comparatif naturel au niveau national. Cette seconde approche a permis à des pays d'Asie orientale, comme la Corée, Taïwan et la Chine, de s'industrialiser.

Parmi les instruments politiques utilisés avec succès dans les pays d'Asie, on peut citer les différentes formes de soutien à une industrie naissante (subventions, accès à un financement bon marché, accès aux technologies, *reverse engineering*, exigences en matière de performances des investissements, etc.), les mesures commerciales (obstacles tarifaires et non tarifaires), les marchés publics, la politique scientifique et technologique, les transferts de technologie, le développement des marchés domestiques, un séquençage actif et stratégique des différentes phases d'une industrialisation de substitution aux importations et d'une industrialisation tournée vers l'exportation, et des objectifs d'exportation. Toutes ces mesures visent des secteurs et des industries spécifiques, caractérisés par une augmentation du retour sur investissement, une courbe d'apprentissage rapide, un changement technologique, des effets de synergie et de regroupement, et une concurrence imparfaite dynamique.¹⁴ L'expérience a aussi montré que le rôle de l'État est essentiel pour piloter le processus d'industrialisation, que l'appropriation nationale de la stratégie d'industrialisation est importante, que l'expérimentation et l'innovation sont essentielles, et qu'il faut prendre des risques pour parvenir au succès.

Un nouveau paradigme de la croissance devrait non seulement promouvoir l'industrialisation, la transformation structurelle et le travail décent, mais aussi répondre à la nécessité d'une politique industrielle active

14. Pour un indice de qualité des activités économiques, voir aussi Reinert (2009) et Stiglitz (2009), pp. 88, Figure 4.2. Pour un examen général du rôle de la politique industrielle dans le développement économique, voir Chang (2002).

(verticale). Cette hypothèse s'écarte nettement des principes appliqués au développement avant la crise, selon lesquels la seule libéralisation du marché était considérée comme la condition de la croissance – même si ses résultats concrets étaient décevants. Les responsables politiques doivent désormais adopter une attitude plus sceptique à l'égard des marchés et s'inspirer des pays qui ont connu une croissance explosive au cours des dernières décennies. La politique industrielle et la protection des industries naissantes, suivies par une ouverture progressive du marché sont les ingrédients essentiels de la recette.

Le Chili offre un exemple de ces limites des politiques horizontales. *The Economist*¹⁵ a récemment salué le succès du Chili qui « est passé d'activités de base, comme l'exploitation minière et forestière, la pêche et l'agriculture, à la fusion de l'aluminium, à l'élevage du saumon et à la viticulture grâce à un certain nombre d'initiatives gouvernementales ». Il ajoutait que ce succès avait été obtenu grâce au développement d'avantages comparatifs. Toutefois, Ha Joon Chang, dans une analyse plus approfondie, décrit le Chili comme exemple d'un pays qui a perdu une bonne partie de ses industries manufacturières et est devenu excessivement dépendant d'exportations basées sur les ressources naturelles. (Chang, Ha Joon 2007).

Comme il ne possède pas les capacités technologiques qui lui permettraient d'évoluer vers des activités à productivité plus élevée, le Chili est confronté à une limite manifeste du niveau de prospérité qu'il peut atteindre à long terme.

Amsden (2007: 84) va dans le même sens :

Le Chili a entamé la période d'après-guerre avec un revenu par habitant atteignant le double de celui de Taïwan (qui a la même taille et la même surface arable que le Chili) ; à la fin du siècle, le revenu par habitant y était pratiquement inférieur de moitié à celui de Taïwan, qui avait entre-temps privilégié une croissance manufacturière.

Il existe aussi un débat animé sur le rôle des investissements étrangers directs (IED). Certains pays (en Europe de l'Est et à Singapour, par

15. *The Economist*, 'Briefing: The global revival of industrial policy: picking winners, saving losers', 7 août 2010.

exemple) ont utilisé les IED pour bâtir leurs capacités à l'exportation – avec des retombées sur les industries locales, ce qui a permis une augmentation générale de la productivité. D'autre part, certains ont prétendu que les IED enferment le pays dans des activités manufacturières à faible valeur ajoutée, et ne bénéficient pas au pays dans son ensemble parce que les investisseurs étrangers ne cherchent à se localiser que dans les zones industrielles d'exportation. Si les indications concrètes sont contradictoires sur ces points, il ne fait pas de doute que certains pays ont bénéficié largement des IED, alors que d'autres (comme la Corée du Sud) ont privilégié le développement de leurs industries nationales à l'abri de barrières tarifaires – et n'ont démantelé progressivement ces barrières qu'une fois que l'économie s'était suffisamment développée pour résister aux rigueurs de la concurrence internationale. La question ici est peut-être moins de fixer une règle absolue que de reconnaître que la combinaison de politiques différentes a pu donner des résultats également satisfaisants. Il est à noter, toutefois, que tant Singapour que la Corée du Sud ont reconnu la nécessité d'améliorer la productivité pour conserver un avantage comparatif et que les politiques menées ont été délibérément conçues pour faire progresser les industries exportatrices sur la chaîne de valeur.

Certains avantages semblent néanmoins découler de la conservation d'une maîtrise nationale – à commencer par le réinvestissement dans l'économie locale et la garantie que les entreprises nationales bénéficieront de la technologie, des compétences et de la R&D acquises au travers de la chaîne de valeur (Amsden 2007: 144).

La politique commerciale est essentielle pour déterminer l'efficacité de la politique industrielle et certaines des exigences de la libéralisation du marché peuvent entraver le développement, en empêchant le processus d'industrialisation des pays en développement. Parmi les instruments politiques dont l'utilisation est aujourd'hui bien plus limitée, on peut citer les tarifs douaniers, les subventions, les exigences de performance et de contenu local, les objectifs et les incitants à l'exportation, le reverse engineering et le respect délibérément limité des droits de propriété intellectuelle.

Les tarifs douaniers en particulier ont joué un rôle essentiel dans le processus de développement industriel et de transformation structurelle. Il est difficile de s'imaginer comment une industrie naissante pourrait réellement décoller et devenir concurrentielle sans une protection tari-

faire. Le régime du commerce international doit tirer les leçons des réussites du développement et prévoir à la fois un degré limité de protection des industries naissantes et l'élimination progressive des tarifs douaniers lorsqu'un pays atteint le statut de pays industrialisé.

Conclusion

Un modèle de croissance durable exige une renaissance de la politique industrielle dans les pays en développement, mais pas de n'importe quelle politique industrielle. Il faut que la nécessité de stratégies de politique industrielle soit de nouveau acceptée, tout comme l'utilisation d'un large éventail d'instruments au service de ces stratégies. Il faut aussi redonner vie à certains instruments de politique commerciale récemment abolis, adopter une stratégie pour la création d'un nouvel avantage comparatif dynamique et une approche équilibrée des investissements étrangers directs. Il convient aussi d'examiner dans quelle mesure un modèle de développement perpétue les structures de production ou les avantages comparatifs naturels existants, et dans quelle mesure il permet véritablement la mise en place d'une stratégie indépendante de développement industriel évoluant vers des activités à plus haute valeur ajoutée.

Une réduction des tarifs douaniers, voire même une suppression générale, telle que la plupart des accords commerciaux la promeuvent, va à l'encontre de la nécessité de protéger des industries naissantes. Il est irréaliste de vouloir bâtir une industrie sans la moindre protection tarifaire dans un environnement international extrêmement concurrentiel. Dès lors, une flexibilité tarifaire est de mise pour développer des industries capables d'affronter la concurrence internationale.

Le Pacte mondial pour l'emploi – une ordonnance pour la relance

Sharan Burrow

La croissance et l'équité ne sont pas incompatibles. Au contraire, si le monde entend bénéficier d'une « croissance forte, équilibrée, inclusive et durable » comme le recommandent à tour de rôle les chefs de gouvernement et le système multilatéral, une croissance alimentée par les revenus est essentielle. Cela suppose une politique macro-économique centrée sur l'emploi qui s'inscrit dans le cadre que permet l'approche intégrée du Pacte mondial pour l'emploi.

Le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT a été négocié par des gouvernements, des travailleurs et des employeurs comme une réponse à la crise, mais il constitue également la base d'un nouveau modèle de développement. Une croissance alimentée par les revenus suppose un plancher de protection sociale, un salaire minimum et un pouvoir redistributif de la négociation collective. Ces éléments de la distribution de la richesse sont essentiels à la fois pour l'équité et pour la croissance de la demande. Si vous y ajoutez la création d'emplois au travers de l'investissement public et privé, un investissement durable qui encourage le développement industriel et une économie verte, alors le côté de la demande de l'équation permettra d'alimenter la croissance. Si on y ajoute, du côté de l'offre, l'investissement dans les compétences, alors des institutions du marché du travail et des économies solides pourront assurer la demande intérieure, les travailleurs pourront avoir confiance dans le respect des droits fondamentaux du travail, et les sociétés pourront bénéficier d'une équité accrue.

L'OIT et le FMI se sont récemment rencontrés dans un contexte historique, à Oslo : l'objectif était d'examiner la situation devenue dramatique du chômage et les possibilités d'une action commune. L'engagement de travailler à un « plancher de protection sociale » s'est retrouvé au cœur des débats, avec l'examen des options de son financement. Le dialogue social a été reconnu comme base du développement de réponses au défi du chômage et au défi social dans les pays où une activité conjointe est possible.

La promesse d'une activité conjointe représente une véritable opportunité pour une approche différente. Nous saluons cet engagement pour une nouvelle approche de la politique macro-économique, la promesse d'un plancher de protection sociale et la prise de conscience que le dialogue social est nécessaire au succès. Malheureusement, dans de nombreux pays d'Europe, les fonctionnaires du FMI continuent à défendre le vieux programme de « flexibilité du marché du travail ». On ne reconnaît pas qu'une croissance guidée par les revenus exige la sécurité de l'emploi, la négociation collective, un salaire minimum qui permet de vivre et un filet de sécurité sociale qui ne peut être tout simplement supprimé en raison des caprices du marché financier, avec la complicité des responsables politiques. La tentative d'utiliser les arguments relatifs à la dette souveraine pour favoriser la déréglementation du marché du travail n'apporte rien de positif : elle n'est certainement pas acceptable pour les travailleurs, leur famille ou leur syndicat, et ne constitue pas une base sur laquelle édifier le dialogue social essentiel à la construction d'un avenir social et économique solide.

Si l'on examine la Roumanie avant la crise, le nouveau code du travail adopté et mis en œuvre au début des années 2000 a soutenu huit années de croissance économique et a réduit le chômage à moins de 5 %. L'histoire est la même dans de nombreux pays. Il n'existe aucune preuve que la flexibilité crée l'emploi et elle ne conduit certainement pas à un partage équitable de la productivité sous la forme d'une croissance des salaires. Nous avons plutôt assisté à une hausse du travail précaire, à une anxiété croissante et à une colère justifiée des travailleurs dans presque chaque pays.

Le Pacte mondial pour l'emploi n'est pas un catalogue d'options – même s'il y a des pays où certains de ces éléments sont déjà en place – mais une approche intégrée, essentielle pour parvenir à une croissance durable et favoriser l'emploi et les droits des travailleurs. Ce que les économistes néoclassiques refusent d'admettre, c'est que la protection sociale et les droits des travailleurs sont des outils économiques autant que des éléments fondamentaux de l'équité et de la justice sociale.

Les syndicats tiennent au dialogue social pour promouvoir le développement et la consolidation budgétaire à terme, en s'appuyant sur une progression de l'emploi, de la croissance et des revenus. Nous rejeterons les mesures d'austérité qui placent les travailleurs, les emplois et la sécurité d'emploi au cœur de certaines réponses orthodoxes et/ou liées au mar-

ché obligatoire, du FMI, à une crise qui a commencé dans un système financier non régulé. La menace que l'inégalité fait peser sur le cœur de la stabilité de l'économie mondiale ne sera dissipée que par une équité accrue.

Le Pacte mondial pour l'emploi constitue la base d'un nouveau modèle de développement et les syndicats s'engagent pour le voir mis en œuvre.

V Les outils de la politique monétaire et budgétaire

Les outils de la politique monétaire et budgétaire

Andrew Watt

Identifier les problèmes révélés par la crise

Des politiques macro-économiques (monétaires et budgétaires) inadéquates, tant au niveau national qu'en termes de coordination internationale des politiques, ont joué un rôle important dans la crise. Un débat controversé a lieu depuis lors sur le poids relatif qu'il convient d'attribuer à ces différents mécanismes explicatifs et, partant, sur les réformes nécessaires.

Placé sous la domination du néolibéralisme et de ce que l'on a appelé le consensus de Washington, la politique monétaire était, à travers le monde, (plus ou moins) uniquement chargée d'une seule responsabilité : la stabilité des prix, définie en termes de faible taux d'inflation des prix à la consommation, généralement à moyen terme. Pour atteindre cet objectif, les autorités monétaires n'avaient droit qu'à un seul instrument : la politique des taux d'intérêt à court terme. Cette approche était – et est encore largement – considérée comme optimale pour la promotion d'une croissance stable faiblement inflationniste. Cette position est à son tour fondée sur la croyance que l'inflation est un phénomène monétaire, que l'argent est « neutre » et donc qu'il n'y a pas d'arbitrage entre inflation et production/emploi, si ce n'est à très court terme. Une telle position a été considérablement affaiblie par la crise.

Deux critiques précises, et qui ne s'excluent pas mutuellement, ont été avancées. L'une est que l'accent mis sur l'inflation des prix à la consommation a rendu les banques centrales aveugles aux évolutions des prix des actifs, et donc au risque d'une crise massive lorsque le boom fait place à l'effondrement. Les banques centrales auraient dû tenir compte de ce facteur en arrêtant leur politique de taux d'intérêt et/ou auraient dû déployer d'autres mesures de sauvegarde contre des évolutions désta-

bilisatrices des prix des actifs. La seconde critique estime qu'une faible inflation n'est pas toujours la voie à suivre pour la politique monétaire, en termes de stabilisation de la croissance de la demande à un taux permettant une maximisation des opportunités de croissance et d'emploi. Autrement dit, il y a – ou il peut y avoir à certains moments – des arbitrages politiques. Cela suppose que le mandat des banques centrales soit élargi, par exemple, en incluant explicitement la croissance et l'emploi, ce qui suppose des changements dans les objectifs et/ou les outils politiques de la banque centrale.

La zone euro est confrontée à la question spécifique de l'adéquation d'une politique des taux d'intérêt « à taille unique » pour une zone monétaire hétérogène (voir le chapitre sur l'Europe ci-dessus). La crise a montré que pendant une longue période, le canal des taux d'intérêt (l'impact pro-cyclique de taux d'intérêt réels plus faibles dans les pays à forte inflation, et de taux réels plus élevés dans les pays à faible inflation) a dominé le canal des échanges commerciaux (c'est-à-dire la compétitivité sur les marchés des produits). Cela a conduit à l'apparition au sein de la zone euro de déséquilibres considérables en termes de compétitivité et d'échanges commerciaux. Cela implique la nécessité d'outils complémentaires de politique monétaire, spécifiques aux pays, ou, plus vraisemblablement, de mesures complémentaires au niveau national dans les domaines de la politique de régulation, de la politique budgétaire et/ou de la politique des salaires (voir aussi le « policy mix » ci-après).

Sous l'égide du néolibéralisme, la politique budgétaire avait cessé dans la plupart des pays – mais pas dans tous – d'être utilisée comme un moyen de stabilisation macro-économique (politique anticyclique). La tâche essentielle de la politique budgétaire était au contraire vue comme devant garantir la consolidation budgétaire, souvent sans se soucier de la situation cyclique (par exemple, dans de nombreux pays européens, au milieu des années 1990, lorsqu'ils cherchaient péniblement à sortir de la récession). Cette position était sous-tendue par l'idée que la fiscalité avait des effets considérables de distorsion sur l'économie et, en particulier, réduisait les incitants au travail ; quant aux dépenses publiques, elles étaient en grande partie gaspillées et/ou avaient également des effets de distorsion ou d'incitation négative. (Il faut dire que ces motivations plus idéologiques avaient également conduit dans certains pays à des réductions fiscales massives qui, comme par exemple sous George W. Bush, avaient produit le contraire d'une consolidation fiscale, à savoir

un déficit colossal.) Plus généralement, les hommes politiques élus ne l'étaient pas, disait-on, pour gérer de manière responsable les budgets publics mais avaient une propension incorrigible à mener des politiques à courte vue axées sur la recherche de leur avantage personnel.

Selon cette doctrine, aux États-Unis, les différents États étaient largement interdits d'emprunt (ce qui les contraignait à un resserrement pro-cyclique durant les récessions et les encourageait à la prodigalité en phase d'expansion), pendant que les pays européens étaient soumis au Pacte de stabilité et de croissance. Même si sa forme a quelque peu changé au fil des années, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) tendait essentiellement à une limitation rigoureuse des déficits (à un plafond arbitraire de 3 % du PIB) et, plus récemment, à des budgets à l'équilibre ou excédentaires à moyen terme, ce qui impliquait de ramener la dette gouvernementale à zéro. C'est partiellement à cause de ces contraintes que dans beaucoup d'États de l'UE, la politique budgétaire était fréquemment pro-cyclique. Dans d'autres pays, le resserrement budgétaire pro-cyclique était souvent imposé dans le contexte des programmes dits de stabilisation, voulus par les institutions financières internationales : la réaction du FMI à la crise asiatique offre un exemple fameux à ce sujet (Stiglitz 2002).

Pendant ce temps, les pays à travers le monde se sont de plus en plus engagés dans une concurrence fiscale pour s'emparer des recettes générées par les facteurs mobiles de production (capitaux financiers, capitaux industriels, bénéfices des entreprises, revenu des personnes et patrimoine des citoyens les plus fortunés). Il en a résulté une baisse, inédite en un siècle, des taux d'imposition sur ces facteurs, et une augmentation concomitante des taux d'imposition sur les facteurs immobiliers (notamment le travail et la consommation). C'est l'un des facteurs de la hausse des inégalités.

Une coordination inadéquate des politiques macro-économiques au niveau mondial comme à l'intérieur de l'UE et de la zone euro représentait un facteur important dans l'aggravation des déséquilibres des comptes courants. Plus généralement, il n'existe tout simplement pas d'organisation au niveau mondial – et ce qui existe au niveau européen est faible et imparfait – pour coordonner une croissance équilibrée de la demande, de manière à parvenir aux objectifs de croissance et d'emploi tout en maintenant la stabilité. Cette absence de coordination a entraîné la poursuite de stratégies nationales de croissance et de développement

apparemment rationnelles, variables suivant les circonstances spécifiques de chaque pays, qui pendant un temps ont été symbiotiques mais qui se sont avérées insoutenables à terme. Comment on l'a examiné dans le chapitre 3, il s'est agi principalement de stratégies mercantilistes (limitation des salaires, sous-évaluation de la devise, comptes courants excédentaires) dans des pays comme la Chine, le Japon et l'Allemagne, et, d'autre part, de stratégies de croissance fondée sur l'endettement (augmentation plus rapide des salaires et des prix, boom des prix des actifs, déficit des comptes courants) dans des pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne.

En vertu du paradigme néolibéral, ces recommandations orthodoxes de politique monétaire budgétaire étaient associées à différentes politiques « structurelles » (notamment en matière de marché du travail, d'État-providence et de fixation des salaires), qui étaient également caractérisées par un fondamentalisme du marché. Les institutions devaient être abolies ou réformées pour s'approcher autant que possible d'un « marché parfait » tout droit sorti des manuels. L'intervention des gouvernements devait être réduite au strict minimum. C'était la clé de l'efficacité, de l'équité et de la stabilité. Dans le cadre de ce chapitre, le plus important est l'absence de *policy mix* explicite. Le maître mot était plutôt la stratégie d'attribution ou « *policy assignment* ». La fixation des salaires en est un bon exemple. Selon ce modèle, les salaires ne sont pas considérés comme une variable politique : idéalement, ils devaient être fixés sur des marchés atomistiques pour assurer une flexibilité nominale et réelle au niveau micro et macro. Parallèlement, des politiques structurelles visaient à stimuler les résultats du marché – excepté en cas de signes manifestes d'une défaillance du marché – en privilégiant la déréglementation, la libéralisation et la privatisation. Tout cela se basait sur la conviction qu'une stratégie d'attribution claire sans coordination conduit à des résultats optimaux : une croissance durable non inflationniste et un chômage réduit au niveau du Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU), c'est-à-dire le taux de chômage le plus bas qui peut être obtenu sans alimenter l'inflation. Mais ces conceptions sont démenties par les nombreuses indications qui prouvent que les pays qui utilisent des formes explicites de coordination entre décideurs politiques obtiennent de meilleurs résultats (Traxler et al. 2001). C'est particulièrement vrai des pays corporatistes où la politique des salaires est fixée en considérant explicitement des variables macro-économiques. En ancrant de cette manière les perspectives en matière de prix et de salaires nominaux, la politique macro-économique est libre de cibler dans une

large mesure production et emploi. En outre, l'approche de la stratégie d'attribution n'a pas permis de prévoir la crise qui s'annonçait et a fortiori de la prévenir.

Les défis que la politique macro-économique (avec d'autres domaines de l'action politique) doit relever

La réaction immédiate à la crise a impliqué – même si la chose a été rarement dite explicitement – un rejet de l'ancienne orthodoxie. Les gouvernements en sont revenus aux recettes keynésiennes soi-disant démodées et discréditées, à commencer par l'utilisation extensive de la politique budgétaire anticyclique. Les autorités monétaires ont, elles aussi, adopté sur une large échelle des mesures non conventionnelles.

Pour ce qui concerne l'avenir, à court terme les principaux défis consistent à sortir de la crise économique de manière à réduire le chômage qui atteint actuellement un niveau élevé (avant qu'il devienne tenace), pour évoluer dans la direction du plein-emploi, à relever le niveau de vie, à consolider les finances publiques et à surmonter les déséquilibres compétitifs qui se sont accumulés à l'échelle mondiale dans la zone euro. Il faut y parvenir tout en évitant autant que possible de faire payer le prix de la crise aux travailleurs, qui n'avaient pas bénéficié des excès antérieurs et qui n'ont pas été la cause de la crise. Actuellement, aucun de ces objectifs ne semble assuré. Le risque d'une récession à double creux persiste et le consensus des prévisions table sur une période prolongée de croissance très médiocre, cependant que les pressions sur les budgets resteront élevées.

À moyen terme, les problèmes importants comprennent la mise sur pied de mécanismes de gouvernance économique qui évitent le déclin largement redouté du potentiel de croissance à long terme et qui assurent une croissance équilibrée en termes de distribution à la fois à l'intérieur de la société et entre les pays. Il faut trouver les moyens de générer des recettes fiscales suffisantes pour rembourser la dette et financer les services publics nécessaires, tout en investissant dans un avenir vert.

À plus long terme, le modèle de croissance économique doit être rendu compatible avec les contraintes écologiques et en particulier, « découplé » des émissions de carbone.

Alternatives et recommandations politiques

La politique macro-économique et la coordination des politiques ne permettront pas à elles seules d'atteindre ces objectifs, mais elles constituent certainement un élément important et même indispensable. La philosophie alternative fondamentale à l'orthodoxie qui prévalait avant la crise est qu'à moyen terme, il faut aligner les politiques monétaires, budgétaires et salariales, de manière à ce qu'elles soient mutuellement compatibles et concourent de manière équilibrée à la réalisation des objectifs de la société, notamment le plein-emploi, la hausse du niveau de vie, la stabilité économique – en ce compris la stabilité des prix –, la cohésion sociale et une croissance durable. Cela exige une coordination politique explicite et institutionnalisée, plutôt que la définition de tâches distinctes, afin de garantir les réactions appropriées, qui contribuent à la réalisation d'objectifs sociaux de long terme, dans un environnement en mutation et extrêmement incertain (chocs) (Watt 2006 et 2007). Cela suppose à son tour des exigences institutionnelles qui varieront d'un pays à l'autre. À côté de la constitution d'institutions et de réformes politiques au niveau national, les principales retombées internationales, en particulier en Europe/dans la zone euro, devront faire l'objet de mécanismes de coordination politique au niveau approprié (mondial, européen, régional).

Il n'est donc pas facile de généraliser un modèle à succès pour une politique macro-économique appropriée pour tous les pays, ou qui soit du moins politiquement praticable en même temps. C'est pourquoi on trouvera ci-après des exemples type d'initiatives de réforme qui pourraient et devraient être prises pour atteindre les objectifs indiqués plus haut, en fonction de conditions préalables institutionnelles.

Politique monétaire

Le mandat donné aux autorités monétaires doit être élargi pour inclure plus explicitement des objectifs de croissance et d'emploi ainsi que des questions de stabilité financière. La crise a fourni des arguments solides – éviter la déflation/le piège de la liquidité, faciliter l'ajustement – en faveur d'un relèvement de l'objectif d'inflation (Blanchard et al. 2010). Un objectif de PIB nominal pourrait être également considéré comme une manière d'équilibrer le souci de la croissance et celui de l'inflation. Manifestement, si les banques centrales doivent poursuivre des objectifs

multiples, il leur faut les moyens de les équilibrer et cela implique des instruments multiples. De faibles taux d'intérêt sont importants pour maintenir une croissance adéquate et promouvoir l'investissement, et aussi pour des raisons de distribution. Le risque que cela conduise à des bulles des prix des actifs et à favoriser l'instabilité doit être conjuré par une plus grande réglementation du marché financier (voir chapitre 6) et aussi l'amélioration des instruments dont dispose la banque centrale elle-même : le taux d'intérêt à court terme est un instrument quelque peu grossier, qui doit être complété par des instruments plus précis. L'utilisation d'exigences de réserves appuyées sur des actifs libérerait les banques centrales de la nécessité de viser la stabilité de la croissance et l'emploi en abaissant les taux d'intérêt, tout en orientant les marchés spécifiques, financiers et des actifs (y compris le logement) (Palley 2010). L'utilisation de taux d'intérêt variables anticycliques (Nauschnigg 2010) peut également être envisagée.

Compte tenu du niveau élevé du déficit budgétaire et de la dette publique, l'interdiction pour les banques centrales de monétiser la dette souveraine devrait être reconsidérée, du moins pendant les périodes de crise. Ces interdictions ont été imposées lorsque les effets inflationnistes de la permission donnée au gouvernement de faire tourner à son gré la planche à billets sont apparus au grand jour. Mais les stratégies d'assouplissement quantitatif se sont révélées utiles dans le contexte de la crise actuelle. Il est vital que les contraintes budgétaires des gouvernements soient assouplies pour leur permettre de continuer à financer des investissements favorables à la croissance. Il faut dès lors une réglementation qui maximise le potentiel de croissance et de stabilisation d'un soutien coordonné des banques centrales pour les autorités budgétaires, tout en minimisant le risque d'inflation que produirait une intempérance budgétaire de la part de gouvernements qui ne craindraient plus la discipline du marché. En d'autres mots, la monétarisation de la dette devrait être autorisée sous réserve de conditions appropriées.

En termes de processus, l'indépendance de la banque centrale des interférences politiques à court terme est importante mais dans le même temps, les banques centrales doivent être beaucoup plus étroitement impliquées dans un dialogue avec les gouvernements et les autres acteurs sociaux. La création d'un conseil consultatif des partenaires sociaux ou de la société civile, tel qu'il existait avant l'UEM dans un certain nombre de pays européens, devrait être envisagée. Un des principaux objectifs

d'un tel dialogue est d'obtenir le soutien d'autres acteurs pour parvenir à la stabilité monétaire en échange d'une orientation plus favorable à la croissance et à l'emploi de la part des autorités monétaires (voir aussi ci-après).

Politique budgétaire

La crise a révélé le pouvoir de la politique budgétaire. Cette politique devrait être caractérisée par des stabilisateurs automatiques puissants. Des mesures doivent être prises pour les renforcer alors que d'autres réformes qui auraient l'effet (non voulu) de les affaiblir devraient être réexaminées, ou les effets négatifs être compensés par ailleurs. Les pays ont besoin de cadres budgétaires solides qui permettent une action anticyclique résolue dans les deux directions : divers « fonds d'amortissement » ou mécanismes d'ajustement automatique des taux, tels qu'il en existe dans les pays nordiques, constitueraient un progrès. La politique budgétaire doit être largement symétrique et normalement être « neutre » ; cela peut être interprété comme l'acceptation d'un déficit moyen compatible avec un ratio d'endettement par rapport au PIB constant au long du cycle économique. Dans une union monétaire, toutefois, différentes règles peuvent devoir s'appliquer, compte tenu de la perte des instruments de la politique monétaire et des taux de change. La confiance de l'investisseur et du consommateur dans la stabilité à la fois de la demande et de l'évolution des prix s'en trouve raffermie. Des cadres solides devraient limiter la possibilité pour les gouvernements de déclencher un « cycle économique politique » tout en préservant la légitimité démocratique des choix en matière fiscale et de dépenses.

La crédibilité budgétaire est importante mais les mécanismes unilatéraux, comme le frein à l'endettement qui est désormais intégré dans la constitution allemande et les propositions des règles strictes de consolidation budgétaire qui sont actuellement présentées en Europe, ne sont pas sans danger. La consolidation budgétaire doit prêter attention à la demande agrégée et aux questions d'équité. Cela implique de se focaliser, en particulier dans le contexte actuel, sur des mesures du côté des revenus, et en particulier sur une taxe sur les transactions financières et des impôts touchant les travailleurs les mieux rémunérés et les détenteurs de patrimoine. Il est essentiel de renforcer la fonction d'investissement de la politique budgétaire : en particulier, les règles budgétaires devraient favoriser, et non limiter les investissements pub-

lic (par exemple, en ôtant du calcul du déficit, le financement de projets potentiellement capables de favoriser la croissance). Une coopération et une coordination internationales, et en particulier européennes, sont nécessaires pour réduire l'évasion fiscale et empêcher une concurrence fiscale dommageable.

L'union monétaire européenne soulève des questions spécifiques. Sans entrer dans le détail, une politique monétaire commune implique la nécessité d'une politique budgétaire anticyclique symétrique, encore plus active, au niveau national, pour contrecarrer les préoccupations accumulées détaillées ci-dessus. Le PSC doit être recentré davantage sur le moyen et le long terme et sur l'action anticyclique (parvenir à la consolidation au bon moment). Les stabilisateurs automatiques doivent être renforcés en utilisant ce qu'on a appelé la méthode ouverte de coordination (Watt 2010). La politique budgétaire doit être considérée comme une « question d'intérêt commun » (ce qui suppose de s'attaquer au déficit de légitimité démocratique au niveau de l'UE). Les retombées positives, et pas uniquement négatives, de la politique budgétaire doivent être prises en compte. Comme l'a montré le chapitre 3, la surveillance budgétaire doit être élargie pour prendre en considération les positions des comptes courants – tant les déficits que les surplus ; cela rendrait aussi la surveillance de la politique budgétaire plus symétrique, ce qui favoriserait la croissance.

Les soucis du développement durable à plus long terme ne sont pas la question centrale de ce chapitre mais la hausse constante et prévisible du prix du carbone sera certainement un élément déterminant. En matière de politique budgétaire, elle implique la nécessité d'une taxation effective du carbone et/ou d'un système effectif de plafonds et d'échanges.

Gouvernance économique

La crise a révélé l'importance vitale du renforcement de la gouvernance économique, globalement et au sein de l'UEM. En plus des mesures de politique budgétaire déjà mentionnées, les priorités comprennent un système de ressources financières regroupées (fédéralisme budgétaire limité) qui, en cas de crise, soutient les pays qui font face à une crise budgétaire et à des attaques spéculatives, tout en proposant des canaux pour une défaillance/restructuration en bon ordre et en évitant les problèmes de hasard moral (par exemple, des euro-obligations, un Fonds

monétaire européen etc.). La qualité du canal de communication entre les autorités monétaires et budgétaires est essentielle.

La nécessité d'une gouvernance économique étendue à la fixation des prix et des salaires constitue une demande ancienne des syndicats européens, dont la crise a montré le caractère essentiel. Il conviendrait de renforcer la fixation corporatiste des salaires et les institutions de coordination afin d'assurer une croissance équilibrée des salaires nominaux et des capitaux, compatible avec la stabilité des prix et la compétitivité, tout en évitant les tendances mercantilistes protectionnistes. On permettrait de maximiser le potentiel global de croissance, en réduisant les incitants limitant la demande intérieure, de mener des politiques salariales solidaires qui réduiraient les inégalités et des politiques macro-économiques plus orientées vers la croissance, en ajoutant un instrument de premier plan à la lutte contre l'inflation. C'est particulièrement important au sein de l'UEM qui ne dispose pas de l'instrument des taux de change pour restaurer l'équilibre interne.

Une telle politique requiert à son tour des systèmes efficaces de négociation collective, qui ont été affaiblis de manière désastreuse pendant la phase de domination de la pensée économique néolibérale. Il est nécessaire d'en revenir à des politiques où les gouvernements renforcent explicitement le pouvoir de négociation et la capacité de résolution des problèmes des syndicats, et en particulier la défense des intérêts des travailleurs. Cela permettrait des hausses du salaire nominal qui renoueraient avec une orientation vers une productivité accompagnée d'une inflation (soutenable), stabilisant à la fois l'économie réelle et la valeur nominale et (à tout le moins) la part du travail dans le revenu national. Une telle stratégie jetterait les bases d'un retour au plein emploi grâce à une demande soutenue et une croissance durable de la production, alimentée par l'investissement et le revenu des salaires plutôt que par l'endettement.

VI Réglementation financière et taxation

La réglementation des marchés financiers

Pierre Hubbard, avec David Coats et Andrew Watt

La crise financière mondiale a ruiné les hypothèses sur lesquelles l'action publique a été fondée depuis plus de 20 ans (voir à ce titre l'introduction). Un élément central dans la vision fondamentaliste des marchés était l'idée selon laquelle le secteur financier, laissés à lui-même, pouvait répartir le capital de manière efficace et produire ainsi des résultats optimaux. Une réglementation la plus légère possible était toujours la meilleure des solutions. Des règles plus intrusives par contre conduiraient à une inefficacité du marché, réduiraient les taux de croissance et rendraient le monde moins prospère. Les syndicats et certains économistes avaient alerté, bien avant la crise, sur les risques de bulles spéculatives et d'instabilité économique générés par une cette approche.¹⁶ Il y a peu de raisons de se satisfaire d'avoir eu raison quand on pense aux emplois et aux revenus de millions de citoyens ordinaires perdus ou menacés. C'est précisément la situation dans laquelle les syndicats se trouvent aujourd'hui.

Des mesures ont certes été prises pour stabiliser le système financier, à un coût élevé pour les contribuables. Pourtant, les responsables de la crise font preuve de beaucoup de mauvaise volonté à reconnaître la nécessité d'un changement fondamental. Les banquiers continuent à prétendre qu'ils savent mieux que les gouvernements comment diriger leur secteur financier s'agissant des 'bonus', ils rejettent toute idée d'une limitation volontaire – s'en parler de législation contraignante – et ils résistent à toute proposition de séparation des fonctions de banque d'investissement et de banque de détail. Si la dynamique de la réforme apparaissait forte lors du sommet du G20 à Londres en 2009, les bonnes intentions de l'époque se sont depuis émoussées en raison des complexi-

16. Voir, Baker (2002), Stiglitz (2007) et Aglietta et Rebérioux (2004).

tés de leur mise en œuvre. Les banquiers résistent en utilisant tous les moyens à leur disposition – en témoignent certains des commentaires entendus lors du forum économique mondial de Davos en 2011 qui appelaient à la fin de la « persécution des banquiers ». On observe bien sûr moins de résistance à l'idée de renforcer les normes prudentielles pour enrayer toute spirale de prêts risqués et ainsi le risque de développement de nouvelles bulles des prix des actifs. Mais rien ne prouve que ces mesures à elles seules suffiront à éviter une nouvelle crise ou à restaurer la légitimité du système bancaire. Le présent article fait le point sur les dimensions du problème et propose un cap pour les réformes à venir. Bien entendu, il est difficile d'être complet dans une brève discussion et l'intention ici n'est que de décrire les grandes lignes d'une nouvelle approche.

Les causes de la crise financière

Il serait erroné de prétendre que cette crise se limite à un problème « *made in America* » uniquement. Il n'en demeure pas moins que c'est à Wall Street que les défaillances de la réglementation ont émergé en premier lieu, ce avant que leurs conséquences ne se répercutent dans d'autres centres financiers à travers le monde. Ni les banques centrales, ni les autres autorités régulatrices, ni les gouvernements n'avaient prévu la chaîne malheureuse d'événements qui a conduit à la plus profonde récession mondiale depuis les années 1930.

Dans un contexte de taux de change inadéquats, les déséquilibres commerciaux internationaux se sont accumulés, donnant lieu à la formation d'un volume d'épargne gigantesque en dollars dans les pays excédentaires, notamment la Chine, largement investi en bons du trésor américain. Cette situation maintenait les taux d'intérêt à un faible niveau, gonflait le cours des actifs, fournissait un financement bon marché à la spéculation, et conduisait les investisseurs à prendre des positions de plus en plus risquées à la recherche de rendements toujours plus élevés.

Les banques ont commencé à prêter de manière imprudente – en particulier sur le marché hypothécaire des *sub-primes* – et la titrisation des dettes hypothécaires. Combinée à une accélération du rythme de l'innovation financière, la titrisation a entraîné la création de toute une série d'instruments dérivés exotiques bénéficiant d'une notation 'AAA'. Le résultat inévitable fut une bulle des cours des actifs : le boom ainsi

créé ne pouvait être que temporaire et suivi d'un éclatement tout aussi inévitable. Des titres supposés aussi sûrs que les obligations souveraines se sont avérés bien plus fragiles. Loin de diversifier et de minimiser les risques à travers le système, l'ampleur et le rythme de l'innovation avaient créé des instruments à la valeur douteuse. Le cocktail s'est révélé plutôt toxique et a exacerbé la gravité de la récession.¹⁷

Certains acteurs du marché, s'apercevant que ce processus était trop beau pour être vrai, ont cherché à court-circuiter le marché en achetant des *swaps* de défaut de crédit (c.à.d. de l'assurance 'titrisée') qui seraient payés si la valeur des titres venait à chuter (Lewis 2009). Une fois de plus, ces mécanismes ont accéléré le boom et amplifié l'effondrement.

Peu d'institutions comprenaient les risques qu'elles prenaient : les dirigeants étaient le plus souvent ignorants de la nature des titres traités et, comme l'a montré la période qui a suivi la crise, incapables de décrire le fonctionnement pratique des CDO (*Collateral Debt Obligations*, obligations adossées à des actifs : pour l'essentiel, un ensemble de crédits hypothécaires titrisés créés en découpant d'autres titres, que l'on vend ensuite à des investisseurs comme des titres AAA).

Un pacte faustien unissait les banquiers et les gouvernements : les banquiers bénéficiaient d'une réglementation minimale et les gouvernements collectaient l'impôt sur les sociétés généré par le secteur financier pour financer les dépenses publiques. Pendant la plus grande partie de la décennie, jusqu'en 2007, le système a bien fonctionné. Mais comme l'a suggéré Simon Johnson, ancien chef économiste du FMI, la période de boom a découragé toute tentative sérieuse de remise en cause du système. Les agences de notation, minées par des conflits d'intérêts, n'ont pas joué leur rôle d'arbitre : elles ne pouvaient tout simplement pas se permettre de s'aliéner les institutions dont elles notaient les titres. Les banquiers ont été en mesure d'exercer une influence bien illégitime sur la structure de la réglementation financière, en utilisant le soutien financier aux partis politiques pour influencer l'agenda et placer certaines personnes au sommet de l'administration publique. Johnson voit dans la conjonction du financement des campagnes électorales (aux États-Unis)

17. On peut trouver un bon récit de la crise dans le rapport produit par le gouvernement britannique dans la perspective du sommet de Londres en 2009. Voir HM Government (2009). Un autre compte rendu convaincant est donné par Turner (2009).

et des réseaux personnels et idéologiques une cause de la crise (Johnson 2009).

La diversification supposée du risque a montré son caractère illusoire : « l'innovation » financière était de la poudre aux yeux. En outre, l'accord de Bâle 2, qui déterminait le niveau de capitaux propres que les banques devaient détenir en fonction de leurs obligations, était de nature procyclique : moins de capitaux nécessaires en période de boom et davantage lorsque les bilans comptables sont sous pression. La complexité et l'opacité des instruments financiers « innovateurs » signifiaient que personne ne savait qui endossait les pertes : la rupture de confiance dans la solidité des contreparties était complète. Tous ces éléments ont joué à plein lors de la pénurie de crédit. L'accès au financement devenait pratiquement impossible (les banques ne voulaient plus se prêter l'une à l'autre, pas plus qu'aux investisseurs et aux particuliers) et l'économie mondiale était précipitée dans une récession – récession dont il n'est pas sûr du tout qu'elle en soit sortie à ce jour.

La crise actuelle révèle aussi les risques que fait courir à l'intégrité du marché le modèle de gouvernance d'entreprise fondée sur la « valeur actionnariale » d'une manière assez similaire aux scandales de l'époque Enron en 2001-2002. Les banques touchées par la crise étaient dirigées par des « PDG impériaux ». Elles n'avaient pas de procédures adéquates pour gérer correctement les risques. Les administrateurs et les *traders* étaient rémunérés et recevaient des « parachutes dorés » pour des montants grotesques – et souvent sans exprimer la moindre gêne. L'échec, dès lors, était autant une affaire de gouvernance que de réglementation du marché financier. Il démontre que les actionnaires ne sont souvent pas les meilleurs juges de leurs intérêts à long terme. Même lorsqu'ils ont les droits et les moyens de demander des comptes aux administrateurs, les investisseurs détectent rarement le risque systémique. Pour éviter de nouvelles crises à l'avenir, des actions devront être menées sur les deux fronts : gouvernance et régulation (les questions de gouvernance sont traitées plus en détail au chapitre 8).

Pour résumer, les responsables politiques doivent développer un nouvel agenda coordonné au niveau international pour une re-réglementation du système financier – un agenda qui tienne compte des défaillances que la crise financière et économique mondiale a mises en lumière, à savoir :

- *Un modèle de croissance intenable* qui alimentait une compression des salaires, des pratiques commerciales malhonnêtes de vente de produits financiers, une consommation financée par l'endettement et le transfert des risques du marché aux salariés (retraites, logement).
- *Une absence de contrôle des activités de la finance « structurée »* dans laquelle les risques de crédit n'étaient pas disséminés mais... dissimulés : un système sans réglementation, criblé de conflit d'intérêts et qui, quand il était associé à des règles prudentielles et comptables rigides, a à la fois accéléré le boom et a conduit à une récession mondiale profonde.
- *Une politique « d'arbitrage »* entre juridictions nationales, notamment au sein des institutions financières, qui a contribué à estomper les lignes entre les activités bancaires réglementées et les activités parallèles, en laissant des groupes financiers pratiquer une double comptabilité grâce à l'utilisation d'opérations hors bilan et en encourageant des stratégies irresponsables d'investissement et de prise de risque.
- *Une gouvernance d'entreprise à court terme et axée sur la « valeur actionnariale »* qui a miné l'intégrité des marchés et les intérêts à long terme des acteurs concernés. La crise a montré la faiblesse de la gestion du risque par des conseils d'administration inefficaces. Elle a révélé le gaspillage d'argent perpétré, au cours des années précédentes, sous la forme de rémunérations des dirigeants, de paiements de dividendes et de programmes de rachat d'actions pour des montants astronomiques.

Principes d'une réglementation du marché financier

Développer une nouvelle architecture réglementaire suppose d'avoir une idée claire de l'utilité globale des services financiers. À quoi servent exactement les banques ? Répondre à cette question permettrait aux responsables politiques de créer le cadre et les incitations adéquats. S'assurer d'une allocation efficace du capital dans l'investissement productif est évidemment essentiel, mais la fonction d'utilité publique des banques l'est tout autant : fournir des comptes courants et d'autres produits financiers aux ménages. Cela suggère que la réglementation financière soit focalisée sur les objectifs suivants :

- maintenir la stabilité en assurant la solvabilité des participants au marché ;

- protéger les investisseurs contre les défaillances et les fraudes ;
- s’assurer que le capital est attribué là où il peut être utilisé le plus efficacement ;
- mettre en place une procédure permettant une liquidation en bon ordre des institutions défaillantes ;
- limiter l’exposition des contribuables au risque que des renflouages soient requis à l’avenir.

L’agenda qui découle de ces propositions relativement simples est potentiellement radical. Par exemple, il demande une coopération internationale bien plus grande pour renforcer les sauvegardes financières : cette coopération passe par l’établissement de systèmes d’alerte précoce, une réglementation prudentielle, la responsabilité publique des banques centrales et du rôle des autorités de régulation, ainsi que des ministres des Finances. De même, on pourrait dire que le secteur financier doit être reconfiguré pour refléter le fait que pour la plupart des citoyens, la banque est un service public ou, pour employer le langage de l’Union européenne, un service d’intérêt général. Les ménages doivent être protégés contre le crédit irresponsable. La diversité des acteurs financiers doit être élargie (en donnant notamment une place plus grande à la finance solidaire, aux mutuelles et aux coopératives). La responsabilité doit être mieux répartie tout au long de la chaîne d’investissement, avec une référence spécifique au rôle des agences de notation du crédit, et à celui des politiques de rémunération dans l’encouragement aux décisions à court terme et aux prises de risques excessifs.

Evaluation des avancées et propositions d’action

Certains progrès ont été accomplis par l’entremise du G20 : les sommets de Londres et de Pittsburgh ont fixé les règles de base avec des avancées spécifiques : l’accord sur le cadre prudentiel de « Bâle 3 », avec des exigences plus strictes en matière de ratios de capitaux et de règles anticycliques pour les banques (qui leur permettraient de prêter en période de récession) ; des exigences plus élevées pour les groupes financiers d’importance systémique ; des mesures pour améliorer la transparence des produits dérivés ; d’autres pour mieux encadrer les bonus et les rémunérations des banquiers en interdisant notamment les rémunérations « garanties » et en introduisant des dispositifs de recouvrement en l’absence de résultat.

Toutes ces mesures sont les bienvenues mais elles pourraient ne pas être à la hauteur des enjeux.

Les responsables politiques doivent agir pour une fiscalité équitable (qui assure que la charge de la consolidation budgétaire est partagée, comme indiqué par ailleurs dans le présent ouvrage), pour réfréner la spéculation financière, pour s'attaquer aux paradis fiscaux et accélérer les réformes des marchés financiers. Les dirigeants du G20 doivent donner la priorité à une fiscalité progressive qui frappe d'abord les revenus les plus élevés et les actifs non productifs ou spéculatifs. Une distribution plus équitable de la charge fiscale entre le travail et le capital s'impose d'urgence, non seulement en raison des préoccupations croissantes quant à l'injustice sociale, mais aussi pour s'assurer que la priorité aille à l'emploi. Les gouvernements doivent protéger et élargir l'assiette fiscale pour soutenir la demande des ménages et financer des services publics et une protection sociale de qualité. Cela suppose une rupture avec les politiques du passé : réduction de l'imposition directe, augmentation de l'imposition indirecte, qui est par nature davantage régressive.

Les cinq domaines prioritaires pour une action nationale et internationale peuvent être résumés comme suit :

1. *Le secteur financier doit être démocratisé et diversifié.* Le paysage du secteur financier doit s'élargir au-delà du secteur bancaire privé pour donner plus de place aux coopératives, mutuelles, services publics financiers et à la finance solidaire. Le secteur bancaire privé – où les risques sont les plus concentrés – doit être restructuré pour protéger la banque de détail et la banque commerciale de la volatilité et des risques générés par la banque d'investissements. La gouvernance des banques doit être démocratisée pour renforcer les procédures de gestion du risque. Les banques doivent reconnaître leur responsabilité vis-à-vis de tous les acteurs concernés : autrement dit, les banques doivent devenir elles aussi des entreprises durables, comme le montre Sigurt Vitols plus loin. Les prises de risques excessifs et les rémunérations irresponsables doivent être contrées en réglementant la rémunération des banquiers, des traders et des autres dirigeants.
2. *Les failles dans la réglementation doivent être colmatées.* Les marchés des produits dérivés doivent être soumis au contrôle des autorités publiques et tous les produits doivent être négociés sur des bourses organisées. Les *hedge funds* et les fonds d'investissement privé doivent être soumis aux mêmes exigences de responsabilité

et de transparence que les gestionnaires d'actifs plus conventionnels. La coopération internationale doit être intensifiée au sujet des centres financiers *offshore* qui alimentent l'arbitrage fiscal et réglementaire, notamment par un système d'échange d'information automatique et par l'amélioration de la capacité et des ressources des autorités fiscales et de supervision dans les pays en développement.

3. *Une taxation équitable nécessaire pour renforcer la stabilité et la responsabilité financières.* Des réformes fiscales sont essentielles pour veiller à ce que la charge de la rigueur budgétaire soit partagée. L'action menée doit être coordonnée au plan international pour éviter les risques d'arbitrage fiscal. Les arguments en faveur d'une taxe sur les transactions financières sont développés ailleurs dans ce livre. Une telle taxe gripperait quelque peu les mécanismes du système en réduisant les incitations à la spéculation ; elle pourrait aussi réduire la charge de la rigueur budgétaire pour les citoyens ordinaires et permettre de fournir des biens publics à l'échelle mondiale (protection de l'environnement et aide au développement).
4. *La surveillance financière doit être renforcée.* Les autorités de contrôle doivent avoir le pouvoir d'ordonner une liquidation des institutions défailtantes avant qu'il ne soit trop tard et que le seul recours soit de solliciter l'argent du contribuable (type Lehman Brothers). En particulier, les banques et les autres institutions financières doivent être soumises à des règles disciplinaires permettant aux autorités d'intervenir pour empêcher les prises de risques excessives (droit de démettre des administrateurs ou de suspendre des décisions des banquiers en matière de bonus, ou de mettre en œuvre une restructuration du groupe si des risques systémiques sont en jeu).
5. *Une réelle gouvernance mondiale.* La finance mondialisée a besoin de régulateurs mondialisés. Certains progrès ont été accomplis aux États-Unis (la loi Dodd-Frank) et, dans une moindre mesure, en Europe. Toutefois, il serait erroné de penser que la poursuite de la politique actuelle déboucherait sur des institutions internationales possédant la légitimité, les pouvoirs et les ressources nécessaires pour éviter une nouvelle crise mondiale de l'ampleur de celle de 2008. Des mesures plus ambitieuses et plus radicales sont nécessaires pour répondre aux attentes de l'opinion et les propositions esquissées ici offrent une contribution au débat au niveau international.

Fiscalité, justice distributive et services publics

Pierre Habbard

Presque tous les gouvernements ont vu leurs revenus affectés par la crise financière mondiale. Le sauvetage des banques en 2008 et les déficits budgétaires anticycliques pour financer les mesures de relance d'urgence en 2009 ont inévitablement entraîné une augmentation des déficits budgétaires. Une réduction du déficit peut avoir ses vertus, à condition qu'elle soit mise en œuvre au bon moment du cycle économique, et qu'elle soit conçue pour assurer un partage équitable de la charge en fonction de la distribution des revenus. Malheureusement, les mesures d'austérité aujourd'hui mises en place frappent les revenus les plus faibles et les groupes les plus pauvres.

Bien entendu, la réduction du déficit ne consiste pas seulement à tailler dans les dépenses. Dans la mesure où la croissance économique génère des revenus plus élevés pour les pouvoirs publics, des hausses d'impôts peuvent également être utilisées en faveur d'une redistribution plus équitable des revenus. Or, jusqu'à présent, les gouvernements n'ont pas voulu entamer une discussion ouverte et honnête sur la politique budgétaire et fiscale. Du point de vue des syndicats, il est demandé aux salariés de payer deux fois la note de la crise : d'abord au travers du financement des plans de sauvetage et de relance, ensuite par des restrictions dans les services publics et les prestations sociales.

Dans la période antérieure à la crise – entre 2000 et 2006 – l'impôt, en proportion du PIB, est resté stable à hauteur de 36 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Mais l'éventail des mesures d'imposition avait évolué dans un sens régressif plutôt que progressif. L'imposition sur les plus-values et les héritages a été abaissée ou même supprimée, et les tranches supérieures de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés ont été réduites. Les chiffres parlent d'eux-mêmes :

- Entre 2000 et 2010, le taux moyen d'imposition des sociétés dans

- l'OCDE a baissé de 7,4 %, en passant de 33,6 % à 26,2 %. La baisse est plus prononcée dans les pays de l'UE 15 où les taux moyens (non pondérés) d'imposition des sociétés sont passés de 35,1 % à 26,9 %.
- Les tranches supérieures de l'impôt sur le revenu sont en recul à travers l'OCDE. Si un taux de 70 % n'était pas rare dans les années 1970, il est à présent bien inférieur à 50 %, à l'exception de la Suède, de la Belgique, du Danemark, des Pays-Bas et de l'Autriche.
 - La taxation des dividendes a suivi le même chemin avec une moyenne OCDE des taux marginaux d'imposition qui est passée de 50 % à 41,7 % entre 2000 et 2010 (dans l'UE15 : de 51,8 % à 45,3 %) (Source : OCDE www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

Pendant ce temps, la charge fiscale pesant sur les ménages n'a baissé que très marginalement, de 1 à 2 %, entre 2000 et 2009 (OCDE 2009a). Dans la même période, l'inégalité des revenus a fortement augmenté à travers l'OCDE.¹⁸

La rhétorique dominante de la dernière décennie plaide pour une baisse des cotisations sociales des employeurs pour encourager les créations d'emplois. Ces mesures ont été introduites à grande échelle en Allemagne, au Japon et au Mexique et, en les ciblant sur les groupes particuliers de travailleurs (nouvelles embauches, jeunes chômeurs, chômeurs de longue durée, PME), en Belgique, en France et en République tchèque. S'il ne fait pas de doute que les employeurs de ces pays ont bénéficié d'une réduction significative de leurs coûts de main-d'œuvre, les études de l'OCDE ne relèvent qu'un impact très limité sur les niveaux d'emploi à long terme, compte tenu de l'ajustement auquel se livrent les employeurs.¹⁹ Au contraire, les employeurs ont simplement reporté les gains sur les profits de l'entreprise ou, dans les cas de fortes syndicalisations, une augmentation des salaires de la main-d'œuvre existante. En outre, lorsque ces réductions sont prolongées dans le temps, elles conduisent à une perte significative de revenus et à une déstabilisation potentielle de régimes de sécurité sociale.

La position de l'OCDE sur la réforme fiscale est emblématique de cette réorientation des objectifs où le souci de justice distributive est abandonné pour se focaliser sur la croissance et la compétitivité. Dans l'édition

18. OCDE (2008); Jackson et O'Farrell dans le présent volume.

19. OCDE, *Employment Outlook* (2009).

2009 d'*Objectif Croissance* (OCDE 2009b), la fiscalité se voit explicitement assigner comme objectifs de favoriser une plus forte croissance du PIB est d'éviter les distorsions dans les choix des entreprises. L'OCDE prétend que les effets négatifs de l'impôt sur la consommation et la propriété sont nettement moindres que ceux de l'impôt sur le revenu. Elle affirme, d'autre part, que l'impôt sur les sociétés a un impact négatif sur le PIB par habitant et sur la croissance des entreprises les plus dynamiques et les plus novatrices.

La théorie économique qui sous-tend cette approche régressive est pour l'essentiel inspirée par un certain fondamentalisme des marchés : il faut déréglementer le marché du travail, réduire les impôts, réduire la bureaucratie, cesser de se soucier des inégalités et s'occuper des « perdants » par les aides sociales. L'OCDE a certes toute liberté de défendre une telle position, mais ce faisant elle présume qu'il n'y a qu'une seule bonne manière d'assurer la croissance et l'emploi. Or, s'il y a bien une chose que nous avons appris des 20 dernières années, c'est qu'il y a différents chemins qui mènent à la prospérité. Comme l'ont montré Peter Hall et David Soskice, il existe différentes variétés de capitalisme qui toutes semblent capables d'assurer un niveau analogue en termes de PIB par habitant, mais avec des résultats très différents en termes de répartition du revenu (Hall et Soskice 2001). Plutôt que de défendre une politique « à taille unique », l'OCDE devrait reconnaître cette diversité, refaire de la justice distributive un objectif de la politique économique et reconnaître qu'un pays qui abrite un grand nombre de travailleurs pauvres, et dont les infrastructures publiques sont dégradées et les services publics inadéquats, a peu de chances de parvenir à une croissance forte et durable.

La volonté des gouvernements de poursuivre sur la voie de la fiscalité régressive contrastait avec leur inaction en matière de fraude fiscale et d'évasion fiscale. Aucune estimation précise n'existe quant au coût de l'évasion fiscale pour les recettes publiques : selon les rares estimations fiables, elle serait de l'ordre de 2 % à 2,5 % du PIB en moyenne. La différence entre la fraude fiscale (un délit) et l'optimisation fiscale (l'interprétation des règles jusqu'à leur point de rupture) peut être très mince surtout quand les grandes entreprises et les plus fortunés engagent des armées d'avocats et de fiscalistes.

La fraude fiscale peut nuire aux recettes publiques au plan intérieur. En Grèce, la fraude à la TVA et sur l'impôt sur le revenu était largement répandue et a contribué massivement à la crise de la dette souveraine

au début de 2010. Mais la taxation internationale représente un défi encore plus important. Les fraudeurs ont pris avantage du faible niveau de coordination entre les juridictions nationales pour échapper aux administrations fiscales dont les juridictions se limitent au niveau national. Ils peuvent tirer profit des paradis fiscaux et des centres financiers offshore très faiblement réglementés, d'une juridiction qui permet l'opacité des services bancaires et qui ne collabore pas dans les faits avec les autres juridictions en matière d'échange d'informations. La commission des finances du Sénat américain cite des estimations de 40 à 70 milliards de dollars perdus par la seule fraude fiscale internationale. On estime que de 5000 à 7000 milliards de dollars sont détenus dans les centres financiers offshore. Les îles Vierges britanniques ne comptent que 22.000 habitants mais environ 360.000 « entreprises » y sont enregistrées. Les flux financiers annuels à destination de la Chine sont estimés à 9,4 milliards de dollars. Quant au Brésil, il affiche un déficit des comptes courants annuel de 4 milliards de dollars avec les Caraïbes... Les îles Caïmans constituent le cinquième plus important centre de dépôt bancaire au monde.

Avec la crise, la problématique de la fraude fiscale a pris une nouvelle dimension dans le débat sur la stabilité financière mondiale. Des marchés financiers intégrés offrent de nombreuses opportunités pour échapper à l'impôt, en particulier lorsque ces marchés ne sont pas adéquatement réglementés, coordonnés et supervisés par des autorités publiques. La combinaison des paradis fiscaux avec un système bancaire parallèle qui n'est pas ou qui n'est qu'à peine réglementé – produits structurés, *hedge funds*, titrisation de la dette et transactions hors bilan, notamment – et des règles en matière fiscale qui favorisent la dette sur les fonds propres, ont offert de formidables opportunités à l'arbitrage et à la fraude en matière fiscale. Des entreprises multinationales et des fonds de capitaux privés (*hedge funds* ou *private equity*) ont été soupçonnés de pratiquer à grande échelle des stratégies de « double déduction » (en anglais *double dip*) par lesquelles le service de la dette est déduit à deux reprises, dans deux juridictions différentes, des comptes de la société ou du fonds. Plus généralement, il semble que l'utilisation des structures hors bilan et de la titrisation par les banques à l'échelle mondiale soit allée bien au-delà de la justification théorique de la « répartition du risque » entre les marchés et catégories d'actifs : la motivation réelle était tout simplement d'échapper à l'impôt. Cela a permis de réduire artificiellement le coût du financement de transactions qui sans cela n'auraient pas été viables, entraînant ainsi une appréciation erronée des actifs et donc des risques.

La concurrence fiscale entre pays pour attirer les investissements étrangers et pour accroître la compétitivité internationale de leurs entreprises a un effet destructeur sur l'objectif historique de toute fiscalité : financer les services publics et assurer une justice distributive. Une répartition plus équitable de la charge fiscale entre travail et capital s'impose d'urgence, non seulement pour répondre à l'injustice sociale au sein des sociétés, mais aussi pour que la « sortie de crise » se fonde sur une demande intérieure des ménages qui soit solide (et solvable) et réponde aux problèmes croissants de chômage dans tous les pays de l'OCDE.

Il faut faire encore bien davantage sur le plan international. La décision du G20 de s'attaquer à la fraude fiscale et à l'évasion fiscale et d'accélérer le travail de l'OCDE sur la coopération internationale en matière de paradis fiscaux est un pas en avant. Mais il faut aller beaucoup plus loin. L'approche de l'OCDE sur les échanges d'informations entre autorités fiscales est trop limitée car elle se fonde sur le principe de la requête d'informations plutôt que l'échange « automatique » et sur des accords bilatéraux plutôt que multilatéraux. La transparence et la divulgation des détenteurs réels des comptes et des actifs financiers – autrement dit l'accès à l'identité des titulaires de comptes bancaires, des propriétaires d'actions et d'obligations – restent problématiques dans de nombreuses juridictions à travers l'OCDE, notamment aux États-Unis.

Nous devons enfin mettre fin aux exonérations multiples dont bénéficie le secteur financier. En réalité l'assiette fiscale nationale s'est réduite et non pas élargie parce que les systèmes actuels sont conçus pour l'économie réelle (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, TVA, fiscalité immobilière etc.). Ils ne sont pas adaptés à la complexité croissante du secteur financier. Les services financiers sont généralement exonérés de TVA et pourtant c'est le secteur qui a généré le plus de revenus au cours de la décennie écoulée ; la dimension fiscale des marchés des instruments dérivés est aussi sous-estimée par les régulateurs. En premier lieu, il faudrait envisager attentivement la possibilité d'appliquer la TVA aux services financiers. Il serait tout aussi important que les gouvernements envisagent de mettre en place une taxe sur les transactions financières pour corriger les exonérations fiscales actuelles qui bénéficient à la « finance de l'ombre », et afin de fournir une source de financement nouvelle et nécessaire pour des biens publics globaux comme les objectifs de développement du millénaire et la lutte contre le changement climatique.

Encadré 2 Taxer les transactions financières

La justification économique d'une taxe sur les transactions financières (TTF) commence par la reconnaissance des effets dommageables de la spéculation à court terme, qui entraîne des déviations fortes et persistantes des prix des actifs par rapport à leurs niveaux d'équilibre théoriques. Cette hypertrophie des prix entraîne à long terme la formation de bulles spéculatives. Une augmentation mesurée et contrôlée des coûts de transactions grâce à une TTF ralentirait ces activités pour aligner les flux de capitaux sur les fondamentaux économiques et sur l'économie réelle, tout en libérant de nouvelles sources de financement pour des biens publics globaux. Depuis la proposition initiale de James Tobin, l'idée d'une TTF a été développée selon des modalités très différentes, par des économistes comme par des ONG mobilisées par le financement du développement. Aujourd'hui, la question se retrouve à l'agenda suite à la crise actuelle et dans le processus du G20 en particulier. Par rapport à la littérature d'avant la crise, elle a gagné considérablement en attractivité, à la fois comme instrument de stabilité financière et comme solution pour le financement du développement.

Une TTF pourrait être conçue avec des taux différents pour chaque « contrepartie » (banque réglementée, autre institution financière et fonds de placement, entreprises non financières et institutions publiques) et pour des transactions différentes (marché des changes « traditionnels », instruments dérivés cotés en Bourse, instruments dérivés hors bourse), si l'on suppose que certaines catégories de contreparties (par exemple, les *hedge funds*) ou de transactions (par exemple, certains produits dérivés) sont plus enclines que d'autres à des opérations spéculatives. Un tel régime fiscal à tranches multiples contribuerait à identifier le niveau souhaitable de réduction des échanges qui doit être suffisamment large pour entraîner la suppression des opérations spéculatives à court terme, mais pas trop large pour ne pas gêner le fonctionnement normal des marchés. Compte tenu du changement d'échelle dans le financement des biens publics globaux résultants du manque de ressources des pays de l'OCDE, et des nouvelles préoccupations pour la stabilité financière, associées aux activités financières parallèles, il est important qu'une TTF couvre les produits dérivés, ceux échangés en Bourse et ceux échangés de gré à gré, car ils constituent la très grande majorité des opérations visées.

Le FMI préfère l'idée d'une « contribution à la stabilité financière » prélevée sur le bilan des banques à la TTF, à laquelle le Fonds est opposé. Pourtant, les deux instruments diffèrent considérablement et ne sont pas comparables. Même si la TTF ne constitue pas la panacée pour la nécessaire re-réglementation des marchés financiers, elle fournit aux gouvernements un outil de régulation « bon marché » dans la mesure où son efficacité ne dépend pas de la capacité de supervision et de compréhension des risques par les autorités. Elle s'attaque par elle-même à la volatilité des cours des actifs, elle réduit par elle-même la taille de l'industrie bancaire mondiale, autant d'atouts qui ne sont pas négligeables compte tenu du fait que la supervision financière internationale est en lambeaux et qu'il faudra une décennie pour la réformer. Elle libère également de nouvelles sources de financement pour des biens publics globaux, y compris le changement climatique et le développement, à une époque où les services publics et les dépenses sociales sont sous la menace des plans de consolidation budgétaire prônée par l'OCDE.

Source: TUAC (2010).

VII Des marchés du travail équitables et efficients et des mesures pour le travail décent

Un modèle pour des marchés du travail équitables et inclusifs

Robert Kuttner

Introduction

Dans la plupart des pays riches, les trois dernières décennies auront été marquées par un démantèlement progressif des institutions formelles du marché du travail et un transfert des risques du collectif vers l'individu. Il est ici question d'une rupture avec la vision d'après-guerre de l'État-providence social-démocrate lorsqu'une forme de capitalisme gérable coexistait avec une société décente et donnait ainsi lieu à une économie plus productive et plus robuste. Un cercle vertueux était en place ; les partis de centre-gauche et les syndicats, gardiens du contrat social, avaient gagné la confiance des travailleurs et des citoyens. Les politiques publiques agissaient en complémentarité.

Ainsi, le plan imaginé dans les deux rapports Beveridge durant la guerre envisageait un système global de protection sociale pour protéger les travailleurs des bouleversements de la vie économique et de développer une politique de plein-emploi. Tout salarié en état de travailler devait pouvoir trouver un emploi et bénéficier des fruits de sa productivité. Les accords de Bretton-Woods visaient à créer un système financier mondial orienté vers des politiques de plein-emploi au niveau national, à l'abri des effets déflationnistes de la finance spéculative privée.

Depuis, de nombreux pays en développement ont bénéficié d'une croissance certes rapide, mais fortement déséquilibrée car fondée sur les inégalités et le déni des droits fondamentaux civiques et politiques, des droits fondamentaux du travail. Si la croissance est la bienvenue, les inégalités et les injustices ne le sont pas.

La rupture s'est d'abord produite aux États-Unis, où les attaques contre les syndicats et l'État-providence remontent aux années 1970.

Mais l'Angleterre thatchérienne a vite fait de suivre le pas ; la plupart des autres pays de l'OCDE aussi, avec quelques variantes dans la manière. Les recettes de la rupture sont bien connues : pression de l'industrie pour limiter le nombre de travailleurs couverts par des contrats de travail réglementés ou par des conventions collectives ; 'précarisation' du travail par la sous-traitance, les contrats temporaires ou à temps partiel voire le travail au noir ; diverses stratégies pour affaiblir les syndicats comme partenaires sociaux ; coupes dans les autres systèmes de protection sociale qui préservent le pouvoir de négociation des salariés, comme par exemple l'assurance-chômage.

La conséquence de cette rupture a été une augmentation des inégalités et de la sécurité. L'affaiblissement des normes de protection du travail s'est déroulé dans un contexte de hausse du chômage et d'une mondialisation du commerce qui n'a pas été accompagnée d'une mondialisation des normes sociales. Dans une certaine mesure les pays nordiques ont su se préserver de la version la plus désastreuse de cette rupture grâce notamment à l'implantation traditionnellement forte des syndicats comme partenaires sociaux. Mais même en Scandinavie, les inégalités de revenus ont augmenté, les syndicats se retrouvent sur la défensive et les protections sociales sont affaiblies. Des entreprises multinationales, citées dans des jugements récents de la Cour de justice de l'Union européenne, ont été capables d'exploiter la primauté du droit communautaire en faveur de la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux pour affaiblir la négociation collective à la scandinave.

Si une tendance se manifeste ainsi presque partout, c'est que les causes doivent être communes. Dans ce cas, l'affaiblissement des protections sociales pour les travailleurs reflète l'accroissement du pouvoir relatif du capital mondialisé, l'affaiblissement de l'État-nation – lieu traditionnel de réglementation du capital – et l'affaiblissement parallèle de la citoyenneté démocratique et du syndicalisme comme source de contre-pouvoir. C'est aux États-Unis – où la protection sociale n'a jamais approché ce qui se fait en Europe – que cette évolution a été la plus prononcée. Mais d'autres pays ont suivi cette voie en raison d'un affaiblissement des contre-pouvoirs démocratiques et d'un renforcement du pouvoir du capital financier au détriment de la collectivité et des travailleurs.

Dans de nombreux pays, les syndicats se sont logiquement retrouvés sur la défensive. Les salariés syndiqués ou en contrat de travail à durée

indéterminée ont été en mesure de conserver la plupart des acquis sociaux. En revanche, les jeunes, les femmes, ceux à temps partiel et les immigrés n'ont pas bénéficié des mêmes niveaux de protection. Cette société à deux vitesses, ceux intégrés au système et ceux qui en sont exclus, n'est pas tenable à terme politiquement et économiquement d'un point de vue progressiste, parce qu'elle détruit les liens de solidarité sociale dont dépend le mouvement syndical. Un mouvement syndical principalement constitué de fonctionnaires et d'ouvriers ne peut devenir que minoritaire.

Le mouvement syndical, comme le reste du mouvement progressiste, est pris dans un cercle vicieux. Celui-ci revêt une dimension politique et une dimension syndicale. Politiquement, dans beaucoup de nos pays, des partis théoriquement de « centre-gauche » ont en réalité adopté des programmes de centre-droit fondés sur la déréglementation financière et la libéralisation du marché du travail. C'est pourquoi lorsque la crise financière a de prime abord semblé discréditer le modèle néolibéral, les électeurs ne se sont pas tournés vers les partis de gauche parce que nombre d'entre eux étaient complices des politiques qui ont conduit à l'effondrement. C'est aussi pourquoi il nous faut un solide programme d'opposition économique, plus progressiste que ceux que défendent les partis qui sont théoriquement nos alliés.

Moins le mouvement syndical et l'État-providence sont en mesure de répondre aux attentes des citoyens, plus ces derniers sont poussés à tenter leur chance avec le marché et à voter pour des partis qui promettent des baisses d'impôts, qui s'en prennent aux services publics, et qui prônent le chacun pour soi. L'individualisme radical prêché par les partis et les dogmes néolibéraux a pénétré la conception que nous nous faisons de la citoyenneté.

Au nom de la justice sociale – voire préserver son existence-même – le mouvement syndical et ses alliés progressistes ont besoin d'un projet plus large pour restaurer des conditions d'emploi équitables et inclusives, et d'une stratégie politique concrète. L'utilisation-même de la formule « marché du travail », si elle présente des accents modernes, a quelque chose d'une défaite conceptuelle : car le travail est bien plus qu'un marché. Un objectif de longue date du mouvement syndical a été de « sortir les salaires de la concurrence » et d'obliger les employeurs à engager la concurrence sur le terrain de l'efficacité et de la productivité et non celui des salaires les plus bas du marché. Si le travail est un marché

comme un autre, alors nous sommes en grande difficulté. L'hégémonie du paradigme néolibéral est telle que même les syndicats parlent de « marchés du travail » alors qu'ils veulent dire droits des travailleurs.

Stratégies

Notre tâche est à la fois conceptuelle et politique. Il n'est pas difficile de produire des manifestes. Ce qui l'est est de convaincre l'opinion publique et de persuader nos alliés politiques que les mesures que nous défendons sont bonnes et nécessaires, y compris sur le plan économique.

Plein-emploi et investissement social

La restauration du plein-emploi doit être au cœur d'une vie professionnelle qui soit juste. Avec le plein-emploi, les salariés ont davantage de pouvoir de négociation et l'État ne doit pas puiser dans ses ressources, qui sont limitées, pour financer leur inactivité. Le plein-emploi s'accompagne le plus souvent de taux de croissance économique non-négligeable, ce qui permet de dépenser davantage d'argent public en prestations sociales. Le cercle vicieux devient cercle vertueux.

Telle qu'elle se présente, la dépression actuelle exige un programme sérieux d'investissements publics. Techniquement, nous sommes sortis de la récession en ce sens que la croissance du PIB est redevenue positive. Mais il est tout à fait possible de sortir de la récession pour entrer dans une... dépression. La situation économique actuelle rappelle celle des années 30 lorsqu'une période prolongée d'équilibre très en dessous des niveaux de production et de plein-emploi a succédé à l'effondrement financier. Le chômage élevé, la baisse du pouvoir d'achat des consommateurs, le traumatisme bancaire, les réticences des entreprises à investir se renforçaient, comme c'est le cas aujourd'hui.

Certains pays, comme l'Allemagne, ont réussi à réduire le taux de chômage grâce à une économie fortement orientée vers l'exportation et une politique délibérée de restrictions salariales menée au nom de la compétitivité internationale. Mais, par définition, tous les pays ne peuvent dégager un excédent commercial. La Chine gagne en puissance en misant sa stratégie économique sur des salaires extrêmement bas par rapport à la productivité des travailleurs, et en créant un excédent commercial

structurel dont la réciproque se retrouve dans les déficits commerciaux de nombreux pays. Ces derniers entraînent à leur tour une hausse du chômage et une pression à la baisse des salaires dans une optique défensive.

Les avantages d'un programme ambitieux d'investissement public sont multiples. Des normes de travail décent peuvent faire partie des règles. La plus grande partie des dépenses se feront au plan interne. Et les investissements peuvent rendre l'économie plus productive. Pour mettre en place cette stratégie, il est nécessaire de contester la vision actuellement dominante suivant laquelle l'idéal pour nos économies serait une bonne dose d'austérité pour s'attaquer au déficit public et à la dette.

Travail et emploi

Avec le plein-emploi, il devient aussi plus facile d'adapter la vie professionnelle aux autres aspects de la vie, comme l'éducation des enfants et le bénéfice d'une retraite active et qui peut être progressive. Un programme équitable et inclusif en matière d'emploi doit prévoir des congés parentaux indemnisés suffisamment larges pour les deux parents, la possibilité de congés sabbatiques indemnisés utilisés pour une formation, et la retraite à un âge adéquat, souvent en proposant une formule de réduction progressive du temps de travail. Dans la mesure où les salariés peuvent faire le choix volontaire de travailler moins qu'à temps plein, le travail à temps partiel doit être muni des mêmes droits qu'à temps plein. La fonction sociale des systèmes de retraite doit être renforcée, et les caisses de retraites ne plus être laissées à la merci des forces du marché. Sans quoi, les salariés ne pourront compter sur des revenus sûrs au moment de leur retraite.

Aujourd'hui, certains salariés sont soumis à des temps de travail supérieurs à ce qu'ils souhaitent alors que d'autres ne parviennent pas à trouver de travail du tout. Un rééquilibrage est indispensable. La société s'en portera mieux et l'économie sera plus productive.

Salaires décents et revenu social

L'économie a besoin d'un niveau plancher de salaire pour que l'emploi suffise à sortir une famille de la pauvreté. Dans certains pays, ce plancher peut

être obtenu par la seule négociation collective ; dans d'autres, une réglementation sur un salaire minimum légal est nécessaire. Le revenu salarial doit néanmoins être complété par d'autres formes de revenu social comme les allocations familiales, les subventions à l'enseignement de la petite enfance et à la prise en charge des enfants et une couverture santé étendue.

Politiques actives du marché du travail et « flexicurité »

À l'époque de la pensée néolibérale dominante, il était de bon ton d'attribuer la lenteur de la croissance en Europe aux « rigidités » du marché du travail, alors que la plupart des causes étaient macro-économiques. La flexibilité du travail, en termes néolibéraux, signifie de rendre plus facile le licenciement des travailleurs, de réduire leurs avantages, de promouvoir la sous-traitance, etc. Les modèles scandinaves de politiques actives du marché du travail, qui sont antérieurs de plusieurs décennies aux débats sur les rigidités, démontrent qu'il est possible de parvenir à des marchés du travail extrêmement flexibles tout en préservant la sécurité de l'emploi et en améliorant la productivité et la compétitivité. L'essence du modèle consiste à accorder aux salariés qui perdent leur emploi des allocations généreuses pendant qu'ils sont formés pour un autre emploi, et à limiter les différentiels de salaire entre secteurs de telle sorte que les secteurs instables affichent plus vraisemblablement un gain qu'une perte de revenus. Mais ce modèle exige le plein-emploi ou bien des politiques de subvention de l'emploi ambitieuses lors des périodes de chômage élevé. Il suppose également que les augmentations salariales suivent de près la croissance de la productivité. Une approche globale des politiques actives du marché du travail est nettement supérieure à l'aggrégation d'éléments disparates ne formant pas un ensemble cohérent – assurance-chômage, réorientation professionnelle, emplois pour des travaux publics, formation professionnelle et développement régional.

Des syndicats puissants et tournés vers l'avenir

La renaissance du mouvement syndical se fera sur sa capacité à s'implanter dans de nouveaux secteurs, tout autant que sur la mobilisation de ses bases traditionnelles. Dans certains pays, les syndicats sont pris à partie avec une certaine violence, comme aux États-Unis et dans

de nombreux pays en développement où les droits fondamentaux à organiser un syndicat ou à y adhérer sont très régulièrement bafoués et où des travailleurs sont licenciés ou arrêtés pour avoir cherché à développer une activité syndicale. Dans d'autres pays, comme le Danemark ou la Suède, le processus est plus subtil ; il recourt par exemple à des outils tels que le démantèlement de l'assurance-chômage cogéré par les syndicats.

A contre-courant de cette érosion, il est réconfortant de noter le développement ces dernières années d'un internationalisme et d'une solidarité syndicale plus solides qu'auparant, au travers des fédérations syndicales mondiales et de collaborations ad hoc pour lancer des campagnes de syndicalisation des multinationales à travers le monde, et pour éviter le double jeu des employeurs entretenant de bonnes relations sociales en Europe tout en persécutant les syndicats ailleurs.

Des échanges commerciaux équitables

Nous connaissons aujourd'hui des marchés mondialisés pour les capitaux, les marchandises et les travailleurs. Depuis plus d'un siècle, les syndicats et d'autres mouvements progressistes se sont battus pour imposer aux employeurs des normes fondamentales de décence, souvent en utilisant les pouvoirs de l'État démocratique. Mais le commerce, en se mondialisant, a mis en échec les capacités de l'État. Les élites du monde des affaires et leurs alliés intellectuels ont salué dans cette tendance les gains en « efficacité », alors qu'en réalité il s'agit surtout d'une victoire d'une forme primitive du capitalisme. Notre tâche consiste à étendre au niveau mondial la forme équilibrée de capitalisme que nous avons difficilement pu bâtir, pays par pays. Si nous échouons, nous aurons la certitude que les entreprises mettront en concurrence les forces nationales du travail les unes contre les autres et que les normes et les droits reculeront partout.

Protéger des droits durement gagnés ne relève pas du « protectionnisme » au sens d'une discrimination à l'encontre des importations. Tout comme nous n'acceptons pas la libre circulation de marchandises produites par une main-d'œuvre servile ou carcérale, les pays démocratiques ne devraient pas accepter sur un même pied d'égalité les marchandises provenant de sociétés qui bafouent les droits fondamentaux du travail ou qui exploitent systématiquement les travailleurs. L'objectif d'une

telle approche n'est pas de trouver des arguments faciles pour rejeter la concurrence étrangère mais de s'assurer que les travailleurs sont payés équitablement pour leur travail en préalable au libre-échange. Le dogme du libre-échange est utilisé de manière cynique pour saper le droit du travail. L'équité dans le commerce peut à la fois promouvoir ces droits et accroître le volume des échanges.

Conclusion : retour à la politique

Le lecteur attentif aura noté que ce programme n'est pas très différent d'autres manifestes que des esprits progressistes ont rédigés au cours du dernier demi-siècle et que la création d'une société décente telle que décrite ici apparaissait plus à portée de main il y a un demi-siècle qu'aujourd'hui.

Les éléments du modèle décrit dans ce texte s'emboîtent logiquement. Et lorsque le modèle fonctionne, il devient un programme de majorité. En dépit des affirmations selon lesquelles une nouvelle économie post-industrielle exige des formes différentes d'organisation du travail, il n'y a rien dans l'état actuel du système capitaliste, que ce soit dans l'industrie ou dans les services, qui exige un modèle moins égalitaire ou moins sûr. Tout au contraire, la disparition d'employeurs stables et solides exige une augmentation des droits et des protections du travail en tant que droits du citoyen. La reconnaissance de cette situation fait l'essence du succès scandinave.

Nous n'avons abandonné un système de droits et de protection du travail au service d'une large majorité qu'en raison d'un changement dans les rapports de force. La mondialisation a facilité ce changement. Or, comme pourraient nous le rappeler les architectes de Bretton-Woods, la mondialisation peut prendre plus d'une forme. Notre tâche historique est de rappeler aux citoyens qu'une économie plus juste n'est pas seulement une économie possible, mais qui se doit d'être tout autant attractive pour la plupart des gens qu'elle n'est productive. Si un trop grand nombre de nos dirigeants politiques ont été séduits par une petite élite et ont tourné le dos à ce modèle, notre défi consiste alors à mobiliser des majorités démocratiques pour élire d'autres dirigeants.

Les marchés du travail : flexibles ou inclusifs ?

David Coats

Nous avons vu, tout au long de ce livre, que la crise financière mondiale constituait l'échec d'un paradigme. Dans notre perspective, la question qui se pose alors doit être de savoir si les politiques du marché du travail, associées au capitalisme propulsé par le secteur financier de ces vingt dernières années, ont également été jetées aux oubliettes de l'histoire. Après tout, le *policy mix* constitué par une faible réglementation de l'emploi, de faibles allocations-chômage conditionnées à des obligations de recherche d'emploi et limitées dans le temps, un faible niveau de fiscalité et des syndicats affaiblis, sort du même moule que l'hypothèse des marchés efficients et la conviction que les économies ont une tendance naturelle à se rééquilibrer en l'absence d'intervention des gouvernements ou d'activités de négociation collective menées par les syndicats.

Une telle description pourrait passer pour une caricature de l'orthodoxie, mais elle n'est pas très éloignée de la vérité et, malgré l'expérience de la crise, de nombreux responsables politiques continuent à adhérer à ce modèle. Au Royaume-Uni, par exemple, où les marchés du travail figurent parmi les moins réglementés du monde développé, il a été sérieusement suggéré que relever de un à deux ans le délai nécessaire pour bénéficier d'une protection contre les licenciements abusifs conduirait rapidement à des créations d'emplois, alors même que de telles politiques avaient été mises en place dans les années 1980 sans impact notable sur l'emploi. L'économiste John Quiggin estime que la pensée d'avant la crise continue d'exercer une forte emprise sur les responsables politiques (Quiggin 2010). Selon lui, des idées qui auraient dû mourir avec la crise continuent d'influencer les décisions actuelles. Par exemple, la conviction que les salaires minimums sont mauvais pour la croissance de l'emploi contribue à expliquer pourquoi le programme d'austérité de la Ré-

publique irlandaise comprend une réduction du salaire minimum, alors même que l'on dispose de nombreuses indications montrant que des salaires minimums fixés à un niveau raisonnable n'ont pas d'effet négatif sur l'emploi et qu'une baisse du salaire minimum ne se traduit pas par une baisse du chômage.²⁰ Ce chapitre se propose de démontrer comment nous pouvons dépasser ce que Quigging appelle « une science économique de morts-vivants » qui continue à façonner la politique du marché du travail dans de nombreux pays, à la fois au sein de l'OCDE et au-delà.

L'étude de l'OCDE sur l'emploi de 1994

La meilleure présentation formelle de l'approche orthodoxe de la politique du marché du travail est fournie par l'étude sur l'emploi de l'OCDE publiée en 1994 (OCDE 1994). L'étude offrait non seulement une prescription pour la croissance de l'emploi mais également une approche globale de la gestion macro-économique. Alors qu'on aurait pu s'attendre à une approche franchement favorable au marché, la réalité est un peu plus nuancée. L'OCDE a, par exemple, adopté la notion de politique budgétaire anticyclique et a soutenu l'idée keynésienne essentielle que la hausse des déficits budgétaires dans les périodes difficiles devait être compensée par des excédents budgétaires dans les périodes fastes. De même, l'étude accordait une certaine attention aux conceptions de la théorie de la croissance endogène, en se focalisant sur les investissements dans la recherche et développement, la diffusion de nouvelles technologies, la protection des droits de propriété intellectuelle et l'amélioration constante des qualifications. Elle suggérait également qu'un éventail plus large de modalités du travail devrait être disponible pour permettre le travail à temps partiel librement choisi et l'inclusion des travailleurs âgés dans le marché du travail grâce à une procédure de départ progressif à la retraite. De ce point de vue, des esprits progressistes n'auraient guère de difficultés à soutenir certains éléments du menu proposé.

Mais les recommandations visant spécifiquement le marché du travail sont beaucoup plus problématiques. Par exemple, l'étude suggère que

20. Voir Card and Krueger (1995) et les rapports de la Commission des bas salaires du Royaume Uni, disponibles sur : www.lowpay.gov.uk.

les salaires minimums soient indexés sur les prix plutôt que sur les revenus et comportent des variations selon l'âge et la région. Elle présente la négociation collective sectorielle comme rigide et préconise un processus de décentralisation. Et même s'il ne s'agit pas d'ignorer entièrement la législation sur la protection de l'emploi, l'étude indiquait qu'il devrait être relativement facile de licencier des travailleurs pour des raisons économiques et que la protection de l'emploi permanent devait être limitée, en particulier dans les premiers stades d'une relation d'emploi. L'étude se ralliait aux politiques actives de marché du travail et suggérait que les allocations-chômage soient fixées en dessous du niveau du marché pour maintenir des incitants à la recherche d'un emploi rémunéré. Les allocations devraient être limitées dans le temps et plus strictement liées à des conditions, en particulier l'obligation de chercher du travail.

Les marchés du travail qui se rapprochent le plus des prescriptions de l'OCDE étaient, selon elle, les États-Unis et le Royaume-Uni. Mais il n'était pas évident à l'époque que ces marchés du travail affichent des performances à long terme supérieures aux autres modèles : ce fait embarrassant a rendu nécessaire une certaine révision de l'orthodoxie une décennie plus tard.

Le réexamen par l'OCDE de son étude sur l'emploi et les autres critiques à son encontre

Avant d'aborder le réexamen par l'OCDE de son étude sur l'emploi, et dans le but de préparer cette discussion, il serait peut-être utile de rendre compte d'abord d'autres critiques suscitées par les prescriptions orthodoxes de l'étude. John Schmitt et Jonathan Wadsworth en ont proposé en 2005 une analyse assez dévastatrice, en démontrant que les prédictions centrales du modèle de l'OCDE n'étaient pas confortées par l'expérience observée dans les années 1990, ni au Royaume-Uni ni aux États-Unis (Schmitt et Wadsworth 2005). Au cœur de l'argumentation de l'OCDE, il y a la conviction que la flexibilité du marché du travail serait associée à une hausse de l'emploi, à une baisse du chômage et à l'intégration réussie de travailleurs traditionnellement marginalisés, notamment les jeunes travailleurs et les travailleurs faiblement scolarisés. La logique de cette argumentation était que des marchés du travail flexibles abaissaient le coût relatif des travailleurs moins qualifiés, ce qui les rendait de nouveau employables. Bien entendu, le corollaire est que

si ces effets ne peuvent être détectés, la « flexibilité » ne donne pas les résultats annoncés en théorie. Schmitt et Wadsworth font état des observations suivantes :

- *Chômage des jeunes* : au cours de la décennie, le chômage des jeunes aux États-Unis et au Royaume-Uni se situe tout à fait dans la moyenne de la fourchette pour l'OCDE. Les pays plus interventionnistes (Pays-Bas, Autriche et Danemark) affichaient des taux moins élevés pour le chômage des jeunes.
- *Travailleurs moins qualifiés* : ici également, les États-Unis et le Royaume-Uni se situent dans la moyenne de la fourchette OCDE. Sept pays affichaient des performances supérieures à celles des États-Unis tout en ayant des marchés du travail moins flexibles. Les travailleurs moins qualifiés s'en sortaient mieux en Allemagne, en Suède, en Suisse, au Japon et au Portugal qu'aux États-Unis. Au contraire, les données suggéraient que la flexibilité était associée pour ces groupes à des résultats non pas meilleurs, mais plus médiocres.
- *Chômage régional* : un marché du travail flexible est supposé égaliser les taux de chômage entre les régions. Au cours de la période examinée, ni les États-Unis, ni le Royaume-Uni n'ont affiché une répartition plus homogène du chômage au niveau régional que dans les pays comparables.
- *Chômage de longue durée* : la thèse de la flexibilité peut trouver ici une justification puisque les États-Unis ont le second plus faible taux de chômage de longue durée alors que le Royaume-Uni se situe au milieu du classement. Mais un certain nombre de pays de l'OCDE faisaient mieux que le Royaume-Uni, notamment l'Autriche, le Danemark, la Norvège et la Suède qui tous avaient un marché du travail moins flexible suivant la définition de l'OCDE.

On pourrait bien entendu avancer que les pays moins flexibles affichant des performances supérieures étaient tous des petits pays et pourraient donc être considérés comme atypiques. Mais Schmitt et Wadsworth avancent le contre-argument que pour l'ensemble des indicateurs, les performances britanniques n'étaient pas supérieures à celles de la France ou de l'Allemagne :

la flexibilité de type OCDE plus grande au Royaume-Uni... ne semble pas avoir produit des résultats relatifs supérieurs, pour les travailleurs marginalisés, à ceux obtenus en France et en Allemagne,

où les marchés du travail sont apparemment plus rigides. (Schmitt et Wadsworth 2005: 177)

Et qu'en est-il de l'argument qui prétend qu'une régulation excessive explique un chômage plus élevé ? Ronald Schettkat, dans son examen détaillé des performances des marchés du travail néerlandais et allemand, a relevé que, suivant l'analyse de l'OCDE, les Pays-Bas auraient dû subir un chômage nettement plus élevé que l'Allemagne à partir du milieu des années 1990, tout simplement parce que les règles de licenciement y étaient plus strictes et les allocations plus généreuses (Schettkat 2005). Une fois de plus, cette prédiction a été démentie par les faits : le chômage néerlandais était nettement inférieur au chômage allemand. À cet égard également, l'explication par la flexibilité s'est révélée inopérante.

Allard et Lindert ont proposé une évaluation globalement plus orthodoxe, acceptant l'idée qu'une forte protection de l'emploi augmente le chômage et que des politiques actives du marché du travail n'auront qu'un effet limité sur les perspectives d'emploi des chômeurs tant qu'elles ne sont pas combinées avec d'autres mesures (voir la contribution de Thomas Carlen dans le présent chapitre, où il examine comment une série d'institutions interdépendantes ont montré l'efficacité du modèle nordique à cet égard) (Allard et Lindert 2004). Néanmoins, ils ont également observé qu'une négociation salariale corporatiste peut préserver l'emploi et réduire le chômage alors que l'OCDE, dans son analyse 1994, avait vu dans ce type de dispositif un manque de flexibilité.

Comme Rory O'Farrell et Andrew Jackson le soulignent plus loin dans ce chapitre, la mise en œuvre des préconisations de 1994 de l'OCDE semble avoir été associée à une croissance des inégalités. En effet les efforts des gouvernements allemands pour rendre leur marché du travail plus flexible confirment que tel est bien le cas. Les changements structurels ont affecté de manière négative la croissance des salaires en bas de l'échelle et si les travailleurs couverts par des conventions collectives s'en sont raisonnablement bien tirés, ceux qui se trouvaient à la périphérie du marché du travail ont vu leur situation se dégrader nettement (Dustmann et al. 2009). C'est ainsi que l'Allemagne, jusque-là un pays relativement égalitaire, a été le théâtre d'une montée des inégalités comparable à celle vécue par les pays anglo-saxons dans les années 1980 (OCDE 2008). En outre, l'expérience nordique a montré qu'un État-providence fortement redistributeur, conjugué à des syndicats efficaces, pouvait assurer un niveau d'emploi élevé avec seulement une modeste augmentation de

l'inégalité salariale après impôts et transferts. L'expérience a montré qu'il y avait plus d'une voie menant au succès économique et que ce succès n'excluait pas la justice sociale.

Lorsque l'OCDE a entrepris le réexamen de son étude sur l'emploi, en 2004, elle ne pouvait ignorer que ces faits assez gênants avaient remis en question les théories orthodoxes. Néanmoins, même si certains efforts étaient faits pour s'adapter à ces autres expériences réussies, le cœur de l'analyse précédente a été modifié plutôt qu'abandonné (OCDE 2006).²¹ Par exemple, on a accepté que des allocations élevées puissent s'accompagner de bonnes performances en matière d'emploi, pour autant que cette générosité de l'État s'accompagne d'obligations strictes de recherche d'emploi imposées aux chômeurs. L'analyse du rôle de la négociation collective était également plus nuancée, en mettant l'accent sur la coordination comme un ingrédient nécessaire de la flexibilité. Certains progrès ont été accomplis, mais il semblait y avoir une déconnexion entre l'acceptation que des pays poursuivant des politiques non orthodoxes puissent rencontrer le succès et l'accent toujours mis sur la déréglementation du marché du travail. De plus, en attribuant un même poids au succès des modèles anglo-saxons et nordiques, l'analyse accordait moins d'attention à leurs résultats, très différents, en termes de distribution. Si, pour en revenir au thème abordé dans le chapitre premier, la croissance doit être plus qu'une fin en soi, les considérations sur l'équité ne peuvent être ignorées. Pour le dire franchement, il ne fait guère de doute que les pauvres ont davantage de chances dans la vie quand ils vivent dans des pays poursuivant des politiques « non orthodoxes » que lorsqu'ils vivent aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

Les mesures en faveur d'un marché du travail inclusif

L'importance réelle du réexamen de l'étude sur l'emploi résidait peut-être dans la reconnaissance explicite (quoiqu'un peu réticente) que les bonnes performances en matière d'emploi n'étaient pas forcément liées à un seul éventail de mesures. En outre, même si l'approche générale soulignait toujours les avantages de la déréglementation du marché du travail, la simple reconnaissance d'autres approches fructueuses a

21. Pour une évaluation critique, voir Watt (2006b).

ouvert un espace à la discussion de modèles alternatifs. C'est particulièrement nécessaire dans la période d'après-crise si l'on veut éviter un retour aux politiques inefficaces du passé.

Ce qui est essentiel, c'est de se focaliser sur la qualité autant que sur la quantité des emplois (Leschke et Watt 2008; Parent-Thirion et al. 2007). Un travail décent sera probablement un travail durable. Les emplois qui offrent des possibilités de promotion, de progression et d'augmentation des revenus sont plus à même de briser le cycle bas salaire-absence de salaire, dans lequel de nombreux travailleurs se trouvent piégés. Si les responsables politiques cherchent un outil d'analyse qui les aide à élaborer un nouveau modèle du marché du travail, ils seraient bien inspirés d'intégrer l'idée que le régime de l'emploi dans son ensemble doit influencer à la fois la quantité et la qualité des emplois (Gallie 2007). Dans cette perspective, les éléments d'un régime de l'emploi peuvent être décrits comme suit :

- le système de formation initiale des qualifications ;
- la formation professionnelle permanente ;
- l'équilibre du pouvoir entre capital et travail ;
- les politiques d'intégration au travail – ce qui se passe sur le lieu de travail pour minimiser les différences entre groupes de travailleurs ;
- les politiques d'intégration par l'emploi – les instruments utilisés pour conserver un taux d'emploi élevé et encourager les chômeurs à revenir sur le marché du travail.

Dans son étude exhaustive sur le régime de l'emploi, Duncan Gallie distingue les modèles nordiques (ou inclusifs), corporatistes et libéraux. Il note que dans le premier modèle cité, la qualité de l'emploi est nettement supérieure à celle des deux autres modèles et que ce fait s'explique largement par la manière dont chaque élément du régime de l'emploi est relié aux autres. Par exemple, dans une économie de marché libérale comme le Royaume-Uni, la formation initiale des qualifications est davantage axée sur l'enseignement général. La plupart des formations ont lieu après l'entrée sur le marché du travail et les employeurs offrent plutôt des programmes étroits, spécifiquement liés à une fonction. En Allemagne, la formation qualifiante a lieu souvent avant l'entrée sur le marché du travail et la culture de l'apprentissage tout au long de la vie n'est pas particulièrement développée. En Suède, par contre, le système de formation donne aux individus des qualifica-

tions professionnelles et un sentiment d'identité occupationnelle avant qu'ils entrent sur le marché du travail et il existe une forte culture de l'apprentissage tout au long de la vie.

Le modèle inclusif est caractérisé par des syndicats puissants, dont l'autorité n'est pas remise en question et qui donnent autant la priorité à la qualité de l'emploi qu'à la progression des revenus. Comme les syndicats sont puissants, tant les employeurs que les responsables politiques semblent accorder une priorité plus élevée à la qualité du travail dans le cadre d'une discussion plus large sur la qualité de la vie. Dans le modèle corporatiste, les syndicats ne sont pas si puissants, mais ils sont soutenus par des garanties institutionnelles puissantes de représentation sur le lieu de travail. Les syndicats ne perdent donc pas toute influence, mais ils sont peut-être moins en mesure d'orienter les politiques des employeurs ou des pouvoirs publics. Dans le modèle de marché libéral, les syndicats sont faibles et brillent par leur absence dans le secteur privé.

Le modèle inclusif est caractérisé par un engagement résolu en faveur de l'égalité (voir la description par Thomas Carlen du modèle nordique, plus tard dans ce chapitre), en minimisant les différences entre travailleurs et en évitant la création d'un marché du travail à deux niveaux : un cœur protégé et une périphérie insécurisée. Le modèle corporatiste offre une protection à ceux qui sont dans le marché du travail mais abandonne ceux qui sont à l'extérieur dans une position assez faible. Et dans le modèle libéral, le déséquilibre des forces entre les travailleurs et leurs employeurs signifie que les inégalités sont aggravées par le libre jeu des forces du marché.

En matière de politique d'intégration par l'emploi, le modèle inclusif, qui combine les allocations généreuses et une recherche active d'emploi, ainsi que des formations de haute qualité, aide les personnes à retrouver un emploi durable. Les modèles corporatistes offrent des allocations plus généreuses que l'approche libérale mais ils sont moins efficaces pour mettre en œuvre des politiques d'activation cohérentes. Le marché libéral est caractérisé par des allocations peu généreuses et limitées dans le temps et par la mise en place de sanctions.

La valeur d'une telle approche par modèles est qu'elle permet d'expliquer pourquoi les pays nordiques affichent de telles performances et pourquoi, d'une manière un peu surprenante, le marché du

travail en Allemagne ressemble plus au marché du travail britannique qu'au marché du travail suédois. Bien entendu, il est absurde de suggérer que des politiques et des institutions peuvent simplement être transplantées d'un pays à l'autre, mais l'histoire des régimes de l'emploi nous permet de développer une approche d'ensemble de la formation, des relations d'emploi, de la négociation collective, de la politique de l'emploi et de la réforme de l'État-providence. L'UE a développé la méthode ouverte de coordination comme une forme d'examen par les pairs et d'apprentissage des meilleures pratiques.²² Il y aurait beaucoup d'éléments qui plaident en faveur de cette alternative aux solutions « à taille unique » défendue dans le passé par l'OCDE. En outre, cette méthode encourage les responsables politiques à apprendre les uns des autres et examiner comment les politiques qui ont réussi dans un pays pourraient être modifiées ou adaptées aux circonstances spécifiques d'un autre pays. Cette approche est axée sur l'objectif manifeste à la fois du plein-emploi et d'un emploi épanouissant, ce qui est cohérent avec l'idée que la croissance doit avoir un objectif et que cet objectif doit être d'étendre les possibilités pour tous les citoyens de choisir une vie qui leur paraît digne d'être vécue.

22. Et l'on pourrait dire de l'OCDE que cette organisation a adopté l'examen par les pairs comme principe fondateur. La mission de l'organisation est de permettre aux pays membres de bénéficier d'un apprentissage mutuel.

Réduire l'inégalité de revenu

Andrew Jackson et Rory O'Farrell

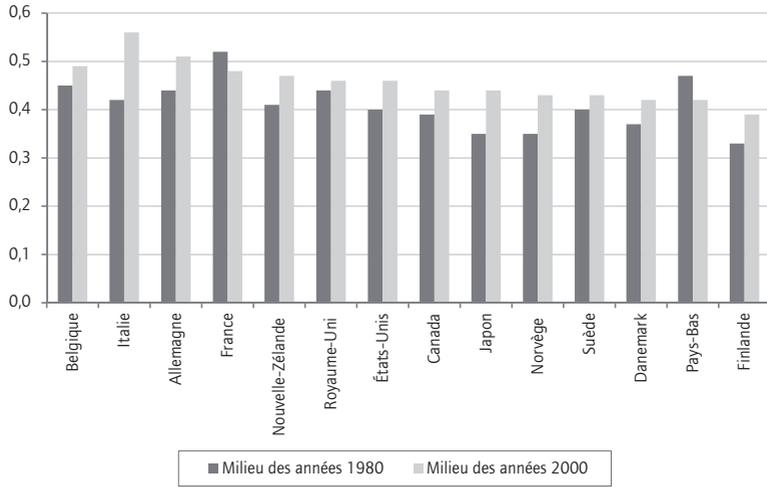
Nous avons noté dans le premier chapitre qu'une forte inégalité de revenu est associée à une dégradation des chances de vie et de l'espérance de vie pour ceux qui se trouvent au bas de l'échelle. D'autres analystes, comme Richard Wilkinson et Kate Pickett, sont allés plus loin et prétendent que l'inégalité de revenu porte préjudice à la confiance sociale, accroît le taux d'incarcération, conduit à une dégradation des résultats du système éducatif et contribue à expliquer la tendance croissante à l'obésité, en particulier dans les pays anglo-saxons (Wilkinson et Pickett 2009).

Au Danemark, les 10 % les plus pauvres gagnent un cinquième de ce que gagnent les 10 % les plus riches. Aux États-Unis, les 10 % les plus pauvres gagnent 16 fois moins que les 10 % les plus riches (OCDE 2008). La période qui a conduit à la crise économique s'est caractérisée par une forte augmentation des inégalités. Avant impôts et transferts gouvernementaux, l'inégalité au Danemark au milieu des années 2000 était en fait supérieure à l'inégalité qui existait aux États-Unis dans les années 1980 (Figure 2).

Pourtant, les gouvernements doivent agir pour réduire l'inégalité, et ils le font. Une fois que l'on tient compte des impôts et des transferts, l'inégalité a en fait baissé dans plusieurs pays (Figure 3). Aux États-Unis, en revanche, l'inégalité dans les années 2000, *après transferts*, était supérieure à l'inégalité des années 1980 *avant transferts*, ce qui illustre la forte augmentation de l'inégalité dans ce pays. Mais le coefficient Gini n'est qu'une des manières de mesurer l'inégalité. Comment l'inégalité a-t-elle évolué quand on utilise d'autres indicateurs ?

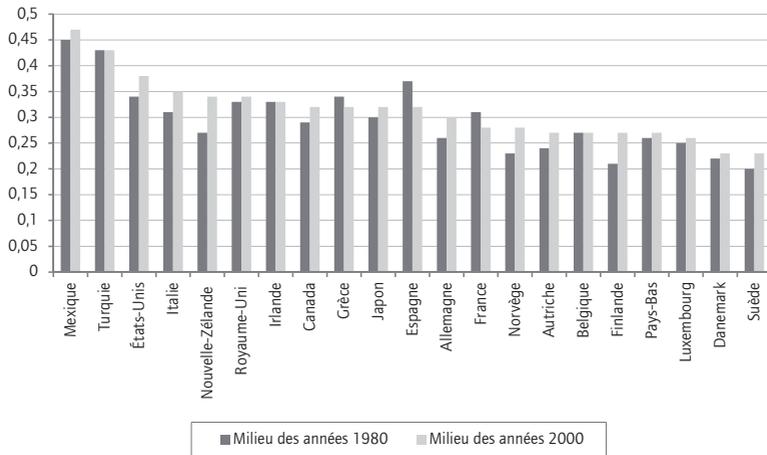
La structure des salaires aux États-Unis a été étudiée de plus près que celle des autres pays. C'est pour cette raison, et parce que l'économie américaine est la plus importante de l'OCDE, que les États-Unis servent

Figure 2 Coefficient Gini, avant impôts et transferts



Source: OCDE.

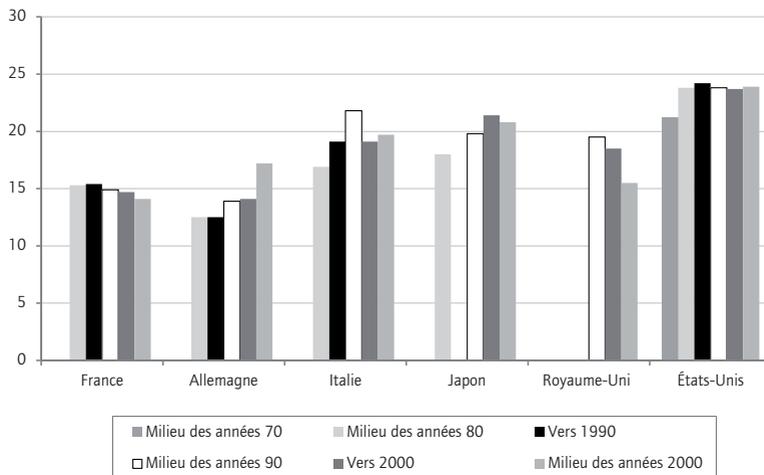
Figure 3 Coefficient Gini, après impôts et transferts



Source: OCDE.

de point de comparaison utile pour analyser les évolutions de l'inégalité dans l'ensemble de l'OCDE. Autor et al. ont étudié l'inégalité des salaires aux États-Unis et constaté qu'elle a augmenté dans les années 80 ; en revanche, l'inégalité salariale a dans l'ensemble baissé pendant les années 1990 (Autor 2003). Depuis les années 1980, on constate une augmentation constante de l'inégalité des rémunérations au sommet de l'échelle des salaires (les riches continuent à devenir encore plus riches) et ce schéma s'est confirmé pendant les années 1990. Durant les années 1980, on relevait également une inégalité croissante à la base de l'échelle des salaires, alors que les années 1990 ont vu une tendance à davantage d'égalité à la base de cette échelle : autrement dit, les faibles revenus et les revenus médians ont commencé à converger (Figure 4). C'est pour cela que les années 1990 ont vu une égalité générale accrue des salaires.

Figure 4 Proportion de la population des ménages disposant d'un revenu inférieur à 60% du revenu médian



Source: OCDE.

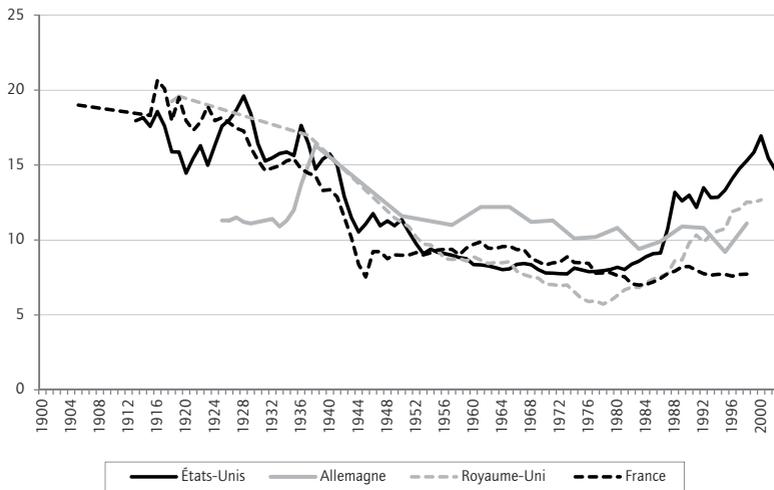
Ce modèle d'une inégalité croissante au sommet de l'échelle des salaires et d'une inégalité stable à la base de cette échelle, même s'il n'est pas universel, se retrouve dans de nombreux pays. C'est le cas du Portugal, du Danemark, du Royaume-Uni, de l'Italie, de la Grèce et de la Belgique.²³ En Suède, le rétrécissement de l'écart des salaires observé durant les années 1960 et 1970 s'était inversé à partir des années 1990 (Oyer 2008), mais en Norvège (Hunnes et al. 2008) et en Finlande (Uusitalo et Vartiainen 2008), l'échelle des salaires est restée stable. La différence la plus frappante avec les États-Unis est toutefois fournie par la comparaison avec l'Allemagne. En Allemagne, l'inégalité des salaires a augmenté au sommet de l'échelle des salaires dans les années 1980 et 1990 mais elle avait également augmenté à la base de l'échelle pendant les années 1990 (Dustmann, Ludsteck et Schonberg 2009). Cette évolution de l'inégalité à la base de l'échelle est à l'opposé de ce qui s'est passé aux États-Unis. Même si la hausse des inégalités au sommet de l'échelle des salaires est commune à la plupart des pays, il est important de noter que l'ampleur et le moment de ces changements peuvent considérablement varier.

Ces études se basent sur les données obtenues par des enquêtes et présentent deux principaux problèmes. Le premier est que la plupart de ces enquêtes n'ont commencé que dans les années 1970, ce qui limite la possibilité de comparaison avec une situation antérieure. L'autre problème concerne la censure des données relatives aux salaires les plus élevés (le « *top coding* »). Ce problème peut être surmonté en utilisant des données administratives (comme la collecte des impôts). En utilisant ces données, Piketty et Saez (2003) montrent qu'après la Seconde guerre mondiale, la part dans le revenu des 10 % les mieux payés des salariés est restée stable, à hauteur de 30 %, jusqu'aux années 1970, avant de commencer à progresser. Il est intéressant de noter que le revenu du salaire est devenu plus important que le revenu du capital pour les salariés les mieux payés (en 1916, 0,01 % des bénéficiaires de revenus n'en tiraient que 5,6 % de leur salaire, mais en 1998, cette proportion était de 44,8 %). L'inégalité de richesse est restée stable aux États-Unis après la guerre. Examinant la part des salaires les plus élevés dans 20 pays,²⁴

-
- 23.** Machado et Mata (2005) (Portugal); Eriksson et Westergaard-Nielsen (2008) (Denmark); Goos et Manning (2007) (UK); Contini, Leombruni, Pacelli et Villosio (2008) (Italy); et Christopoulou, Jimeno et Lamo (2010) (Grèce et Belgique).
- 24.** Pays examinés : Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Inde, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis.

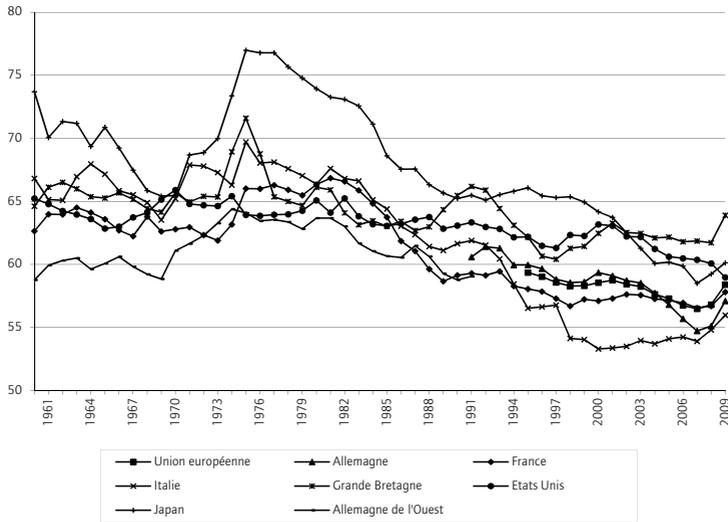
Piketty (2005) constate que la part la plus élevée des revenus du capital a été frappée par deux chocs majeurs entre 1914 et 1945, et a été largement incapable de se reprendre après la Seconde guerre mondiale en raison de l'imposition du patrimoine et des successions. La part la plus élevée des revenus est restée stable en Europe continentale mais a retrouvé ses niveaux d'entre les deux guerres aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans les autres pays anglo-saxons occupant une position intermédiaire (Figure 5). Cependant, l'importance croissante des salaires dans les revenus les plus élevés semble constituer un phénomène propre aux États-Unis. Des indications pour la Suède (Roine et Waldenstrom 2008) montrent que le traitement des plus-values qui découlent d'une rémunération (par exemple des stock-options pour les PDG) affecte l'importance relative des revenus du capital et du salaire pour les bénéficiaires des revenus les plus élevés, ce qui pourrait expliquer l'importance du revenu salarial aux États-Unis et pourquoi la part du revenu du travail y est plus élevée (Figure 6). De même, alors que l'inégalité a baissé après la Seconde guerre mondiale dans des pays comme la France, à cause du déclin des revenus en capital pour les bénéficiaires des revenus plus élevés (Piketty 2003), la part du capital dans les revenus a augmenté, ce qui montre l'importance de la concentration de la richesse pour déterminer la concentration du revenu du capital.

Figure 5 Part du revenu pour la tranche supérieure de 1%



Source : Atkinson et Piketty (2007).

Figure 6 Part du revenu du travail



Source : AMECO.

Même si les États-Unis sont considérés comme une société plus inégalitaire que les sociétés européennes, ce n'est pas nécessairement vrai pour tous les indicateurs d'inégalité. Dell montre qu'après la Seconde guerre mondiale, les revenus les plus élevés en Allemagne étaient bien plus concentrés sur le décile le plus élevé que dans d'autres pays industriels, (contrairement aux États-Unis, en Allemagne, la part du revenu le plus élevé a rapidement retrouvé ses niveaux d'avant la Seconde guerre mondiale) si bien que les « super riches » allemands ont été plus riches que les « super riches » américains jusqu'aux années 1990 (Dell 2005). Cela s'explique par le taux relativement bas de l'impôt des successions en Allemagne par rapport à d'autres pays.

Goos et Manning suggèrent qu'il y a eu une polarisation de la main-d'œuvre, au détriment des emplois à rémunération moyenne (Goos et Manning 2007). On a pu y voir la raison pour laquelle les salaires les plus élevés ont augmenté alors que ceux du bas et du milieu de l'échelle ont convergé. Il se peut que l'informatisation ait éliminé des emplois à rémunération moyenne correspondant à des tâches de routine, comme

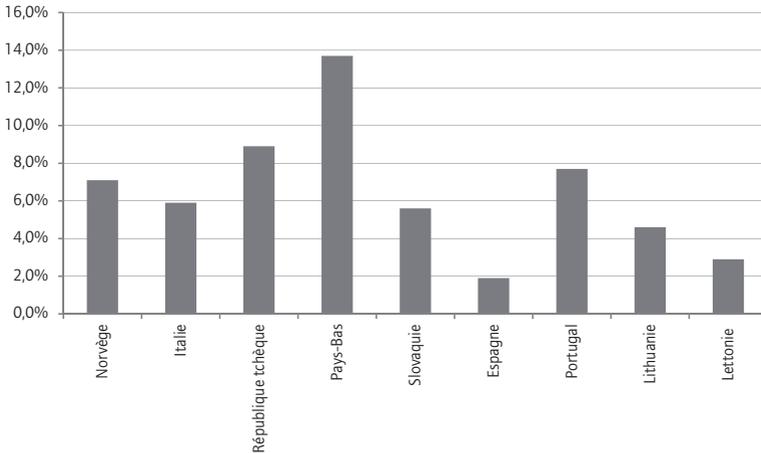
le travail d'employé (Autor et al. 2003). Goos et al., en étudiant 16 pays européens, ont découvert que dans tous ces pays, sauf le Portugal, les pertes d'emplois les plus importantes ont porté sur des emplois à rémunération moyenne (Goos, Manning et Salomons 2009). Le même résultat a été constaté pour l'Allemagne par Spitz-Oener (2006) et pour le Royaume-Uni par Goos et Manning. Cependant, l'hypothèse de la polarisation avancée par Goos et Manning suggère aussi une demande accrue et donc des salaires plus élevés pour ceux qui effectuent les emplois les moins bien payés, mais sans qu'on ait pu trouver d'indications allant dans ce sens. Lemieux a découvert des indications illustrant une polarisation aux États-Unis (Lemieux 2006).

L'explication dominante de l'augmentation des inégalités salariales est celle du changement technique favorisant les qualifications (ou SBTC). Les nouvelles technologies comme l'informatique, améliorent la productivité des travailleurs très qualifiés mais non celle des moins qualifiés. Si les premières versions de la théorie prédisaient que le SBTC accroîtrait l'inégalité tout au long de l'échelle des salaires, la version plus sophistiquée du SBTC, défendue par Autor et al. – selon laquelle l'informatisation réduit la demande de travailleurs effectuant des tâches de routine – prédit une inégalité accrue au sommet de l'échelle des salaires mais ne fait aucun pronostic quant à la base de l'échelle. Un consensus est en train d'émerger suivant lequel des facteurs institutionnels, comme le salaire minimal et le taux de syndicalisation, ont fait évoluer l'inégalité à la base de l'échelle des salaires aux États-Unis. Les différences d'un pays à l'autre concernant les hauts revenus (le décile le plus élevé) Piketty et Saez en concluent que le SBTC n'est pas une explication plausible de la croissance des hauts salaires aux États-Unis, puisque la plupart des pays développés ont accès aux mêmes technologies que les États-Unis (Piketty et Saez 2003). Le SBTC pourrait néanmoins expliquer les évolutions de l'inégalité entre le 50^e et le 90^e percentile. Mais les données présentent certaines difficultés pour l'hypothèse SBTC dans sa version réaménagée. Avant même sa publication, Card et DiNardo avaient présenté des données américaines montrant que le salaire moyen offert aux diplômés les plus récents possédant un diplôme *high-tech* (comme celui d'ingénieurs) avait en fait reculé par rapport aux salaires proposés aux diplômés en sciences sociales (Card et DiNardo 2002). Lemieux a également constaté que les revenus augmentaient pour tous les emplois hautement qualifiés avec une exception importante. Les travailleurs occupants des fonctions les plus étroitement associés à la révolution informatique, comme les programmeurs, avaient connu des évolutions salariales relatives négatives.

tives malgré la multiplication par trois du nombre de personnes exerçant cet emploi. Enfin, des pays comme la Finlande, qui sont technologiquement avancés, n'ont pas connu d'accroissement de l'inégalité.

La différence dans l'offre de travailleurs qualifiés peut aussi expliquer une partie de la progression de l'inégalité. Aux États-Unis, on a constaté une hausse du niveau de qualification des classes d'âge nées jusqu'au début des années 1950 (qui avait atteint l'âge de l'université pendant la guerre du Vietnam), suivie par une stagnation (Card et Lemieux 2001). Si le changement technique se produisait à un taux constant, alors le ralentissement de la hausse du niveau d'études pourrait expliquer les augmentations de salaires des plus diplômés. Toutefois, Simón (2010) montre que les différences de formation ne peuvent expliquer que 2 % de l'inégalité au niveau d'un même pays (Figure 7). C'est probablement une surestimation puisque les personnes ayant plus de capacités innées sont également plus vraisemblablement en mesure de poursuivre des études supérieures.

Figure 7 Pourcentage de l'inégalité expliqué par les différences de formation



Source : Simón (2010).

En analysant les évolutions en Allemagne, Dustmann et al. indiquent que les évolutions dans la composition de la main-d'œuvre expliquent jusqu'à 50 % de la hausse des inégalités pour la moitié supérieure de l'échelle des salaires et 15 % pour la moitié inférieure (Simón 2010). Par comparaison, la désyndicalisation explique 28 % de la hausse des inégalités à la base de l'échelle des salaires, mais seulement 11 % au sommet.

Que faudrait-il faire, alors ? Une conclusion évidente est que le plein-emploi importe plus que n'importe quoi d'autre. Un taux d'emploi élevé et un chômage faible, avec des emplois décents et des salaires horaires relativement égaux, telle est la meilleure voie pour parvenir à une plus grande égalité (Pontusson 2005; Freeman 2007). Les politiques menées sous la forme de normes d'emploi minimales fixées par la loi, comme il en existe dans l'Union européenne, sont nécessaires pour assurer que le travail à temps partiel ou le travail temporaire résultent d'un choix du travailleur pour une flexibilité du travail, et non d'une stratégie des employeurs privilégiant les bas salaires. Les normes de base en matière d'emploi, telles qu'elles figurent dans les conventions et les normes de l'OIT, doivent être rendues effectives grâce à une surveillance systématique et à des rapports de conformité.

L'augmentation du taux de syndicalisation a un effet dissuasif et est particulièrement importante pour ceux qui se trouvent au milieu de l'échelle des revenus. Un taux élevé de syndicalisation réduit les écarts de salaire sur la base des compétences et rétrécit les différences basées sur l'âge, le genre et l'origine ethnique, qui peuvent être liées à une discrimination (Aidt et Tzannatos 2003; Freeman 1998 et 2007).²⁵ Comme l'admet la version révisée de l'étude sur l'emploi de l'OCDE, ces conséquences égalisatrices de la syndicalisation sur les salaires ne se font pas au détriment de l'emploi ou des performances économiques, du moins lorsqu'elles sont accompagnées par des politiques complémentaires actives du marché du travail et des politiques macro-économiques (Auer 2000; Baker, Glyn, Howell et Schmitt 2002; OCDE, *Employment Outlook 2006*; Freeman 2007).

Même dans les pays où la négociation collective est très développée, il faudra réduire les écarts de revenus grâce à un système progressif en matière fiscale et de revenus de transfert, en opérant principalement au

25. Voir aussi OCDE *Employment Outlook 2006*, 59–108.

niveau des ménages plutôt qu'au niveau du revenu individuel. Les transferts et le volet fiscal sont tous deux importants pour parvenir à une plus grande égalité, même si les indications montrent que l'impact le plus important provient d'un niveau élevé de transfert égalisateur par rapport au PIB, et même si ce niveau élevé est compensé par un système fiscal qui, relativement, n'est que peu ou pas progressif (Smeeding 2002; Pontusson 2005). L'augmentation de l'écart de rémunération entre le milieu et le sommet du spectre des salaires dans de nombreux pays peut être contrebalancée par des normes établies par voie légale, comme des limites sur le montant des rémunérations fiscalement compensables et des limites sur les paiements en stock-options. Cependant, des mesures fiscales dans le sens de la progressivité devraient être plus efficaces.

Augmenter l'offre de travailleurs qualifiés peut contribuer à réduire l'avantage salarial lié à la qualification. Cet objectif peut être atteint en investissant dans l'éducation. Améliorer l'égalité des chances par un enseignement à financement public peut aussi améliorer l'égalité des résultats en réduisant les primes salariales. L'incidence du travail mal payé peut aussi être effectivement contrecarrée par la formation et par des politiques actives du marché du travail, pour faire passer certains emplois généralement mal payés (comme les emplois de prise en charge, généralement occupés par des femmes) du secteur privé vers le secteur public. Les employeurs peuvent aussi être encouragés à poursuivre des stratégies de compétitivité basées sur des investissements de qualification qui favorisent la productivité, plutôt que sur les bas salaires (Westergaard-Neilson 2008; Auer 2000). Il convient de noter qu'un plancher salarial élevé établi par une négociation collective, ou par des dispositions de loi, poussera par lui-même les employeurs à adopter des stratégies d'amélioration de la productivité.

Les transferts de revenus les plus importants parmi la population en âge de travailler sont représentés par les allocations-chômage, censées maintenir les revenus à des niveaux décents pendant les périodes de chômage involontaire et de recherche active d'un travail, ou de formation ; les transferts universels ou basés sur les revenus des ménages en faveur des familles à faible revenu, en particulier celles avec enfants ; et un soutien adéquat aux revenus en faveur des personnes atteintes de handicaps ou d'autres qui ne sont pas en mesure d'accéder à un emploi décent sur une base régulière. Les pays les plus égalitaires ont mis en place des systèmes relativement généreux de transfert de revenus mêmes si le coût global des transferts aux ménages en âge de travailler peut ne pas être élevé lor-

sque le chômage est faible et que l'incidence du travail décent est élevée. Des indications montrent que des allocations-chômage généreuses n'ont pas d'effet dissuasif par rapport au travail lorsqu'elles sont associées à des politiques actives du marché du travail.²⁶

26. OCDE Employment Outlook 2006; Baker et al. (2002).

Le développement du travail précaire

Jim Baker²⁷

Introduction

Les années 1980 ont marqué l'achèvement du consensus d'après-guerre qui cherchait à concilier progrès social et progrès économique. Durant cette décennie, un changement profond s'est amorcé dans l'économie mondiale : le commerce mondial et le régime des investissements ont été rédéfinis pour s'adapter à l'accélération de la mobilité des capitaux, selon un processus dit de « financiarisation ». Par conséquent, les entreprises non financières ont eu tendance à se détourner de plus en plus de l'investissement productif, financé jusque-là par les bénéfices réalisés, pour privilégier les rachats d'actions et les dividendes (« valeur pour l'actionnaire »). Dès lors, ces entreprises non financières se sont concurrencées non seulement sur les marchés des produits mais aussi sur les marchés financiers. Elles ont alors été mises sous pression afin de « fournir » des rendements équivalents à ceux que l'on pouvait trouver sur ces marchés.

En plus des délocalisations vers les pays à bas salaires, les entreprises ont utilisé d'autres moyens pour satisfaire l'exigence de rendements plus élevés : elles ont eu de plus en plus souvent recours à l'externalisation et au travail précaire. Ce phénomène s'est reflété dans la réduction marquée des investissements productifs par rapport aux cash-flows. Les analystes invitaient avec insistance les entreprises non financières à réduire les dépenses d'investissement et les effectifs sous peine d'en payer les conséquences.

27. Le contenu de ce chapitre est largement inspiré par les discussions et les échanges au sein du Work Relationships Group (WRG) de la CGU. Les membres du WRG en ont révisé la formulation. Le chapitre intègre des suggestions spécifiques émanant de Peter Rossman (IUF), Jenny Holdcroft (IMF), Fons Vannieuwenhuyse (ICEM) et Dwight Justice (ITUC).

Dans le cadre de cette réorientation de l'économie et pour s'adapter à l'intégration économique mondiale ou pour la faciliter, des pressions furent exercées pour établir des « marchés du travail flexibles » capables de s'adapter rapidement aux réorientations de l'économie mondiale et de l'emploi. Lorsque les responsables politiques ont cédé à la pression des employeurs, appuyés par le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE, les marchés du travail ont commencé à devenir des marchés comme les autres, comme par le passé. La sécurité de l'emploi s'est affaiblie, les liens entre les travailleurs et leurs entreprises se sont tendus.

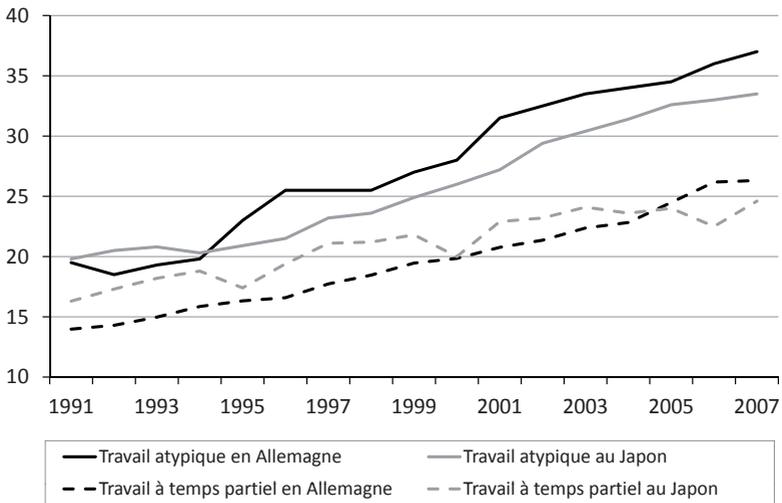
L'évolution vers la « flexibilité » a souvent pris la forme d'un contournement des relations régulières d'emploi et des obligations que le droit national du travail impose aux employeurs de salariés réguliers. Parmi les moyens d'y parvenir, figurent le recours à d'autres entreprises grâce à l'externalisation des activités « non essentielles » et le recours aux agences de travail intérimaire ou à d'autres formes d'intermédiaires du travail. Ces relations commerciales ont engendré une augmentation des formes de travail considérées comme « atypiques », comme le travail temporaire, le travail à temps partiel ou le « *contract manufacturing* » (dans laquelle aucun travailleur n'a d'emploi permanent). Parfois, aucune de ces relations de travail ne se place dans un cadre légal : certains intermédiaires ne sont pas des entreprises reconnues et les employeurs s'emploient à déguiser ce que la loi reconnaîtrait comme une véritable relation d'emploi, en traitant les travailleurs comme des indépendants. Mais, même si les relations dans le cadre où le travail s'effectue deviennent plus variées, quelle que soit la forme, elles sont de plus en plus précaires.

À l'échelle mondiale, il est difficile d'obtenir des chiffres fiables, en partie parce que le « travail précaire » couvre des domaines si variés qu'il peut être mesuré par certains de ses éléments plutôt que dans son ensemble, mais aussi parce que, dans la plus grande partie du monde, les statistiques ne sont pas collectées ou ne sont pas fiables. La Fédération internationale des syndicats de travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries diverses (ICEM) et la Fédération internationale des organisations de travailleurs de la métallurgie (FIOM) ont mené des études – la première publiée en 2007 et la seconde en 2009 – auprès de leurs affiliés travaillant dans la sous-traitance et comme intérimaires (ICEM) et dans un travail précaire (FIOM). Les résultats ont montré une progression significative de ces formes de travail, ainsi qu'un certain nombre de préoccupations spécifiques. Il est significatif qu'à la fois la

FIOM et l'ICEM aient reçu des taux de réponse anormalement élevés et que la perception d'une augmentation du travail en sous-traitance, du travail intérimaire et du travail précaire était manifeste sur tous les continents. Quelque 90 % des répondants ont indiqué que ces formes de travail avaient augmenté au cours des cinq dernières années.²⁸

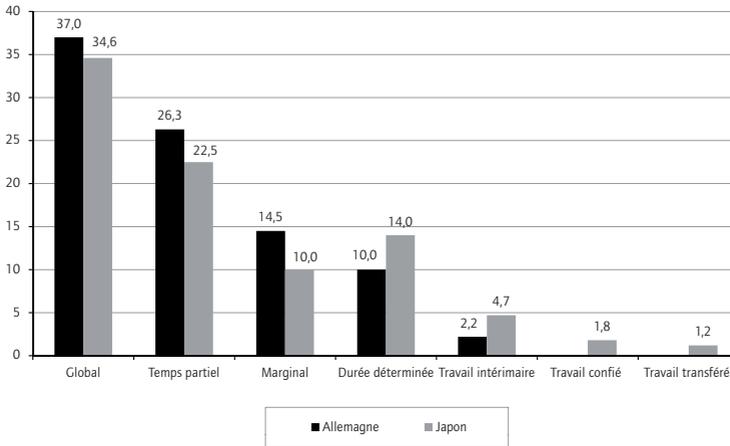
Un rapport publié en mai 2010 par Hartmut Seifert, avec le soutien du Japan Institute for Labour Policy and Training, a comparé la progression du travail « atypique » au Japon et en Allemagne. Cette évolution est illustrée sur la base de chiffres officiels, gouvernementaux, par les graphiques 8 et 9 :

Figure 8 Évolution du travail « atypique » au Japon et en Allemagne, 1991–2007 (%)



28. On peut trouver une copie du résumé du rapport sur : <http://cal.icem.org/images/documents/CALoverviewofresultssurvey.pdf>

Figure 9 Travail « atypique » au Japon et en Allemagne, 2007 (%)



Le travail précaire et la crise

C'est dans ce contexte d'insécurité croissante de l'emploi, de dégradation du marché du travail et de multiplication des formes de travail précaire que la crise a éclaté. Pendant les premières phases de la crise, l'emploi s'est rapidement réduit et ces changements ont souvent été effectués sans qu'il en coûte grand-chose aux employeurs. Ils n'ont pas négocié de plans sociaux avec les syndicats et/ou les gouvernements pour de nombreux travailleurs temporaires, en particulier ceux qui provenaient d'agences dans une relation d'emploi « triangulaire ». Employer des travailleurs est devenu une transaction commerciale et à laquelle il était souvent plus facile et plus économique de mettre fin qu'aux contrats sur les biens et les services. Cela a sans aucun doute accéléré et accentué la baisse de l'emploi lors de la crise. Les opportunités pour les travailleurs migrants, qui effectuent souvent des travaux sur une base précaire et non protégée, en ont été considérablement affectées.

Le travail précaire et la reprise

Avant la crise, le travail précaire, sous la forme du travail temporaire et de l'emploi indirect, donnait aux entreprises la possibilité de se livrer à des « ajustements » bon marché et relativement indolores (pour elles).

Durant la crise, les premiers licenciés ont souvent été des travailleurs temporaires qui, en raison de leur statut, pouvaient être licenciés facilement et à relativement faible coût.

Le risque est sérieux, et des indications vont déjà en ce sens, que la « reprise » de l'économie s'accompagne d'un développement du travail précaire plutôt que de sa diminution. L'incertitude quant à la reprise peut rendre encore plus tentant l'engagement de « travailleurs jetables » en cas de nouvelle récession.

Une des raisons pour lesquelles la reprise n'est pas encore arrivée est la réduction constante des investissements, même quand les bénéfices sont revenus au niveau d'avant la crise dans de nombreuses entreprises. Ces entreprises sont assises sur des montagnes de liquidités, et utilisent les taux d'intérêt faibles et même négatifs pour doper les dividendes.

Avant, pendant et sans doute après la crise, de nombreux employeurs transfèrent en effet le risque vers les travailleurs dans toute une série de domaines. Différentes formes de contrats précaires ou d'autres accords réduisent les obligations et responsabilités pour l'entreprise et les transfèrent aux travailleurs individuels qui sont contraints de se débrouiller seuls, ou, dans des cas exceptionnels, avec l'aide de l'État. Dans ce dernier cas, les coûts sont supportés par les contribuables et, compte tenu des réductions d'impôts en vigueur dans de nombreux pays pour les catégories supérieures de revenus et pour les entreprises, cela signifie un double sacrifice pour les travailleurs. Cela signifie une réorientation des risques et des coûts vers les travailleurs, à titre individuel et collectivement.

Contexte juridique, droits et protection sociale

Le droit du travail est basé sur la notion sous-jacente qu'un travailleur et un employeur sont liés par un rapport de pouvoir inégal, à la différence des relations commerciales, considérées comme égales entre ceux qui les établissent. La reconnaissance de relations d'emploi constitue la base pour l'application du droit du travail. Le droit du travail, qui comprend les lois protégeant les salaires, le temps de travail et la santé et la sécurité au travail, constitue le principal moyen par lequel la société peut protéger les travailleurs. La relation d'emploi joue aussi un rôle important dans la mesure où c'est par ce biais que la plupart des pays fournissent

une protection sociale, par exemple des mesures en faveur des retraites, le remboursement de soins médicaux, ou les allocations-chômage.

L'érosion de la relation d'emploi et son remplacement par d'autres relations, souvent triangulaires, créent des déséquilibres de pouvoir et des changements d'attitude en matière de travail et d'emploi. Le travail d'un être humain devient en effet une « marchandise » qui peut être achetée et vendue sur un marché. L'instabilité et l'insécurité qui caractérisent l'existence des travailleurs contribuent à l'instabilité croissante et à la volatilité des économies.

L'insécurité de l'emploi crée des tensions au sein des familles et du stress au travail et en dehors. Plusieurs études concernant les effets du travail précaire sur la santé font état d'une forte augmentation des maladies liées au stress, avec des effets psychologiques et physiologiques. Par exemple, le Centre for Addiction and Mental Health (CAMH) de Toronto, dans le cadre d'un projet plus vaste pour l'OMS, indique :

Des preuves répétées montrent que les travailleurs qui exercent des emplois où les exigences sont élevées, avec un contrôle faible et des rémunérations limitées, courent davantage de risques de développer des troubles de l'anxiété, des dépressions ou des toxicodépendances. En effet, les travailleurs temporaires risquent de trois à quatre fois plus de développer certaines formes de troubles mentaux. Le stress lié au travail au sein de ce groupe de travailleurs est également associé à un risque de maladie cardiaque accru de 50 %. Il n'est pas étonnant que la mortalité soit également plus élevée chez les travailleurs temporaires que chez les travailleurs en contrat à durée indéterminée.

Ces formes précaires de travail peuvent aussi avoir des effets très spécifiques sur les droits, en particulier les droits à la syndicalisation et à la négociation. Le cadre juridique et institutionnel qui sous-tend la négociation collective et la reconnaissance des syndicats est basé, d'une manière ou d'une autre, sur la relation d'emploi. Par exemple, si l'on ne peut identifier l'employeur, il est difficile de déterminer comment on pourrait créer un syndicat ou comment une négociation pourrait être conduite. Dans certains pays, des catégories entières de travailleurs sont tout simplement exclues des droits syndicaux et de négociation. Les décisions du comité de l'OIT sur la liberté syndicale en Corée, par exemple, montrent clairement la connexion entre travail précaire et perte des

droits syndicaux.²⁹ Le gouvernement n'a pas encore répondu à cette décision ou à d'autres décisions et demandes ultérieures de l'OIT.

Même lorsque les travailleurs sont directement employés par une entreprise, mais avec un contrat d'emploi à court terme (durée déterminée), on peut craindre que la reconnaissance par les travailleurs de leurs propres intérêts soit étouffée. La menace de ne plus être reconduit dans son contrat ne peut que peser sur les travailleurs dont les liens avec leur usine ou leur entreprise se sont distendus car ils peuvent avoir l'impression qu'ils n'y travailleront pas assez longtemps pour profiter des avantages d'une activité syndicale.

Les travailleurs employés sur une base précaire peuvent eux-mêmes ne pas être en droit de bénéficier de certaines protections sociales, par exemple d'une couverture de santé ou d'une pension complémentaire professionnelle. Les opportunités de formation peuvent également être limitées. Tout comme un travailleur temporaire peut être réticent à s'investir dans l'entreprise, l'entreprise peut être réticente à investir dans ce travailleur.

Il n'est pas étonnant que les indicateurs en matière de santé et de sécurité se dégradent lorsque le travail précaire devient prédominant. Cela résulte en partie du manque de formation mais aussi d'une confusion des rôles et des responsabilités – en particulier quant au rôle et aux responsabilités de l'employeur. Recourir à des travailleurs sous contrat atypique peut réduire dans l'immédiat les coûts de main-d'œuvre mais la productivité peut ralentir et le coût social (consécutif à l'augmentation des accidents et maladies professionnelles) peut être très élevé.

Le travail précaire et la société

La crise a contribué à une meilleure compréhension de certaines évolutions qui sont nettement antérieures à la crise, et qui révèlent en fait des faiblesses qui ont contribué à la crise. Les abus, l'instabilité et les coûts de la crise financière ont été imposés à des sociétés qui étaient dev-

29. Un des cas les plus significatifs peut être trouvé sur : <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>.

enues de plus en plus fragiles. Les écarts de revenus ont connu une croissance rapide et pendant de nombreuses années ont été très largement acceptés sans poser de problèmes sérieux. C'était simplement le prix que l'on prétendait devoir payer pour la mondialisation, avec ses bons côtés mais aussi ses moins bons. Ces inégalités sont en hausse dans la plupart des pays. C'est ce qui a été constaté par l'OCDE dans sa publication *Croissance et inégalités*, tout comme par l'OIT dans son *Rapport sur le travail dans le monde 2008: les inégalités de revenus à l'épreuve de la mondialisation financière*. Même si c'est loin d'être la seule explication, le travail précaire est l'une des raisons de l'aggravation des disparités de revenus et de l'injustice économique.

Le travail précaire illustre également un changement d'attitude. Non seulement, il génère des pertes pour les revenus et la couverture sociale, mais il est aussi un des signes les plus visibles de l'affaiblissement du tissu social. Il est un élément déterminant du sentiment grandissant d'inégalité ou d'injustice. Ces fragilités et ces insécurités nouvelles minent non seulement la stabilité mais aussi la démocratie et les institutions nécessaires pour la soutenir. La société a intérêt à des relations de travail stables et à la justice sociale. C'est pour cette raison qu'il faut reconnaître les caractéristiques spécifiques des relations d'emploi et les distinguer des autres relations commerciales.

Il est difficile d'imaginer que les graves problèmes économiques, sociaux et environnementaux auxquels la société est confrontée puissent être résolus avec des institutions affaiblies, y compris les institutions sociales que sont les syndicats et les organisations d'employeurs, avec une main-d'œuvre dépréciée et éparpillée, et avec une incohérence persistante dans les modes de pensée, les décisions politiques et leur mise en oeuvre.

Une vision alternative

Politique économique et sociale

- La politique économique doit se focaliser sur le plein-emploi, un emploi productif et librement choisi. Cela signifie la création d'emplois de qualité sur la base de relations d'emplois reconnues. La crise ne fait que souligner un problème de longue date, le manque d'emplois de qualité.

- Les systèmes de protection sociale doivent être complets et adéquats pour amortir le choc des réorientations de l'emploi et pour réduire la dépendance par rapport au travail précaire et à ses effets.
- L'éducation et la formation ne garantissent pas la fin du travail précaire, mais contribuent à fournir une base solide pour une sécurité accrue. Des services publics de qualité sont nécessaires pour fournir des services sociaux qui fonctionnent et pour corriger certaines défaillances du marché du travail.
- La politique doit être basée sur une consultation tripartite et reposer sur un consensus au lieu de favoriser des intérêts particuliers.

Droits et gouvernance

- Les gouvernements doivent s'assurer que le droit du travail protège effectivement ceux qui ont besoin d'une protection et ils doivent actualiser les critères utilisés pour déterminer l'existence d'une relation d'emploi. La recommandation 198 de l'OIT sur la relation de travail, adoptée en 2006, offre une base solide à cet égard.
- De nombreux travailleurs échappent à la protection légale pour des motifs de gouvernance médiocre, y compris à cause des faiblesses de l'inspection du travail. Comme dans tant d'autres domaines, la protection de la loi dépend de gouvernements qui fonctionnent correctement et de services publics de qualité.
- L'utilisation de contrats temporaires et de travailleurs intérimaires devrait être limitée dans le temps pour éviter les excès.
- Les travailleurs temporaires doivent être couverts par la convention collective de l'entreprise qui a recours à leurs services.
- Des mesures doivent être prises pour s'assurer que tous les travailleurs peuvent librement exercer leur liberté d'association et leur droit à la négociation collective avec leur employeur réel, qui aujourd'hui se situe au sommet d'une pyramide de relations d'emploi précaires.

Les normes internationales du travail : des sauvegardes pour une économie mondiale ouverte

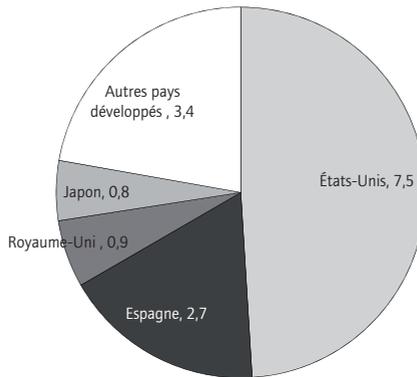
Frank Hoffer

Au cours des récentes décennies, les marchés du travail ont été déréglementés dans de nombreux pays et la puissance des syndicats a décliné. La libéralisation des échanges et la déréglementation des marchés financiers, des produits et de la main-d'œuvre se sont mutuellement renforcées pour favoriser un affaiblissement de la régulation. Une moindre protection du marché du travail et une hausse de l'emploi précaire ont entraîné un déclin de la part des salaires et une croissance des inégalités. L'absence de demande agrégée basée sur les salaires qui a résulté de ces évolutions salariales dysfonctionnelles s'est traduite par des excédents massifs à l'exportation dans certains pays et une consommation financée par l'endettement dans d'autres. La crise a prouvé que ces deux tendances n'étaient pas tenables dans la durée.

La crise a montré non seulement que les régimes du marché du travail favorables à l'employeur n'étaient pas favorables à l'emploi, mais qu'ils étaient aussi dangereusement pro-cycliques. Aux États-Unis et en Espagne, deux pays caractérisés respectivement par une protection rudimentaire du marché du travail et par un emploi précaire massif, la récession économique s'est rapidement traduite par un chômage massif et des pertes de salaire. Ces deux pays sont responsables des deux tiers de l'ensemble du chômage lié à la crise dans les pays développés.

Une législation du travail bien conçue remplit la double fonction de protéger les travailleurs contre les abus du pouvoir du marché, les conditions de travail dangereuses et l'arbitraire des employeurs, et d'agir comme stabilisateur automatique contre la volatilité de marchés du travail sous-régulés. Toutefois, la dernière décennie a vu un nivellement par le bas en matière de régulation. Le « succès » de la dérégulation dans un pays créait dans les pays voisins des pressions pour l'imiter. Certes,

Figure 10 Progression du chômage dans les pays développés



Note: Évolution du nombre de chômeurs dans les pays développés : 15,3 millions.

Source: IMF (2010).

tous les pays n'ont pas été aussi loin dans la déréglementation et certains pays ont poursuivi dans la voie d'une protection élevée et d'une productivité élevée, mais aucun pays n'a totalement échappé à cette tendance générale vers un moindre niveau de protection. Si certains pays à titre individuel ont démontré qu'ils conservaient une marge de manœuvre en matière de régulation, le régime actuel de mondialisation a fait subir à tous des pressions pour réduire les coûts de main-d'œuvre en affaiblissant les protections du marché du travail. Ce phénomène démontre la nécessité d'une action coordonnée pour renverser cette tendance générale.

Au cours des trois décennies qui ont préparé le terrain pour la Grande récession, l'opinion dominante dans les cercles dirigeants avait ignoré ou oublié ce qui semblait de bon sens il y a 90 ans, au moment de la fondation de l'OIT. À cette époque, tout le monde s'accordait sur deux nécessités fondamentales dans une économie de marché moderne : la nécessité de limiter le pouvoir de l'entreprise privée grâce à une législation protectrice du travail au niveau national, et la nécessité de coordonner cette réglementation au plan international pour éviter un nivellement par le bas. La constitution de l'OIT résume cette pensée en une phrase :

la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays. (Préambule)

Au cours des dernières décennies, les multinationales et les institutions financières ont mis à mal la capacité des sociétés démocratiques à assurer la souveraineté du peuple et de la loi sur « la logique du marché ». La recherche du profit au détriment du bien public est devenue une option lorsque des pratiques de gestion irresponsable sont devenues possibles. Les entreprises durables, fondées sur les principes de la négociation collective, de salaires équitables, de la non-discrimination, du respect des obligations fiscales et des normes de travail, ne peuvent résister à la concurrence d'entreprises qui n'hésitent pas à employer des enfants, ignorer le salaire minimum, échapper à l'impôt, contourner la législation sur le travail, sous-investir dans la santé, la sécurité et la protection de l'environnement, et abuser de l'ouverture de l'économie mondiale pour exiger des conditions toujours plus privilégiées pour l'investissement et externaliser vers la société le maximum de coûts possibles.

Une législation du travail national universellement applicable est nécessaire pour éviter la concurrence déloyale. Cela permet de piloter l'économie au moyen d'un modèle de croissance basée sur l'innovation et la concurrence par les produits plutôt que sur l'exploitation. Les normes internationales du travail (NIT) complètent et renforcent l'action menée au niveau national. Elles sont basées sur la prise en compte du fait que, dans une économie mondialisée, les réglementations nationales doivent être harmonisées et coordonnées grâce à un processus fixant des normes de travail internationales. Elles sont une sauvegarde contre le dumping social et peuvent générer entre les nations une confiance mutuelle qui est une condition préalable à une économie ouverte stable. L'ouverture des marchés ne peut être conservée lorsque l'arbitrage régulateur est limité. Si les pays s'efforcent de dégager des excédents extérieurs en maintenant systématiquement la croissance des salaires en dessous de celle de la productivité, cela peut engendrer une spirale mondiale vers la récession, soit forcer d'autres pays à prendre des contre-mesures protectionnistes.

Pour éviter une telle situation, les gouvernements ont besoin d'un mécanisme qui assure de manière crédible une réglementation minimale applicable dans tous les pays. Cela n'implique pas l'établissement de normes communes absolues, mais cela suppose un engagement à suivre une approche similaire en matière de protection du travail dans chaque

pays. De nombreuses normes du travail n'entraînent pas de coûts substantiels et peuvent s'appliquer dans tous les pays, indépendamment de leur niveau de développement ; ces normes comprennent le droit de se syndiquer, le droit de non-discrimination, les droits de consultation des travailleurs et des employeurs, le droit des travailleurs de refuser de travailler dans des conditions dangereuses, le droit à une manipulation sûre des produits chimiques et des pesticides dangereux pour la santé, et le droit des organisations de travailleurs d'avoir accès aux entreprises. D'autres normes, concernant notamment la protection de la maternité, la protection contre les horaires de travail excessifs et un minimum de congés annuels, sont essentielles pour la santé des travailleurs et devraient être respectées en toutes circonstances. Par ailleurs, de nombreuses normes prévoient une flexibilité en fonction du niveau de développement. C'est ainsi que la couverture d'un nombre limité d'éventualités pour un certain pourcentage de la population est suffisante pour la ratification de la convention sur la sécurité sociale minimale.

Utiliser les outils existants mais les rendre plus efficaces et plus pertinents

En 2009, dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi, les États membres de l'OIT ont identifié un ensemble de normes du travail favorables à la relance. Ils ont rappelé l'importance des normes du travail essentielles en tant que droits de l'homme, mais ils ont également reconnu que pour apporter une réponse à la crise dans une perspective de régulation, un ensemble bien plus étendu de normes du travail était nécessaire.

Les normes identifiées dans le Pacte peuvent être regroupées en quatre domaines :

1. *Le pouvoir donné* aux travailleurs de représenter leurs intérêts;
2. *La politique économique et la gouvernance* du marché du travail ;
3. *La protection* des travailleurs sur le lieu de travail ;
4. *La garantie* d'un niveau minimum de revenus pour les salaires et les transferts sociaux.

Voici quelques-unes des normes du travail essentielles pour chacun de ces groupes :

Renforcer les pouvoirs des travailleurs

Le plein respect de la liberté d'association et de la négociation collective est une nécessité essentielle pour permettre aux travailleurs de se protéger eux-mêmes.³⁰ Bafouer le droit fondamental de s'organiser et de négocier collectivement constitue une concurrence déloyale. C'est pourquoi la Déclaration sur la justice sociale souligne le fait que :

la violation des principes et des droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ou employée de toute autre manière comme avantage comparatif légitime.

Les droits du travail ne prennent un sens que si les travailleurs ne sont pas victimes d'intimidation et s'ils peuvent s'organiser pour faire valoir ces droits. Dès lors, la convention 154 demande aux gouvernements de faire en sorte que :

... la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs (et) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective. (Article 5)

Mais des millions de travailleurs, en particulier dans les PME, ne sont souvent pas couverts par une convention collective et le pouvoir individuel de négociation est minimal dans une période de crise comme celle que nous connaissons à présent. La négociation collective doit être complétée par une politique active de l'emploi et par une réglementation légale du marché du travail qui offre une protection contre l'arbitraire des employeurs.

Politique de l'emploi et gouvernance du marché du travail

Au cours des dernières décennies, l'objectif du plein emploi et du relèvement du niveau de vie a été largement abandonné par les responsables politiques, qui ont donné leur priorité à une inflation faible, à la flexibilisation et à la libéralisation des marchés des capitaux, des marchandises et des marchés du travail. L'hypothèse sous-jacente était que l'abandon

30. Conventions 87 et 98 de l'OIT.

des politiques visant des « résultats pour les gens » en faveur de la création d'institutions efficaces finirait par produire de meilleurs résultats. Cette hypothèse s'est avérée erronée et coûteuse. La convention 122 demande aux gouvernements :

En vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre aux besoins de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi, tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi. (Article 1)

La qualité de la régulation du marché du travail dépend autant de la conception des lois que de leur mise en application. Dans le monde du travail en particulier, où les rapports de pouvoir sont déséquilibrés, une inspection du travail efficace est essentielle. La convention 81 oblige les États membres à mettre en place une inspection du travail dotée des ressources et des qualifications suffisantes afin :

d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs ... telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes. (Article 3)

Protéger les travailleurs

Lors de toute crise, il est fréquent que des licenciements aient lieu sans examiner les solutions alternatives ou sans compensation adéquate.⁶ La convention 158 plaide pour une procédure appropriée pour les cessations du contrat et offre une protection contre les licenciements non motivés :

Un travailleur ne devra pas être licencié sans qu'il existe un motif valable de licenciement lié à l'aptitude ou à la conduite du travailleur ou fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service. (Article 4)

31. Conventions 158 et 173.

L'appartenance à un syndicat ou l'exercice d'activités syndicales ainsi que des critères non reliés au travail comme le sexe, l'appartenance ethnique ou les opinions politiques sont explicitement exclus comme motif valable. En cas de licenciement pour raisons économiques, l'employeur devra :

fournir en temps utile aux représentants des travailleurs intéressés les informations pertinentes, y compris les motifs des licenciements envisagés, le nombre et les catégories de travailleurs qu'ils sont susceptibles d'affecter et la période au cours de laquelle il est prévu d'y procéder. (Article 13)

En cas de crise, le nombre des faillites augmente et malheureusement, dans de nombreux cas, les travailleurs perdent leur emploi et sont victimes de salaires et d'allocations non payés, y compris les congés payés. La convention 173 assure que les créances des travailleurs bénéficieront au moins d'une priorité en cas d'insolvabilité de l'employeur :

En cas d'insolvabilité d'un employeur, les créances des travailleurs au titre de leur emploi doivent être protégées par un privilège, de sorte qu'elles soient payées sur les actifs de l'employeur insolvable avant que les créanciers non privilégiés puissent se faire payer leur quote-part. (Article 5)

Garantir des niveaux minimums de revenus et le temps de travail

Pour éviter un nivellement par le bas des salaires et des conditions de travail, les normes de l'OIT suggèrent un certain nombre d'exigences minimales :

Dans tous les établissements industriels, publics ou privés, ou dans leurs dépendances ... , la durée du travail du personnel ne pourra excéder huit heures par jour et quarante-huit heures par semaine. (Convention 1, Article 2)

91 ans après la première convention, son application reste un rêve pour des millions de travailleurs. En particulier durant les crises, les employeurs ont souvent tendance à augmenter le temps de travail sans augmenter le salaire. La réglementation légale d'un nombre maximum d'heures de travail constitue la manière la plus efficace de protéger les travailleurs contre les horaires excessifs qui menacent leur santé et les privent d'une vie en dehors du travail.

Les gouvernements peuvent et doivent jouer un rôle essentiel pour éviter les pressions à la baisse sur les salaires. La convention 94 indique dès lors que les contrats publics :

contiendront des clauses garantissant aux travailleurs intéressés des salaires (y compris les allocations), une durée du travail et d'autres conditions de travail qui ne soient pas moins favorables que les conditions établies pour un travail de même nature dans la profession ou l'industrie intéressée de la même région :

- (a) soit par voie de convention collective ... ;
- (b) soit par voie de sentence arbitrale ;
- (c) soit par voie de législation nationale. (Article 2).

Tous les travailleurs ont droit à un salaire minimum leur permettant de vivre. La convention 131 de l'OIT sur la fixation du salaire minimum ne demande pas d'imposer le même salaire minimum à l'échelle mondiale, mais elle demande à tous les gouvernements d'établir un salaire minimum en prenant en considération :

les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux. (Article 3)

L'établissement d'un mécanisme de fixation d'un salaire minimum, conforme à la convention, contribue à la création d'un plancher salarial mondial anti-déflationniste qui prend pleinement en considération les différents niveaux de développement, tout en assurant que tous les travailleurs bénéficient du droit à un salaire minimum leur permettant de vivre.

L'expansion progressive de la sécurité sociale, telle que visée dans la convention 102, et le concept de l'OIT d'un plancher de protection sociale sont essentiels pour le soutien aux revenus et pour une stabilisation automatique de l'économie, parce que les transferts sociaux et en particulier les allocations-chômage contribuent à maintenir le niveau de revenu lors d'une récession économique et offrent aux familles une sécurité socio-économique de base.

Les normes internationales du travail constituent un moyen potentiellement puissant d'améliorer la gouvernance mondiale et de créer entre les nations la confiance nécessaire pour assurer que tous les pays appliquent

les normes du travail – adaptées à leur niveau de développement – évitant ainsi un nivellement par le bas. Bien entendu, des normes complémentaires sont nécessaires pour répondre aux nouvelles évolutions dans l'économie mondiale, comme le télétravail transnational, les chaînes logistiques mondialisées, la négociation collective transfrontalière, la sécurité sociale pour les travailleurs de l'économie informelle, etc. Toutefois, la ratification universelle des normes existantes de l'OIT constituerait une contribution majeure à une gouvernance mondiale coordonnée. En ratifiant les normes internationales, les gouvernements s'engagent vis-à-vis de la communauté internationale à appliquer certaines normes du travail et à maintenir ce niveau dans un avenir prévisible (la dénonciation est possible au plus tôt 10 ans après la ratification). Une approche sérieuse de la ratification et de la mise en œuvre des normes du travail contribuerait à garantir que la concurrence s'effectue sur pied d'égalité et renforcerait la volonté de tous les pays de conserver leurs frontières ouvertes aux marchandises et aux services provenant d'autres nations.

Cette crise doit être l'occasion pour les gouvernements de se réunir et de renforcer leur engagement en faveur des normes du travail afin de préserver et de renforcer une mondialisation ouverte et équitable.

Les mécanismes actuels de l'OIT sont manifestement insuffisants pour parvenir à une ratification et à une mise en œuvre largement répandues des normes internationales du travail. Lors des conférences internationales sur le travail, presque tous les gouvernements ont voté en faveur de l'adoption de la plupart des conventions. Mais très souvent, la ratification n'a pas suivi.

Les gouvernements devraient envisager une nouvelle déclaration de l'OIT avec comme seul objectif de renforcer l'engagement et la capacité à ratifier et mettre en œuvre les normes du travail existantes. L'actuel mécanisme de supervision s'est révélé insuffisant pour concrétiser les niveaux élevés de ratification souhaités par de nombreux États membres. Une telle entreprise impliquera un difficile processus de négociation mais, compte tenu de l'importance des normes internationales du travail pour conserver un soutien à des économies ouvertes, il ne semble pas y avoir d'alternative attractive. Voici une proposition pour lancer le débat :

Déclaration sur la promotion des normes du travail

Reconnaissant que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays ;

reconnaissant que l'application universelle de normes du travail est une condition importante pour une économie mondiale durable, ouverte et fondée sur des règles ;

reconnaissant qu'après plus de 90 ans d'existence, l'ensemble des normes internationales du travail existante n'a pas bénéficié d'un niveau suffisant de ratification et d'une application rigoureuse ;

Les États membres conviennent de renouveler leurs efforts pour la réalisation de l'objectif constitutionnel d'une ratification universelle des normes du travail.

Pour parvenir à un plancher régulateur commun des droits sociaux et des droits du travail, la présente déclaration demande à tous les États membres de s'engager à mettre en œuvre, pour atteindre cet objectif, les mesures de soutien suivantes :

1. Les États membres présenteront toutes les conventions de l'OIT non ratifiées à cette date devant leurs Parlements nationaux pour faire adopter une législation ou d'autres mesures. Aux fins de la présente déclaration, cet engagement s'appliquera également aux conventions qui ont déjà été présentées devant le Parlement dans le passé.

Les 12 conventions identifiées comme des conventions essentielles prioritaires dans la Déclaration sur la justice sociale doivent être ainsi présentées dans une période de 12 mois à compter de l'adoption de la Déclaration. Les conventions identifiées par le Conseil d'administration (mars 2009)³² comme particulièrement pertinentes pour répondre à la crise et assurer la relance seront ensuite soumises au Parlement dans les 24 mois qui suivent. Enfin, toutes les conventions actualisées doivent être présentées devant le Parlement dans une période de cinq ans après l'adoption de la présente déclaration.

32. Conventions 94, 95, 97, 102, 131, 143, 158, 173.

2. Les États membres (à l'exception des pays les moins avancés) qui ne présentent pas les instruments dans les délais établis soutiendront les efforts de promotion par l'entremise d'une contribution annuelle de 0,000001 % de leur PIB par convention non soumise, en faveur d'un Fonds pour la promotion des normes internationales du travail, sous les auspices de l'OIT.

3. Pour promouvoir la ratification et la mise en œuvre des conventions actualisées, les États membres – à l'exception des PMA – verseront au Fonds une contribution annuelle de 5 % de leurs cotisations actuelles de membre. Cette cotisation sera versée pendant une période de 10 ans après l'adoption de la présente déclaration.

4. Les États membres peuvent demander une assistance financière et technique du Fonds en vue de ratifier de mettre en œuvre les conventions de l'OIT.

5. 20 % du fonds sont réservés aux organisations d'employeurs et de travailleurs pour demander une assistance financière en vue d'organiser au niveau national des campagnes de sensibilisation et des activités d'information en vue de promouvoir la ratification et la mise en œuvre des normes internationales du travail (NIT).

6. Les États membres (à l'exception des PMA) qui, suivant l'évaluation du comité des experts de l'OIT, n'ont pas pleinement mis en œuvre une convention ratifiée procéderont à une contribution suivant les dispositions de l'article 2. Le comité des experts évaluera lors du cycle de rapports suivants si la convention est pleinement appliquée. Si ce n'est pas le cas, la contribution sera maintenue. Les gouvernements peuvent contester les décisions du comité des experts devant la Cour internationale de justice.

7. Le secrétariat de l'OIT fera de ce mécanisme de suivi la priorité de son travail d'assistance technique et il soutiendra et encouragera activement les efforts des gouvernements, les organisations de travailleurs et d'employeurs pour améliorer la ratification et la mise en œuvre des normes internationales du travail.

8. L'OIT établira des rapports intérimaires sur la mise en œuvre de la présente déclaration, trois ans et six ans après son adoption. Un rapport final sera fourni après 10 ans.

9. L'OIT fournira un certificat de travail décent, attestant que les normes réglementaires minimales en la matière sont respectées aux États membres qui ont ratifié et, de l'avis du comité des experts, mis en œuvre les conventions essentielles et au moins trois quarts des autres conventions actualisées. Ce certificat devra être validé à nouveau par l'OIT tous les cinq ans.

10. Une fois qu'au moins 50 % des États membres ont mis en œuvre le mécanisme de suivi précité, les États membres examineront lors d'une conférence internationale du travail si les conventions qui n'ont pas au moins obtenu 20 nouvelles ratifications, ou qui n'ont pas été ratifiées par au moins 25 % de tous les États membres, sont toujours pertinentes.

11. Les membres conviennent d'adopter les amendements constitutionnels nécessaires pour assurer que le non-paiement des contributions visées aux articles 2 et 6 par les États membres aura le même effet sur leurs droits de vote à l'OIT que le non-paiement de leurs cotisations de membre.

Adapter le modèle nordique

Thomas Carlen

Jusqu'aux années 1990, le modèle nordique était généralement considéré comme performant : il générait des emplois de haute qualité, une croissance durable, des États-providence solides et la répartition des revenus la plus égalitaire du monde développé.³³ Mais après 1991, les pays nordiques sont tombés dans une crise économique profonde. L'opinion internationale a commencé à adopter une autre vision : le modèle d'État-providence nordique n'était ni compétitif ni durable dans une économie mondialisée. Des organisations comme l'OCDE ont dès lors recommandé davantage de flexibilité et de concurrence sur les marchés des produits et du travail. Les objectifs des syndicats qui avaient bien servi les pays nordiques au cours des quatre décennies précédentes – comme la protection de l'emploi, la hausse des salaires réels parallèlement à celle de la productivité et des allocations-chômage généreuses – furent tous considérés comme des agents de destruction d'emplois.

Aujourd'hui, le tableau a changé considérablement : les pays nordiques se situent une nouvelle fois au sommet des classements internationaux en termes de développement économique et social. Même si les économistes sont nombreux à prôner la dérégulation, une flexibilité accrue et des allocations moins généreuses, l'expérience nordique montre qu'il existe une alternative. Il est possible d'avoir des taux d'emploi élevés, des entreprises concurrentielles, des syndicats puissants, des États-providence efficaces et une assez grande égalité de revenus.

33. Les pays nordiques sont la Suède, le Danemark, la Norvège, la Finlande et l'Islande. Même s'il existe des différences importantes entre ces pays, les similitudes sont fortes.

Les performances nordiques pendant la crise

Durant la phase initiale de l'actuelle crise financière mondiale, les pays nordiques, à l'exception de la Norvège, ont été plus durement touchés par le recul de la demande mondiale que la moyenne des pays de l'OCDE. Il s'agit en effet de petites économies ouvertes, exposées à la concurrence internationale, mais qui progressent grâce à un degré élevé de spécialisation dans des domaines où elles disposent d'un avantage comparatif (Gylfason et al. 2010). Les économies nordiques semblent émerger de la crise plus rapidement que beaucoup d'autres pays de l'OCDE.

En termes de PIB, les taux de croissance des pays nordiques ont été légèrement supérieurs à la moyenne de l'OCDE durant la décennie écoulée (2000 à 2009) : 1,9 % contre 1,7 %. Ce résultat peut s'expliquer par une évolution favorable de la productivité. Dans les secteurs industriels qui opèrent sur les marchés internationaux, le niveau et la croissance de la productivité figurent parmi les plus élevés au monde, en particulier en Suède et en Finlande.

Les pays nordiques se positionnent au sommet des classements mondiaux de compétitivité depuis longtemps. Dans le dernier rapport mondial sur la compétitivité du Forum économique mondial, la Suède occupe la seconde place et la Finlande et le Danemark figurent dans les 10 premiers, la Norvège suivant de près. Cela montre que des pays avec des marchés du travail régulés, des impôts élevés, des syndicats puissants et

Tableau 4 Taux d'emploi en 2008 (pourcentage de la population dans chaque catégorie)

Pays	Total 15–64 ans	Hommes 15–64 ans	Femmes 15–64 ans	Jeunes 15–24 ans	Âgés 55–64 ans	Parcours scolaire court* 25–64 ans
Danemark	78,1	81,9	74,3	67,0	57,0	69,4
Finlande	71,3	73,4	69,0	46,4	56,4	59,3
Norvège	78,1	80,6	75,4	58,0	69,3	66,0
Suède	75,7	78,1	73,2	45,9	70,3	66,2
Moyenne OCDE	66,5	75,6	57,6	42,9	54,1	58,7

Note: * N'ont pas de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur.

Source: OCDE.

des dispositifs généreux de protection sociale peuvent figurer parmi les économies les plus compétitives au monde. Si les impôts élevés sont utilisés pour fournir un enseignement reconnu à l'échelle internationale et un système efficace de sécurité sociale, la compétitivité en sera renforcée et non pas fragilisée.

Les pays nordiques affichent également et de manière durable des taux d'emploi élevés. En 2008, l'année avant que la crise ne frappe les marchés du travail, les taux d'emploi allaient de 71,3 % en Finlande à 78,1 % au Danemark et en Norvège, en passant par 75,7 % en Suède. La moyenne de l'OCDE était de 66,5 %. Depuis lors, les taux d'emploi ont baissé dans les pays nordiques comme dans le reste de l'OCDE. Même si certains groupes continuent à faire mieux que d'autres, les taux d'emploi sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE pour tous les groupes de travailleurs.

Pour résumer, les pays nordiques parviennent à conjuguer efficience économique et croissance avec un faible niveau de conflits industriels, des taux d'emploi élevés, une distribution équitable du revenu, la cohésion sociale et un niveau élevé de mobilité sociale (Andersen et al. 2007). Néanmoins, le modèle nordique est confronté à d'importants défis, notamment un taux d'emploi relativement faible de certains groupes, par exemple les immigrés, les travailleurs atteints de handicaps et les personnes ayant abandonné leur scolarité. Un autre défi consiste à améliorer la croissance de la productivité dans le secteur des services, où bon nombre des nouveaux emplois sont créés, pour assurer la hausse des salaires réels et un niveau de vie plus élevé dans l'avenir.

Les piliers du modèle nordique

Le modèle nordique est traditionnellement construit sur sept piliers qui sont essentiels pour son bon fonctionnement, son efficience et sa légitimité. Ces piliers sont les suivants :

1. *Le taux élevé de syndicalisation* avec un mouvement syndical puissant constitue l'une des caractéristiques du modèle nordique. Bien qu'en recul, les taux de syndicalisation restent élevés dans les pays nordiques : actuellement autour de 70 %. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que les fonds d'assurance-chômage sont gérés par les syndicats (le « système de Gand »), à l'exception de la Norvège, où le taux de syndicalisation est moins élevé que dans les pays voisins, à un peu plus de 50 %.

2. *Les conventions collectives largement répandues*, en établissant des normes du travail universel, rendent moins nécessaire une régulation par l'État du marché du travail : le gouvernement n'intervient qu'en cas d'absolue nécessité. Les conventions collectives conçues en fonction des besoins du secteur ou de l'entreprise offrent davantage de flexibilité que la législation. Néanmoins, le gouvernement joue un rôle de soutien important en établissant certaines normes minimales, en soutenant un État-providence généreux et en fournissant des institutions permettant une consultation tripartite.

3. *La politique de solidarité salariale* signifie essentiellement un salaire égal pour un travail égal. Des accords relativement différents existent entre les pays nordiques pour assurer cet objectif mais le principe est universellement respecté. Dans le cas de la Suède, des conventions collectives centralisées ou des accords sectoriels coordonnés fixaient les salaires à un niveau commun à travers un secteur. Les entreprises qui affrontent la concurrence sur les marchés internationaux sont ainsi conduites à se concentrer sur la productivité, l'innovation et des performances élevées pour générer des profits. Les entreprises concurrentielles génèrent des revenus fiscaux qui contribuent à financer un État-providence généreux. Mais le système implique également que les entreprises à faible productivité confrontées à la concurrence internationale auront du mal à survivre, sauf si elles améliorent leurs performances, investissent dans les technologies ou améliorent leur capital humain. Inévitablement, les entreprises qui n'y parviennent pas devront réduire leurs effectifs (Bergström 2009). Autrement dit, le système est conçu délibérément pour assurer une réorientation de l'emploi des entreprises à faible productivité vers les entreprises à productivité élevée. Le système possède un élément supplémentaire de flexibilité grâce à la négociation au niveau de l'entreprise, qui assure que la convention collective centralisée offre un plancher et non un plafond, et qui garantit que les travailleurs continueront à voir leur salaire évoluer en parallèle avec la productivité de leur entreprise.

4. Suite à des restructurations, les travailleurs courent le risque du chômage. Le principe d'une *politique active du marché du travail* consiste à aider ceux qui perdent leur emploi à retrouver un. Cette politique inclut un enseignement ciblé, des formations pratiques et des emplois aidés. Elle vise à faciliter les ajustements structurels et à renforcer la relocalisation des capacités, en réduisant les coûts d'ajustement et en maintenant la personne sans emploi en contact avec le marché du travail.

5. *Des allocations-chômage généreuses* sont nécessaires pour faciliter la transition entre les emplois perdus et les emplois créés. À la fois, elles rendent la transition possible et garantissent que les changements structurels restent légitimes pour les travailleurs concernés. Des allocations-chômage généreuses contribuent également à maintenir un faible écart de revenus et un faible risque de pauvreté. En échange, le droit à des allocations-chômage correspond à une obligation des demandeurs d'emploi de chercher assidument du travail. Cette conditionnalité des allocations est le pivot du système. Bien entendu, des allocations-chômage généreuses font également office de stabilisateurs automatiques importants en cas de récession.

6. *L'État-providence nordique* est basé sur une sécurité de revenu universel et des services publics financés en grande partie par l'impôt. La politique de l'État-providence compte parmi ses lignes directrices le « principe de l'emploi » par opposition au « principe de l'allocation », ce qui signifie fondamentalement que les chômeurs sont supposés chercher activement du travail et même déménager pour obtenir un emploi mais qu'en échange, ils bénéficient d'une aide complète pour la recherche de l'emploi et du soutien de programmes actifs du marché du travail dotés de moyens financiers suffisants. Le système de l'État-providence contribue à la sécurité en cas de transition, à la mobilité et au niveau modéré des coûts indirects de main-d'œuvre. Il contribue également à maintenir un écart salarial étroit et à assurer un niveau élevé de mobilité sociale.

7. Sans un *investissement public important dans le capital humain*, le modèle nordique ne pourrait pas survivre dans le monde mondialisé avec ses changements structurels permanents. Aucun pays nordique n'a adhéré à l'idée que la concurrence par les bas salaires est une stratégie viable. Au contraire, l'investissement dans l'éducation et les compétences est vital et constitue un facteur clé pour accroître la productivité. Une main-d'œuvre bien formée, qui est l'une des caractéristiques du modèle nordique, facilite l'ajustement au changement en rendant plus facile l'actualisation des compétences grâce à des formations complémentaires (Gylfason et al. 2010). C'est aussi la meilleure manière d'éviter la pauvreté (Sapir 2005).

La sécurité dans la transition

La base du modèle est une combinaison d'un partage collectif du risque au niveau national et d'une ouverture à la mondialisation et à la con-

currence (Andersen et al. 2007). Le partage collectif du risque rend la mondialisation acceptable aux citoyens, en permettant aux entreprises et aux travailleurs de bénéficier des changements structurels, des nouveaux marchés, de la croissance de la productivité et de la poursuite de l'augmentation des salaires. Le protectionnisme a donc peu de soutien dans les pays nordiques. Les attitudes positives envers la mondialisation se reflètent dans les études de l'Eurobaromètre, où les pays nordiques sont nettement plus positifs que la moyenne de l'UE 27 envers la mondialisation et ses opportunités pour la croissance économique.³⁴

Les marchés nordiques du travail sont flexibles et dynamiques. Le système danois de « flexicurité », avec son équilibre entre flexibilité et sécurité, est bien connu. Les autres pays nordiques connaissent des dispositifs similaires et la législation sur la protection de l'emploi n'y est pas particulièrement stricte (Sapir 2005; Gylfason et al. 2010). Le modèle encourage la rationalisation et l'efficacité, mais il requiert en échange des investissements publics dans l'éducation et une politique active du marché du travail. On pourrait aller jusqu'à dire que le modèle nordique est conçu pour s'adapter à la « destruction créatrice » qui, selon Schumpeter, était la dynamique fondamentale du capitalisme.³⁵ Comme le modèle nordique est centré sur la gestion des transitions du travail, la « sécurité » réside dans la notion d'employabilité plutôt que dans la protection des emplois existants. Le modèle est conçu pour faciliter les restructurations. L'État-providence et les partenaires sociaux assurent que des mesures sont disponibles pour aider les travailleurs licenciés à trouver de nouveaux emplois. Le sentiment général de confiance et un sentiment d'équité quand il s'agit des ambitions de l'État-providence constituent les fondements d'une combinaison efficace entre flexibilité et sécurité.

Dans l'analyse que propose André Sapir des différents modèles sociaux européens, le modèle nordique est le seul qui offre à la fois l'efficacité, en termes de taux d'emploi élevés, et l'équité, en termes de faible risque

34. Dans l'étude du printemps 2010, 82 % des Suédois, 87 % des Danois et 71 % des Finlandais étaient tout à fait d'accord pour penser que la mondialisation était une opportunité pour la croissance économique, alors que ce chiffre n'est que de 56 % pour la moyenne de l'UE 27. Voir aussi Sapir (2005).

35. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy* (1942). Le modèle Rehn-Meidner, une importante contribution aux modèles nordiques, développé par les économistes Gösta Rehn et Rudolf Meidner au sein du syndicat suédois LO au début des années 1950, peut être considéré comme un exemple de « destruction créatrice ».

de pauvreté.³⁶ A long terme, toutefois, un système social et économique doit aussi être solide et durable. Les modèles qui ne sont pas efficaces ne sont tout simplement pas durables face à la pression croissante que la mondialisation, le changement technologique et le vieillissement de la population exercent sur les finances publiques. Par comparaison avec d'autres pays, le niveau de la dette publique par rapport au PIB est relativement faible dans les pays nordiques, même après deux ans de crise économique. La perception de la mondialisation par l'opinion publique est un autre signe de durabilité.

Que pouvons-nous apprendre du modèle nordique ?

Le succès des pays nordiques montre que des marchés du travail bien régulés et des économies plus égalitaires, avec des systèmes sophistiqués et très étendus de protection sociale et de conventions collectives sont parfaitement en mesure de s'affirmer face à la concurrence internationale. Pourtant, le modèle nordique connaît aussi ses failles et ses problèmes et les responsables politiques et les partenaires sociaux sont confrontés à des défis importants qui exigent des ajustements permanents.

Le modèle nordique peut-il être copié ou exporté ? Le succès des performances et des ajustements du modèle nordique ne peut être attribué à des facteurs ou à des mesures très spécifiques. C'est un modèle qui a évolué depuis plus d'un siècle, avec au départ la formation des syndicats à la fin du XIXe siècle, puis l'élection de gouvernements sociaux-démocrates dans les années 1930 et l'expansion de l'État-providence dans les années 1970. Le développement du modèle nordique est fortement associé à la puissance du mouvement syndical social-démocrate, même si de nombreuses réformes de la protection sociale ont été motivées par des compromis sociaux et politiques plus larges. Ce modèle reflète l'interaction institutionnalisée entre les organisations d'employeurs, les syndicats et les gouvernements. Il a permis le développement de politiques réformistes cohérentes, équilibrées et inclusives. Mais ce qui est encore plus important, peut-être, c'est qu'il a également permis la construction de coalitions durables pour réformer l'économie et le marché

36. Sapir (2005). Dans ce rapport, le modèle nordique recouvre les États membres de l'UE que sont la Suède, le Danemark et la Finlande, mais aussi les Pays-Bas.

du travail, conférant ainsi la légitimité et le soutien nécessaires pour entreprendre des ajustements douloureux (Dølvik 2007).

Il sera dès lors très difficile d'exporter simplement le modèle nordique dans son intégralité vers des pays ayant une histoire, des traditions et des institutions très différentes. Mais, comme David Coats l'a montré plus haut dans ce chapitre, comprendre le régime nordique de l'emploi permet à d'autres responsables politiques d'examiner comment créer des marchés du travail plus inclusifs. L'application pratique serait naturellement très différente mais les responsables politiques n'auraient pas d'autre choix que d'examiner le système initial de formation des qualifications, l'apprentissage tout au long de la vie, l'équilibre du pouvoir entre capital et travail, l'ampleur avec laquelle les différences injustifiables entre groupes de travailleurs sont éliminées, la générosité des allocations-chômage et l'efficacité des programmes actifs du marché du travail pour que les chômeurs accèdent à des emplois durables de qualité. Autrement dit, il n'y a pas de raison pour que d'autres pays ne puissent pas s'inspirer du modèle nordique, même s'ils conçoivent des solutions politiques qui sembleront fort différentes. Dans l'UE, les États membres sont supposés appliquer la méthode ouverte de coordination à la politique du marché du travail, en tirant mutuellement parti des succès et des erreurs des uns et des autres. Cette approche générale présente bien des avantages et se reflète également dans le travail de l'OCDE. Cela signifie qu'il est possible d'échapper aux dangers de la pensée unique, et cela crée un espace bienvenu pour l'examen d'alternatives politiques. Une approche éclectique de l'apprentissage mutuel s'avérera essentielle dans le modèle économique de l'après-crise. C'est pourquoi le succès du modèle nordique reste important à l'heure où les pays développés comme les pays en développement examinent comment la politique devrait évoluer durant la prochaine décennie.

Placer les politiques de réconciliation entre vie familiale et vie professionnelle à l'agenda de l'ère post-néolibérale

Claire Courteille

Introduction

Au cours des trois dernières décennies, la participation des femmes sur le marché du travail a augmenté pratiquement partout dans le monde. Dans les pays en développement en particulier, les femmes, souvent perçues comme une main-d'œuvre moins chère et plus docile, ont eu accès à de nombreux emplois rémunérés dans les industries exportatrices. Cependant cette situation ne doit pas cacher le fait qu'en général, le taux de chômage chez les femmes est supérieur à celui des hommes et que les femmes sont surreprésentées dans les formes d'emploi précaire avec un accès limité à la protection sociale et juridique.

L'OIT estime que la participation des femmes au marché du travail à travers le monde se situe aux environs de 52 %, contre 77 % pour les hommes. Des différences significatives existent entre les régions : la participation des femmes approche 75 % dans les pays nordiques mais, dans les pays arabes, à peine 23 % des femmes sont engagées dans un emploi rémunéré. Les données disponibles montrent également que le différentiel du taux d'emploi est moins élevé pour la plus jeune génération. Dans l'UE, en 2007, l'écart était estimé à 6 points pour les jeunes de 15 à 24 ans contre près de 18 points de 54 à 65 ans.

Toutes les données transnationales indiquent que l'augmentation du taux d'emploi féminin est une tendance persistante. De nombreux syndicats ont déclaré obsolète le modèle traditionnel du ménage où seul l'homme apporte un salaire tandis que la femme assure les soins du ménage. Les ménages à deux salaires sont en effet devenus extrêmement fréquents dans de nombreux pays. Autre tendance, tout aussi persistante, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement : le nombre croissant de femmes à la tête d'un ménage monoparental.

Si l'engagement des femmes sur le marché du travail est une évolution positive, cette situation leur met une grande pression puisqu'elle les force à devoir combiner responsabilités familiales et obligations professionnelles. En travaillant hors de la maison, les femmes ont moins de temps à consacrer aux membres de la famille et aux tâches domestiques qui continuent de reposer sur leurs épaules. En outre, les structures familiales ont été bouleversées, ce qui complique le traditionnel recours aux membres féminins de la famille étendue pour assurer les obligations de prise en charge. Cette tendance, plus prononcée dans les pays en développement, a accru davantage les pressions sur les femmes actives.

La crise du soin à la personne

L'agenda néo-libéral n'a pas fourni une réponse adéquate aux besoins de prise en charge des femmes actives. Le marché s'est révélé incapable de faire coïncider l'offre et la demande, en créant des déficits considérables de structures d'accueil dans pratiquement tous les pays. Dans les parties les plus pauvres du monde, ce déficit est souvent compensé par des travailleuses de l'économie informelle dont les droits et l'accès à la protection sociale sont limités. Les pays plus riches ont parfois adopté des mesures pour faciliter la conciliation entre responsabilités professionnelles et familiales, mais trop souvent en se fondant sur l'hypothèse inexacte que les soins à la personne sont assurés par les femmes alors que les hommes garantissent les ressources économiques. Ainsi, les mesures de réconciliation adoptées ne sont pas parvenues à promouvoir une répartition équitable du travail rémunéré et non rémunéré entre les hommes et les femmes au sein du ménage.

L'absence d'une intervention publique adéquate a plusieurs implications:

Tout d'abord, l'approche par le marché a contribué à creuser les inégalités. Alors que les familles à hauts revenus peuvent se payer des soins privés de bonne qualité, pour les familles à faible revenu, l'absence de soutien collectif a des conséquences négatives tant pour le bien-être des familles que pour les objectifs du travail décent. Le conflit entre responsabilités professionnelles et familiales restreint les options pour les plus pauvres, en les forçant à choisir entre l'emploi ou la prise en charge des membres de la famille ou à combiner, en opérant des arbitrages douloureux en termes de qualité de l'emploi et/ou de qualité des soins avec des conséquences à long terme sur les niveaux de pauvreté.

Ensuite, la privatisation des soins à la personne a contribué de manière significative à la féminisation des migrations. Durant les dernières décennies, des millions de femmes des pays en développement ont abandonné leurs propres enfants pour prendre soin des enfants des autres. Dans certains cas, les pays riches ont activement favorisé ces flux migratoires en y voyant un moyen de combler leurs propres déficits de prise en charge. Dans d'autres cas, quand les gouvernements ont été réticents à ouvrir les canaux légaux, les besoins ont été comblés par des femmes migrantes en situation irrégulière, particulièrement exposées à toutes sortes d'abus. L'exportation de cette main-d'œuvre prive des millions d'enfants de leur mère, ce qui soulève des questions quant à l'impact sur leur développement psychologique.

Tertio, l'approche du marché a poussé les femmes vers des emplois précaires. Pour pouvoir combiner travail et famille, de nombreuses femmes n'ont pas d'autre choix que d'accepter des travaux mal payés, peu sûrs, à temps partiel, à domicile ou informels. Beaucoup sont aujourd'hui confinées dans des emplois à faible qualification et à faible rémunération, avec peu ou pas de perspectives de promotion.

Quatrièmement, la privatisation des soins et l'ensemble de l'agenda néolibéral ont contribué à éroder davantage la notion de réponse collective à des problèmes collectifs. Le développement de politiques et de programmes de conciliation vie professionnelle/vie familiale ne concerne pas uniquement le bien-être des personnes directement affectées : cela affecte le développement économique et social de la société dans son ensemble.

La seule manière d'assurer la prise en charge est de la partager

Les syndicats doivent insister sur le fait que les gouvernements sont les premiers responsables de fournir aux familles actives sur le marché du travail des dispositifs de prise en charge permettant à tous et toutes d'accéder à un emploi décent. Dans un modèle d'après crise, les mesures favorisant la conciliation (telles que les dispositifs de travail flexible, la semaine de travail compressée, les horaires réduits, la limitation des heures supplémentaires, le congé de maternité prolongé, les congés parentaux, le télétravail ou le travail à domicile) devraient être étendues à toutes celles et ceux actifs sur le marché du travail. Les mêmes règles

d'accès à la protection sociale et de supervision des conditions d'emploi doivent s'appliquer à tous les travailleurs et travailleuses y compris ceux à temps partiel et à domicile. Le soutien public aux institutions de prise en charge – comme les crèches, écoles maternelles, garderies, dispositifs d'accueil en dehors de l'école, maisons d'accueil pour personnes âgées, handicapées ou malades – devrait être considérablement accru. Offrir des solutions collectives et de qualité à un coût qui doit être socialisé. Les femmes ne peuvent plus assumer à elles seules cette charge.

Il est intéressant de noter que le potentiel de création d'emplois dans de telles infrastructures sociales est généralement sous-estimé. Cette situation serait probablement corrigée si davantage de femmes étaient impliquées dans les processus de décisions économiques. Toutefois, certaines études ont montré que 10 emplois peuvent être créés dans le secteur du soin à la personne pour cent femmes supplémentaires exerçant une activité professionnelle.

La convention 156 de l'OIT et la recommandation 165 qui l'accompagne, sur les travailleurs ayant des responsabilités de famille, offrent des lignes directrices utiles. Ces instruments cherchent à promouvoir les politiques qui réduisent le conflit entre vie professionnelle et familiale et à combattre la discrimination sur le marché du travail. À ce jour, seuls 40 pays ont ratifié la convention.

Les syndicats devraient également promouvoir activement la participation des hommes dans les responsabilités familiales, qui reste généralement à un faible niveau. Le principe de la coresponsabilité des hommes et des femmes dans les soins à apporter aux membres de la famille devrait sous-tendre la nouvelle génération de mesures de conciliation. Assurer l'égalité des hommes et des femmes dans la prise en charge implique que les hommes et les femmes se voient octroyer les mêmes droits en matière de conciliation travail/famille. Cela implique également d'en finir avec les stéréotypes de genre concernant la répartition entre participation au marché du travail et soins aux membres de la famille.

Rendre visible « l'autre économie »

Cependant, ces changements fondamentaux ont peu de chances de se produire tant qu'une plus grande visibilité n'est pas donnée, dans les agrégats macro-économiques, aux tâches de prise en charge et de soin

non rémunérées. Tenir compte de « l'autre économie » dans laquelle se situe la prise en charge des personnes est une revendication ancienne du mouvement féministe. En effet, il est indéniable que le travail non rémunéré de prise en charge contribue à la croissance économique en fournissant des ressources humaines et en maintenant le tissu social. Mais ce travail est exclu par principe du Système des comptes nationaux de l'ONU et des calculs du PIB. Le PNUD, qui a reconnu à plusieurs reprises que les analyses macro-économiques dominantes ne sont basées que sur une compréhension partielle du fonctionnement de l'économie, a estimé que le travail non rémunéré produisait un *output* qui équivaut à au moins la moitié du PIB.

Il est grotesque de conserver un système de calcul du PIB qui inclut la spéculation financière, dont l'impact sur le bien-être des personnes est proche de zéro, et exclut le travail de prise en charge, dont la contribution est énorme.

La relation entre travail, rémunéré ou non, constitue un élément fondamental de l'analyse des politiques publiques parce qu'il est l'un des facteurs majeurs affectant l'intégration des femmes sur le marché du travail. Tenir compte du travail non rémunéré effectué par les personnes qui assurent une prise en charge est essentiel pour mieux refléter la réalité économique et conduire à des décisions moins arbitraires en matière de réforme du marché du travail et de la sécurité sociale. Cette prise en compte est également essentielle si nous voulons construire des sociétés qui n'évaluent pas le progrès uniquement en termes d'augmentation du PIB mesuré. Reconnaître le rôle de la prise en charge dans une économie juste et durable constitue un indicateur évident qui doit être inclus dans le tableau de bord décrit dans le premier chapitre.

Les compétences : au-delà d'une approche par l'offre

Roland Schneider

De récents rapports de l'OCDE sur l'éducation, tout comme d'autres études, recommandent avec insistance la mise en œuvre de politiques et de pratiques qui accroissent l'offre de compétences afin de répondre aux demandes des employeurs. La réalité n'est malheureusement pas conforme aux discours généraux sur l'éducation et la formation. Dans un contraste frappant avec ce que prétend la théorie économique sur l'éducation, une formation supérieure ne se traduit pas nécessairement par une forte croissance. La transition vers une économie de la connaissance fondée sur des emplois très qualifiés et bien payés n'est pas garantie. *Last but not least*, les employeurs comme les gouvernements n'investissent pas suffisamment dans le développement de la main-d'œuvre.

Le déficit de financement dans l'éducation et la formation n'autorise aucune coupe dans les dépenses

Comme le soulignait l'OCDE dans ses *Regards sur l'éducation 2010*, l'éducation constitue un poste important des dépenses publiques dans la plupart des pays. Toutefois, les données disponibles en matière de dépenses d'éducation soulignent une fois de plus que l'action concrète des gouvernements n'a pas suivi les déclarations convenues sur l'éducation. Entre 1995 et 2007, dans la moitié des 27 pays membres de l'OCDE ou pays partenaires pour lesquels des données sont disponibles, l'augmentation des dépenses en matière d'éducation n'a pas suivi la croissance du revenu national. Les dépenses pour tous les niveaux d'éducation combinée ont augmenté à un rythme supérieur au PIB dans seulement 10 des 27 pays. La hausse a dépassé 0,8 % au Chili (de 5,1 % à 6,4 %), au Danemark (de 6,2 % à 7,1 %), aux États-Unis (de 6,6 % à 7,6 %) et au Brésil, pays partenaire (3,7 % à 5,2 %). Les pays de l'OCDE dépensent en moyenne 6,2 % de leur PIB dans le secteur éducatif.

Dans ce contexte de financement insuffisant de l'éducation, il est important que le secteur ait pu bénéficier dans un certain nombre de pays de la mise en place de mesures budgétaires de relance qui ont apporté des fonds supplémentaires pour l'investissement dans les infrastructures, notamment dans les constructions scolaires, ainsi que dans la formation. Il faut toutefois en faire davantage. Contrairement aux appels pour les « stratégies de sortie », la persistance d'un chômage élevé chez les jeunes exige le maintien de budgets éducatifs appropriés. En dépit des contraintes que la crise financière et économique mondiale fait peser sur les finances publiques, il est essentiel d'éviter que la consolidation budgétaire ait un impact négatif sur l'éducation. Les dépenses d'éducation ne doivent pas être sacrifiées ; au contraire, elles doivent être maintenues et leur poids relatif par rapport au PIB doit être accru. Les étudiants ne peuvent acquérir des compétences de niveau international dans des écoles mal équipées, dans des locaux vétustes, avec des enseignants mal payés. Le défi de la pérennité des finances publiques ne doit pas servir de prétexte à une réduction des dépenses d'éducation.

Les réductions budgétaires dans l'éducation auraient des conséquences largement négatives sur les institutions, le personnel et la qualité de l'enseignement fourni au travers des réductions frappant le personnel enseignant et de soutien, de la moindre disponibilité du matériel didactique et pédagogique, de l'augmentation de la taille des classes, de l'arrêt des constructions scolaires et du médiocre entretien des bâtiments existants. En outre, on peut craindre – comme le soulignait justement le document *Lutter contre les effets de la crise sur le secteur de l'éducation*, préparé pour la réunion 2010 des ministres de l'éducation de l'OCDE – « que les coupes budgétaires dans l'éducation nuisent plus fortement aux personnes les plus vulnérables », et créent de nouveaux obstacles pour les étudiants qui s'efforcent de ne pas rester à la traîne et pour ceux qui ont désespérément besoin d'améliorer leur niveau d'éducation comme les personnes non qualifiées et les exclus.

La financiarisation – une menace pour l'investissement de l'entreprise dans la main-d'œuvre

On peut se demander pourquoi, dans un contraste saisissant avec les débats publics sur l'importance toujours plus grande de l'éducation et de la formation, les stratégies des entreprises en matière d'investissement dans la main-d'œuvre et l'utilisation des compétences aient si peu re-

tenu l'attention. Des signes négatifs, comme la réduction des budgets de formation des entreprises, au nom de la maximisation de la valeur actionnariale à court terme, ont à peine été relevés par les responsables politiques et par le grand public. Selon une étude menée dans plus de 27 pays européens et publiée au printemps 2010, les dépenses des entreprises en formation continue ont fortement baissé par salarié entre 1999 et 2005 (CEDEFOP 2010).

Partout les entreprises européennes ont moins investi dans la formation permanente en 2005 qu'en 1999. Dans la plupart des pays du nord, de l'ouest et du sud de l'Europe les dépenses totales en proportion des coûts de main-d'œuvre étaient plus faibles en termes monétaires en 2005 qu'en 1999 et le recul est particulièrement marqué en Italie, aux Pays-Bas, en Finlande et en Suède. Au niveau de l'UE, les petites entreprises dépensent 0,7% des coûts totaux de main-d'œuvre en formation continue, contre 0,8% pour les entreprises de taille moyenne et 1% pour les grandes entreprises. L'analyse montre que cette situation s'observe dans la plupart des pays. Toutefois, la situation au Danemark est intéressante puisque les petites entreprises dépensent 0,9% des coûts totaux de main-d'œuvre en formation continue contre 2,0% dans les entreprises de taille moyenne et pas moins de 2,4% dans les grandes entreprises. Partout les dépenses des entreprises en formation continue par salarié ont baissé au fil du temps et de manière significative. Au niveau européen les dépenses par salarié à travers l'ensemble des entreprises ont reculé de plus d'un quart de 1999 à 2005.

On peut bien entendu discuter du fait qu'une baisse des dépenses est synonyme de dégradation de l'offre de formation continue puisque ce critère ne considère pas l'efficacité des formations. Toutefois, en tenant compte d'autres indicateurs sur l'incidence, la participation et l'intensité de la formation continue, la baisse des dépenses implique une dégradation générale de l'offre en Europe, en particulier dans l'ouest et le nord du continent. Cette évolution est un signal clair de la nécessité de mesures nationales et internationales pour intensifier les efforts visant à promouvoir l'enseignement et la formation professionnels.

La polarisation du marché du travail : le difficile chemin vers une économie des compétences et des rémunérations élevées

Même si l'on prétend souvent que la recherche a confirmé une tendance à long terme vers des emplois exigeant davantage de formation et de compétences cognitives, l'orientation du changement et son ampleur, ainsi que les niveaux supposés des compétences demandées, font l'objet de controverses. Il n'y a pas de preuve évidente suggérant que le recul de la part de l'emploi manufacturier et la hausse de la part de l'emploi dans différents secteurs des services entraînent directement des exigences accrues en termes de compétences et de « meilleurs » emplois en termes de salaires et de conditions de travail.

On dispose cependant d'indications montrant que le développement des opportunités d'emploi à la fois pour des fonctions de haute qualification, à salaires élevés, et pour des emplois à faible qualification et à faible rémunération a conduit à une polarisation des marchés du travail dans les économies avancées, sachant que les opportunités d'emploi pour des fonctions à qualification et à rémunération moyenne sont en recul. La polarisation de l'emploi, l'écart croissant entre les « bons » et les « mauvais » emplois, se reflètent dans l'évolution des salaires : une hausse des salaires pour les travailleurs très qualifiés, une baisse pour les travailleurs peu ou pas qualifiés. Les projections à long terme sur l'évolution de l'emploi suggèrent que cette polarisation n'est pas près de disparaître.

Les mesures qui se focalisent sur l'offre de compétences sont importantes mais ne suffisent pas

Il n'est pas étonnant que beaucoup d'études récentes contestent la foi dans les avantages qu'engendrerait une offre plus importante en matière de compétences. On ne peut compter sur les seules mesures financées par le public pour replacer l'économie sur la voie des compétences. Aucune preuve convaincante ne permet d'affirmer que la simple accumulation des compétences permet à une économie de prendre l'avantage dans la course mondiale à l'innovation et à la concurrence. Un récent livre blanc du ministère britannique en charge des entreprises, de l'innovation et des compétences signale à cet égard qu'il n'existe pas de relation automatique entre compétences et productivité. L'essentiel est de voir

comment les entreprises utilisent concrètement les compétences de leur main-d'œuvre et comment elles les utilisent en conjonction avec d'autres moteurs de la productivité comme l'investissement, l'innovation et l'esprit d'entreprise (DBIS 2009:20). Autrement dit, une politique des compétences où seule importe la demande du marché ne fonctionnera pas.

Malheureusement, la problématique de l'utilisation des compétences a rarement été abordée dans le processus de conception, de mise en œuvre et de poursuite des mesures en faveur des compétences. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène, à commencer par le fait qu'une stratégie étroitement centrée sur l'offre de compétence correspond aux prescriptions politiques du modèle de croissance néolibérale. Une autre raison est liée aux efforts visant à éviter toute interférence dans des secteurs qui relèvent, nous dit-on, des prérogatives du management, ou toute régulation concernant la demande de compétences. En outre les politiques actuelles négligent très fréquemment le contexte du lieu de travail et des relations industrielles dans lequel ces compétences sont acquises et mobilisées. Dès lors, des questions telles que la révision du système d'emploi et des fonctions – qui est pourtant vitale pour la capacité des employeurs à utiliser de manière efficace les compétences disponibles et à les utiliser pour améliorer la productivité et les conditions de travail – n'ont pas été placées au centre des débats et des décisions politiques.

Il y a ainsi de bonnes raisons de réexaminer les politiques des compétences. Il faut ajuster la politique d'éducation et de formation à une utilisation réelle des compétences sur le lieu de travail et à un agenda plus large comprenant l'innovation, les performances de l'entreprise et le développement économique et social. Le problème de nombreux pays développés n'est pas tant le manque de travailleurs qualifiés mais le faible nombre d'employeurs en capacité de les engager. Il faut ainsi tenir compte des facteurs contextuels : l'organisation spécifique des entreprises et des stratégies de compétitivité qu'elles poursuivent, institutions et réglementation de l'enseignement et de la formation, mécanismes permettant d'impliquer syndicats et employeurs dans le processus de conception et de mise en œuvre des politiques de formation, gouvernance des institutions de la formation continue, type et niveau de formation des compétences (en apprentissage, dans un cadre d'entreprise, dans un cadre scolaire) et *last but not least*, de la structure des emplois (approche vertueuse ou non).

Il est essentiel que la politique des compétences ne se fie plus uniquement à des mesures de formation au sens strict et les intègre à des mesures de promotion du développement socio-économique régional et de performance des entreprises. Une nouvelle approche du développement, de l'utilisation et de la fidélisation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée doit se fonder sur ce que l'on appelle de plus en plus « l'écosystème » des compétences, le regroupement de tous les niveaux de compétence dans une région ou un secteur particulier et façonné par l'imbrication des réseaux des entreprises, des marchés et des institutions (Payne).

Une politique des compétences s'appuyant sur une large base doit aussi tenir compte de la perspective d'une polarisation accrue du marché du travail, caractérisée par des emplois très qualifiés et bien rémunérés à une extrémité du marché du travail, et par des emplois mal payés et faiblement qualifiés à l'autre extrémité. Ce type d'emploi caractérise essentiellement des entreprises qui ont choisi la mauvaise approche en privilégiant des stratégies concurrentielles axées sur les prix et les coûts. Les emplois dans ces entreprises sont généralement organisés en fonction d'un nombre très limité de tâches, souvent très répétitives et selon une division du travail très stricte. Le processus de formation dans de telles entreprises consiste essentiellement en une formation à court terme, fournie par l'employeur et portant de manière très étroite et spécifique sur les tâches à accomplir dans son entreprise. Les politiques publiques doivent s'opposer à ces pratiques en mettant en place des stratégies de formation et d'innovation qui rendront plus difficile pour les entreprises la poursuite de ces stratégies bas de gamme. Il faut faciliter des stratégies d'entreprises plus vertueuses qui leur permettent de proposer des emplois hautement qualifiés, où les tâches à accomplir sont variées, et où les travailleurs bénéficient d'un niveau plus élevé d'autonomie, de choix et d'engagement (Wright et Rogers). Enfin, les politiques de formation et d'innovation doivent parer au risque d'une économie qui conjugue compétences et bas salaires. C'est l'approche qui est favorisée par les stratégies mondiales d'approvisionnement et d'exploitation des compétences des entreprises, ainsi que par la montée d'un certain « taylorisme numérique » qui prend la forme, par exemple, de la standardisation de l'économie de la connaissance.

Les syndicats et l'agenda des compétences

Au cours des dernières années, l'éducation, la formation et l'apprentissage sont devenus des points de plus en plus importants à l'agenda des syndicats dans les pays membres de l'OCDE. Les syndicats ont relayé ce message par le dialogue social et la négociation collective avec les employeurs, la représentation formelle dans la gouvernance du système EFP, et par l'innovation organisationnelle.

Malheureusement, la littérature et les stratégies nationales des compétences n'ont souvent pas accordé suffisamment d'attention au rôle des relations industrielles et des syndicats en tant que promoteurs de la formation et en tant qu'acteurs dans le processus de gouvernance de la formation continue. Ce n'est pas sans raison que les syndicats se sont davantage impliqués dans ce domaine. En effet, ils peuvent contrebalancer efficacement l'influence des employeurs en représentant les intérêts des salariés et des étudiants dans la conception et la mise en œuvre des programmes de formation et d'acquisition de compétences à la fois transférables et spécifiques à l'entreprise. Le rôle des syndicats est particulièrement important pour faire de l'apprentissage tout au long de la vie une réalité pour tous. Les indications disponibles à cet égard suggèrent un impact de la négociation collective sur la participation à la formation continue.

La troisième enquête européenne sur la formation professionnelle continue (CVTS 3) a révélé que les accords nationaux, sectoriels ou spécifiques à l'entreprise, entre les syndicats, ou les comités d'entreprise, et les employeurs contribuent à favoriser l'apprentissage tout au long de la vie. Dans tous les pays étudiés et pour toutes les catégories d'entreprises, les salariés qui ont un comité d'entreprise ou qui sont couverts par une convention collective sur la formation continue affichent un taux d'accès à la formation supérieur à la moyenne. Le résultat est identique quand on analyse, par salarié, les heures consacrées à la formation : les travailleurs consacrent généralement davantage d'heures à la formation dans les entreprises qui ont un comité d'entreprise ou qui sont couvertes par un accord entre partenaires sociaux portant notamment sur la formation continue (CEDEFOP 2010: 55 ff).

Malheureusement, dans de nombreux pays les syndicats ne possèdent pas en l'état le droit légal à négocier avec les employeurs sur la formation. Mais lorsque ce droit existe ou lorsque les syndicats sont reconnus

par les employeurs, les inégalités en termes d'âge, de compétence ou de sexe concernant l'accès à la formation sont beaucoup moins prononcées que dans les autres cas. Les syndicats ont identifié un certain nombre de priorités en matière de formation professionnelle et d'apprentissage tout au long de la vie :

- Égalité d'accès à la formation pour tous ceux qui veulent ou qui doivent développer leurs compétences et leurs aptitudes.
- Reconnaissance et validation des aptitudes et des compétences, indépendamment de la manière dont elles ont été acquises et de leur reconnaissance dans l'entreprise.
- Financement de la formation et responsabilité des employeurs dans ce domaine.
- Anticipation des besoins futurs.
- Suppression de la barrière entre éducation et formation professionnelle et enseignement universitaire.
- Participation des syndicats et des employeurs dans les politiques favorisant la formation professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie.

Éléments clés des politiques d'éducation et de formation professionnelle

La politique des compétences doit s'appuyer sur des attentes réalistes. Il faut un débat honnête et ouvert sur la contribution de l'éducation et de la formation à l'amélioration des performances économiques, à la justice sociale et à l'inclusion. À ce titre, les précédents travaux de l'OCDE sur les questions de compétences et de formation – en particulier « *Learning for Jobs* » – se cantonnent à une approche par l'offre. Ils se fondent sur l'hypothèse selon laquelle les compétences, une fois créées, sont presque automatiquement utilisées à leur plein potentiel. Ils négligent le contexte du lieu de travail et des relations industrielles dans lequel les compétences sont mobilisées et de plus en plus créées (OCDE 2010b).

Pour être efficace, la politique d'éducation et de formation professionnelle doit :

- chercher à augmenter les opportunités de formation, notamment sur le lieu de travail ;

- prendre en compte le contexte du lieu de travail et des relations industrielles dans lequel les compétences sont créées et mobilisées ;
- impliquer les syndicats dans la conception et la mise en œuvre des politiques ainsi que dans l'évaluation et la révision ultérieure des programmes ;
- reconnaître l'impact positif de la négociation collective sur la participation à la formation ;
- éviter de se focaliser sur le tout- technologique soi-disant requis par une économie avancée – science, engineering, mathématiques ;
- s'attaquer au sous-investissement des employeurs dans la formation en mettant en place des dispositifs d'incitations positives (subventions) ou négatives (taxes) et encourager les employeurs à augmenter leur niveau d'investissement et d'engagement en matière de développement des compétences et de formation ;
- inciter les employeurs à combler la faiblesse de la demande de compétences de haut niveau par la promotion du concept de « lieux de travail à hautes performances » et la transition vers la production de biens et de services de haute qualité ;
- renforcer l'éducation et la formation professionnelle pour une transition vers une croissance verte et une économie à faible émission de carbone ;
- introduire des droits à la formation sur le lieu de travail pour les salariés comme un moyen d'accroître la demande de formation de compétences et la mobilité professionnelle qui en résultera.

VIII Un modèle de croissance durable

L'entreprise durable : un élément-clé du nouveau modèle de croissance ?

Sigurt Vitols

Introduction

Etant donné que le secteur des entreprises représente le gros de la production et de l'emploi, un important préalable pour réaliser un nouveau modèle de croissance consiste à réorienter les stratégies et les activités des entreprises. Durant ces dernières décennies, les entreprises (en particulier celles cotées en Bourse) ont été de plus en plus influencées par une conception de l'entreprise qui privilégie la « valeur pour l'actionnaire, et qui place les actionnaires au sommet de la hiérarchie de tous ceux qui dépendent ou ont des relations avec l'entreprise. Dès lors, les entreprises se sont davantage axées sur les performances à court terme (pour les entreprises cotées, sur les évolutions à court terme du cours de l'action en bourse). Pour mettre en œuvre un nouveau modèle de croissance, il sera nécessaire de combattre cette tendance et de remplacer la domination de l'actionnaire par un accent placé sur l'emploi durable et la production dans une perspective de long terme.

L'« entreprise durable » se fonde sur une conception alternative de l'entreprise qu'on appelle le modèle des « parties prenantes ». Selon ce modèle, l'entreprise est dépendante d'une pluralité de groupes de parties prenantes et doit servir leurs intérêts. Contrairement au modèle de la valeur actionnariale, dans lequel les actionnaires sont manifestement dominants, la conception des parties prenantes est davantage pluraliste. Une approche utile consiste à analyser les parties prenantes en examinant dans quelle mesure elles investissent leur capital spécifique dans l'entreprise, et dans quelle mesure elles en ont sont dépendantes pour leur bien-être.³⁹ Selon cette conception alternative, les travailleurs

39. Je suis reconnaissant envers Pierre Habbard de la Commission syndicale consultative (TUAC) auprès de l'OCDE pour cette intuition.

(en particulier les travailleurs qualifiés qui ont consenti un investissement important dans les compétences et les connaissances spécifiques à l'entreprise) ont manifestement consenti un investissement plus important et sont plus dépendants de leur entreprise que les actionnaires d'une importante entreprise cotée en Bourse et à l'actionnariat dispersé. Dans ce type d'entreprise, l'actionnaire peut être un des milliers et même des dizaines de milliers d'investisseurs institutionnels détenant une très petite fraction du capital de l'entreprise, généralement pour une très brève période.⁴⁰ Selon la conception des parties prenantes, les travailleurs sont manifestement des parties prenantes plus importantes que les actionnaires dans ce cas.

Qu'est-ce qu'une entreprise durable ?

À quoi ressemble une entreprise durable ? Même si les exemples parfaitement accomplis d'entreprise durable sont encore rares, nous savons, à partir des meilleures pratiques, que les éléments essentiels de l'entreprise durable sont notamment les suivants :

- Une conception multidimensionnelle de *la durabilité et de la valeur pour les parties prenantes* comme principe essentiel d'orientation de l'entreprise, accepté par les principales parties prenantes.
- Un *système de rapports adéquats et vérifiables de l'extérieur*, pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de durabilité multidimensionnelle.
- La formulation concrète *d'objectifs de durabilité et d'une stratégie détaillée* pour atteindre ces objectifs.
- *L'alignement des incitations au sein de l'entreprise* pour soutenir la réalisation de ces objectifs. L'élément-clé à cet égard consiste à lier une partie de la rémunération du top management à la réalisation des objectifs de durabilité.
- *L'implication des parties prenantes et, en particulier, des travailleurs*, dans tous les mécanismes précités. Cette implication peut survenir via un certain nombre de mécanismes, notamment une représentation des travailleurs au sein du conseil d'administration, des comités d'entreprise européens, la négociation collective (par

40. À titre d'exemple, le plus important fonds de pension aux États-Unis (CALPERS) détient des actions de plus de 14.000 sociétés. La durée moyenne pendant laquelle les investisseurs institutionnels détiennent des actions est descendue à moins d'un an.

exemple en augmentant la fréquence des conventions-cadre internationales) et la création de conseils consultatifs des acteurs concernés au sein des entreprises.

La participation des travailleurs n'est pas seulement possible mais aussi nécessaire pour faire de la durabilité une réalité par rapport à chacun de ces éléments, qui sont discutés plus en détail dans la suite du présent article.

La durabilité comme principe central d'orientation

Dans de nombreux pays non anglo-saxons, le droit des sociétés met l'accent sur la responsabilité des entreprises vis-à-vis d'une pluralité d'acteurs : non seulement les actionnaires, mais aussi les travailleurs, les créanciers et d'autres personnes qui dépendent également de l'entreprise. Cependant, depuis le début des années 1990, le concept de la valeur actionnariale comme principe central d'orientation pour les entreprises s'est diffusé au-delà des pays anglo-saxons, en Europe et en Asie. Les partisans de cette conception prétendent que la maximisation de la valeur actionnariale est dans l'intérêt de tous les acteurs concernés. Ses adversaires soulignent les conflits d'intérêts qui surviennent entre les actionnaires et d'autres parties prenantes lorsqu'une masse critique d'actionnaires poursuit des stratégies d'investissement visant des plus-values à court terme, soit en dopant le cours de l'action à court terme, soit en tirant des liquidités de l'entreprise. Le problème des externalités, dont la pollution offre un exemple classique, implique de doper les profits des actionnaires en faisant retomber les coûts vers d'autres acteurs concernés.

Le concept de durabilité, qui suppose la génération de valeur pour les parties prenantes, offre un principe d'orientation alternatif pour l'entreprise. Ce principe repose sur la conception plus ancienne de l'entreprise comme communauté d'intérêts et la relie aux intérêts de la société et de l'environnement dans leur ensemble.

Des systèmes de rapports sur la durabilité

Un second élément-clé d'une entreprise durable est la présence d'un système de rapports sur la durabilité qui fonctionne bien. De tels systèmes

ont connu un développement intensif au cours de la décennie écoulée et ils varient largement en termes de contenu et de procédures. Cependant, un consensus sur les « meilleures pratiques » en matière de système de rapports sur la durabilité semble émerger à plusieurs égards :

1. *Utilisation largement répandue* : la première « meilleure pratique », bien entendu, est qu'un grand nombre d'entreprises fassent rapport sur la durabilité et rendent leurs rapports accessibles. Même si la plupart des grandes entreprises cotées en Europe produisent une forme de rapports de durabilité, de tels rapports sont bien plus rares chez les entreprises non cotées ou les petites et moyennes entreprises, et dans la plus grande partie du monde en dehors de l'Europe.

2. *Une définition et des indicateurs multidimensionnels de la durabilité*. Un second critère de meilleures pratiques est constitué par une définition large de la durabilité et l'inclusion d'indicateurs couvrant les différents domaines pertinents pour une entreprise durable. La meilleure pratique à cet égard est actuellement définie par l'initiative mondiale sur les rapports de performance dite *Global Reporting Initiative (GRI)* : cette organisation sans but lucratif réunissant des acteurs multiples a l'ambition de créer des normes complètes pour les rapports de durabilité. Les syndicats, en particulier via la commission syndicale consultative auprès de l'OCDE, sont l'un des principaux acteurs impliqués dans le développement de normes en matière de systèmes de rapports. La dernière révision complète des normes a été achevée en octobre 2006 avec la publication des normes de la « troisième génération » (G3). Les indicateurs sont définis et opérationnalisés pour les domaines « économiques », « environnemental » et « social », ce dernier domaine étant subdivisé en « pratiques du travail et travail décent », « droits de l'homme », « société » et « responsabilité du produit ».

3. *Vérification externe/assurance*. Il est de plus en plus reconnu que la crédibilité des systèmes de rapports sur la durabilité dépend de la vérification des données quantitatives et qualitatives qu'ils produisent, par des agents extérieurs, par exemple via un processus d'audit formalisé. Il est également important d'impliquer les acteurs concernés dans le processus de vérification, par exemple, ce qui correspond à la meilleure pratique suivant les conventions cadre internationales.

Objectifs et stratégie de l'entreprise en matière de durabilité

Même s'il est essentiel, le développement d'un système de rapports sur la durabilité adéquat n'est que la première étape dans l'établissement d'une entreprise durable. Une autre étape cruciale consiste à adopter des objectifs concrets de durabilité ainsi qu'une stratégie pour réaliser ces objectifs.

Un examen des récents rapports sur la durabilité indique que seule une minorité d'entreprises ont réellement adopté des objectifs concrets de durabilité, et les stratégies pour atteindre ces objectifs ne sont souvent pas claires dans les rapports. Une récente étude des entreprises américaines par SSOE Inc. (une société privée de conseil en engineering et architecture) indiquait que 45 % des entreprises examinées avaient adopté des objectifs de durabilité.⁴¹ Les plus fréquents de ces objectifs concrets étaient (1) la réduction de la consommation d'énergie et (2) l'amélioration des pratiques de recyclage. La source la plus courante pour la formulation des objectifs était une *task force* ou une commission internes (dans 45 % des entreprises étudiées).

Une autre étude récente, portant sur les 500 plus importantes sociétés cotées à l'échelle mondiale), est parvenue à une conclusion plus critique concernant la fixation des objectifs.⁴² Les deux tiers (335) seulement de ces entreprises possédaient des rapports RSE comprenant des données sur les émissions affectant l'environnement. Parmi elles, seuls 37 % fixent des objectifs SMART (Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes, et Temporellement définis) concernant le changement climatique. 14 % des entreprises qui font rapport ont préféré des objectifs plus larges et 49 % des entreprises qui font rapport n'ont indiqué aucun objectif.

Aligner les incitations au sein de l'entreprise sur les objectifs de durabilité

Un élément essentiel de l'approche de la valeur pour l'actionnaire qui était mis en évidence dans la discussion sur la réforme de la gouvernance d'entreprise consiste à aligner les intérêts du management sur les intérêts

41. SSOE 2008 White Paper on Sustainability, disponible en ligne sur <http://www.ssoe.com/sWhitePaper.pdf>

42. The Corporate Climate Communications Report 2007: A study of climate change disclosures by the Global FT500, Corporate Register.com, February 2008.

des actionnaires au travers d'une redéfinition des systèmes de rémunération du management. En particulier les stock-options et d'autres incitations liées aux actions (par exemple, les stock-options virtuelles, l'octroi d'actions en cas de réalisation de conditions particulières, des incitations liées à la performance relative d'une action de l'entreprise par rapport à un indice de référence) ont été de plus en plus fréquemment utilisés pour atteindre cet objectif. Le pouvoir grandissant d'investisseurs orientés vers le court terme, conjugué aux délais relativement rapprochés pour la réalisation de nombreuses formes de rémunération du management liées à des actions, a suscité la question de la mesure dans laquelle ces pratiques conduisent réellement à une création de valeur à long terme. En outre, l'octroi d'une rémunération significative liée à l'action crée une puissante incitation pour que les *top managers* présentent des rapports erronés sur les finances de l'entreprise afin de doper les cours de l'action (à l'exemple des scandales Enron autour de l'an 2000) ou pour corrompre l'intégrité des pratiques du conseil de l'entreprise (à l'exemple des scandales des options antidatées).

La voie à suivre

Pour faire passer l'entreprise durable du stade de la mise en œuvre partielle d'un petit nombre d'éléments à celui d'une mise en place complète et largement basée pour soutenir le nouveau modèle de croissance, un certain nombre de changements essentiels sont requis. Citons :

- la nécessité d'une législation contraignante créant un cadre de soutien pour l'entreprise durable ;
- la transformation des marchés des capitaux en vue d'abandonner les investissements à court terme à orientation financière, au profit d'investissements à long terme axés sur la durabilité ;
- un rôle accru pour les syndicats, y compris des capacités d'expertise étendues sur la durabilité et sur la collaboration avec d'autres acteurs concernés (par exemple les ONG).

La nécessité d'une législation contraignante

Une question clé dans le développement de l'entreprise durable porte sur le degré de nécessité d'un cadre législatif contraignant. L'argument avancé par une partie des promoteurs de la durabilité, selon lequel la

durabilité est dans l'intérêt (éclairé) des entreprises et peut donc, très largement, être soutenue par des initiatives volontaires, n'est pas plausible. Une législation contraignante est nécessaire dans les domaines suivants :

- L'introduction dans le droit des sociétés d'une indication claire que l'objectif et la responsabilité essentiels de l'entreprise ne sont pas seulement d'accroître la valeur pour l'actionnaire, mais que l'entreprise est une entité sociale tenue de prêter attention aux intérêts d'un large éventail de groupes d'acteurs concernés, dont elle doit accroître le bien-être.
- Une obligation légale faite aux entreprises d'étendre leur rapport au-delà des questions financières pour y inclure tout un éventail d'indicateurs de durabilité. Un tel mandat existe déjà dans quelques pays mais ne porte généralement que sur un petit nombre d'indicateurs (par exemple, les niveaux d'emploi ou l'impact environnemental).
- Dans les pays où les sujets de la négociation collective ou de la participation des travailleurs sont énumérés en détail dans la loi, ce catalogue de questions ouvertes à la négociation doit être clairement étendu afin d'inclure les questions de durabilité. Par exemple, dans les pays qui connaissent le système de conseil à deux niveaux, un catalogue des points devant obligatoirement être discutés et approuvés par le conseil de supervision (y compris les objectifs et les stratégies de durabilité) doit être intégré dans la loi.

Des marchés des capitaux favorables à la durabilité

Un des principaux piliers du modèle capitaliste basé sur les parties prenantes (à côté de la participation des travailleurs) est le capital « patient », traditionnellement apporté par des investisseurs privilégiant le long terme comme les familles, l'État et (dans des pays comme l'Allemagne) les banques. Dans les dernières décennies, toutefois, l'ampleur du capital « patient » provenant de ces sources traditionnelles a décliné. Un élément de soutien important pour l'entreprise durable serait toutefois que les marchés des capitaux ne pénalisent pas – et idéalement, récompensent même – les entreprises qui, de manière transparente et systématique, mettent en œuvre des politiques de durabilité.

Parmi les mesures susceptibles de contribuer à créer pour les entreprises un environnement plus favorable à la durabilité sur les marchés des capitaux, on peut citer :

- Des exigences de rapports obligatoires pour les investisseurs institutionnels (y compris les *hedge funds* et les fonds d'investissement privé) sur les entreprises où ils investissent et sur l'étendue des mesures de durabilité adoptées par ces entreprises. (Les exigences de rapport devraient également être étendues à la gouvernance d'entreprise des investisseurs institutionnels, comme la rémunération du management, etc.).
- Des limites au comportement à court terme des investisseurs, par exemple sous la forme de droits de vote différenciés, de politiques de dividendes et de taux de taxation pour les investisseurs basés sur la durée de leur investissement (par exemple, des dividendes seulement après une période de détention d'un an, ou des doubles dividendes après au moins une période de détention d'un an, etc.).
- Des encouragements au capital plus « patient » comme l'actionnariat des travailleurs, et des garanties que les travailleurs actionnaires ont leur mot à dire sur la gouvernance d'entreprise (par exemple, en France, les travailleurs actionnaires peuvent élire un représentant au conseil lorsqu'ils détiennent au moins 3 % des actions).
- Renforcer le poids des divers éléments de durabilité comme les droits des travailleurs dans les principaux indices d'investissement socialement responsable.

Étendre le rôle des syndicats

Des dimensions importantes de la durabilité, comme les conditions d'emploi ou la santé et la sécurité au travail, sont depuis longtemps des préoccupations essentielles des syndicats. D'autres dimensions, comme les finances de l'entreprise, ont également été de longue date des questions débattues dans les comités d'entreprise et par les représentants des travailleurs au niveau du conseil, tels qu'ils existent dans de nombreux pays européens, en particulier dans les grandes entreprises. Néanmoins, de nombreux éléments du concept multidimensionnel de durabilité s'étendent au-delà des préoccupations traditionnelles des syndicats. À cet égard, l'entreprise durable représente un défi pour la capacité actuelle des syndicats à prendre des positions sur ces questions, et à conseiller les représentants syndicaux et/ou dans les comités d'entreprise au niveau

décentralisé. Jouer un rôle actif dans l'entreprise durable exige donc que les syndicats se constituent leur propre expertise dans des domaines nouveaux, soit par davantage de formation et d'éducation pour les dirigeants et les membres, soit en recourant aux services d'experts ou de consultants pour des conseils sur des questions spécifiques. La négociation d'un accord-cadre sur la durabilité représente également une extension des capacités syndicales vers un nouveau domaine, et impliquera certainement une accumulation d'expériences d'apprentissage.

Conclusion

La voie à suivre pour mettre en place le concept de « l'entreprise durable » dans le cadre du nouveau modèle de croissance ne sera ni facile ni rapide. La crise actuelle du modèle de valeur actionnariale de l'entreprise n'a pas automatiquement conduit à une alternative. Les projets présentés ici ne sont en aucune manière les versions définitives, pas plus qu'ils ne sont élaborés dans les moindres détails, et devront être modifiés et complétés à l'avenir. Néanmoins, comme ce chapitre l'a montré, des mesures peuvent être prises immédiatement et, en effet, certains acteurs ont déjà entamé le processus. Certaines actions peuvent être menées en termes de meilleures pratiques au niveau de l'entreprise, alors que d'autres mesures doivent être prises dans le cadre législatif, au niveau national et supranational. L'entreprise durable peut contribuer à l'établissement d'un nouveau modèle de croissance.

Pour une politique industrielle moderne

Tim Page

Beaucoup d'esprits, depuis un certain nombre d'années déjà, et en particulier dans les économies de marché libérales anglo-saxonnes, nourrissaient une préoccupation que la crise économique a mise au grand jour : la confiance accordée aux services financiers n'était-elle pas excessive, tous comme les risques que les banques prenaient de plus en plus dans leur manière de réaliser des profits ? Ce n'est pas la nostalgie qui inspirait les défenseurs des secteurs manufacturiers plus traditionnels, mais l'idée que si les industries durables (dans les différents sens du mot) ne pouvaient pas générer autant de bénéfices plantureux dans un court laps de temps, elles pouvaient offrir une croissance régulière, une création de richesses et d'emplois à plus long terme.

Un des côtés positifs de la récession, dès lors, est l'intérêt renouvelé pour l'industrie manufacturière. La nature exacte de ce que les différents pays fabriqueront dépendra des atouts qui constitueront, en jargon économique, leurs avantages comparatifs. D'un point de vue britannique, l'accent devrait être mis sur les fabrications à forte valeur ajoutée, nécessitant des compétences élevées et qui offrent des emplois de qualité aux travailleurs. Cela vaut également pour l'Europe occidentale et les États-Unis. Les BRIC – Brésil, Russie, Inde et Chine – se développent rapidement et voudront de plus en plus s'étendre également dans ces domaines. Pour les pays en développement d'Amérique latine, d'Afrique et de certaines parties d'Asie, l'accent sera davantage mis sur des industries plus intensives en main-d'œuvre qu'en capital. L'histoire économique nous dit toutefois que ces régions finiront par évoluer vers des industries de fabrication requérant des compétences plus élevées.

Jusque-là, tout va bien. Mais d'autres facteurs pèsent aussi sur ce débat. La menace du changement climatique ne peut être ignorée. Cela signifie que la demande de produits manufacturés plus verts ne fera que

grandir. En outre, l'entrée de grands pays comme la Chine, l'Inde et le Brésil dans l'économie du monde développé a conduit beaucoup de gens à se demander ouvertement si des pays de taille plus modeste, comme le Royaume-Uni, pourraient rester concurrentiels. Sans remettre en cause la foi universelle dans les vertus de l'ouverture des marchés et de la libre concurrence, mais en reconnaissant qu'il existe des barrières à l'entrée dans de nombreux secteurs, cela pose une autre question, celle du rôle des gouvernements pour contribuer à une renaissance industrielle. Ou, pour le dire autrement, avons-nous besoin d'une stratégie industrielle moderne ?

L'orthodoxie économique ne favorise pas la politique industrielle, accusée de s'opposer au bon fonctionnement de la main invisible du marché. La solution orthodoxe optimale voit les entreprises se développer dans les secteurs qui offrent les rendements – c'est-à-dire les profits – les plus élevés et qui seront économiquement, socialement et culturellement les plus désirables.

Un tel scénario peut séduire dans les pages d'un manuel d'économie. Mais il ignore les leçons de l'histoire économique. Dans un article volontairement provocateur, Justin Lin, vice-président de la Banque mondiale, et Celestin Monga, son conseiller économique, ont déclaré :

l'évidence historique montre que tous les pays qui ont réussi à évoluer d'économies agraires en économies modernes développées – aussi bien les anciennes puissances industrielles d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord que les nouvelles économies industrialisées d'Asie orientale – avaient des gouvernements qui ont joué un rôle proactif pour aider les entreprises individuelles à surmonter les problèmes de coordination et d'externalité dans le processus de transformation structurelle. Et dans les faits, les gouvernements des pays à hauts revenus continuent aujourd'hui à jouer ce rôle. (Lin et Monga 2010)

Ces deux économistes de la Banque mondiale – qui n'est pas une organisation située à gauche sur le spectre politique – justifient l'existence d'une stratégie industrielle et indiquent une manière de la faire fonctionner.

La présente section plaide pour des stratégies industrielles modernes, en réponse à la récession économique, mais aussi parce que le double défi de la mondialisation et du changement climatique nous aurait poussé dans cette direction même si la récession n'avait pas eu lieu. La question

qui se pose alors est de savoir à quoi ces stratégies industrielles doivent ressembler.

Comme on l'a noté plus haut, il existe un large consensus sur la nécessité de maintenir la concurrence. Le protectionnisme est un jeu à somme nulle qui ne fait qu'encourager les entreprises à accumuler de plus en plus de barrières, au détriment de l'innovation et, partant, de la croissance de la productivité. Mais les limites nécessaires du rôle d'un gouvernement ne signifient pas que le gouvernement n'a aucun rôle à jouer. Tous les gouvernements souhaitent par définition accroître la richesse et le bien-être de leurs citoyens. Le développement des économies nationales représente dès lors une question politique. Le problème de l'argument de la main invisible est qu'il suggère que les gouvernements n'ont aucune raison de se préoccuper de savoir quelles sont les industries qui se développeront ou non dans leur pays, alors que ces gouvernements ont toutes les raisons de s'en préoccuper.

Lin et Monga prétendent que les politiques industrielles qui réussissent sont celles qui visent des industries matures qui ne sont pas trop avancées par rapport au propre niveau de revenu par habitant du pays. Des pays pionniers ont joué le rôle, souvent involontairement, de « boussole économique » pour ceux qui cherchent à les rattraper :

Si l'on remonte jusqu'au XVI^e siècle, les Pays-Bas ont joué ce rôle pour l'Angleterre, qui à son tour a servi de modèle et d'objectif aux États-Unis, à l'Allemagne et à la France à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, et au Japon au milieu du XX^e siècle. De même, le Japon a été imité par la Corée, Taïwan, Hong Kong et Singapour dans les années 1960 et 1970. L'île Maurice a choisi Hong Kong comme boussole dans sa stratégie de rattrapage dans les années 1970. La Chine a choisi la Corée, Taïwan et Hong Kong dans les années 1980. (Lin and Monga 2010)

Pour les pays en développement, identifier une économie « boussole » ne devrait pas être trop difficile. Pour un pays comme le Royaume-Uni, qui est déjà une économie développée, la situation est différente. Nous pourrions aspirer à imiter le secteur manufacturier allemand ou le progrès de l'industrie verte dans la plus grande partie de la Scandinavie. Pour les syndicats, le pays pourrait devenir un pays de classe internationale au cours des prochaines décennies. La question n'est pas vraiment de rattraper le revenu par habitant des autres pays, mais de s'inspirer de leurs stratégies industrielles.

Alors, quel rôle pour le gouvernement ? De toute évidence, les gouvernements doivent apporter un soutien horizontal à l'industrie. Investir dans les compétences, qui bénéficient à toutes les industries, constitue un exemple de ce soutien horizontal. Des liens de transport décentés et d'autres infrastructures modernes comme la large bande à grande vitesse, sont également importants. L'accès au financement est essentiel et une banque d'investissement verte (actuellement en discussion dans certains pays) est une institution qui ne saurait venir trop tôt.

Mais d'autres politiques industrielles innovatrices au travers le monde peuvent fournir d'utiles leçons aux responsables politiques. Le Fonds stratégique d'investissement (FSI) offre un modèle possible. Le FSI, qui a pour actionnaires la Caisse des dépôts et le gouvernement français, investit dans les structures en capital des entreprises privées, en agissant comme un actionnaire minoritaire. Il cherche à être un investisseur à long terme, avec un horizon d'investissement à 8 ou 10 ans, voire davantage encore. Il investit une somme qui lui donne une présence et lui permet d'avoir son mot à dire en termes de gouvernance, au travers de sièges au conseil d'administration. Plutôt que d'offrir des subventions, il s'associe lui-même au risque entrepreneurial. Le Fonds dispose de 20 milliards d'euros : 6 milliards d'euros en cash et 14 milliards en participations dans des entreprises.

Le FSI investit dans des entreprises qui présentent un intérêt stratégique pour la France. Il permet au gouvernement de pousser les secteurs où la France peut devenir et rester un leader mondial. Il reconnaît que la fonction de création de richesse doit être laissée aux entreprises – le FSI est un acteur minoritaire dans les entreprises dans lesquelles il investit – mais il reconnaît également que la création de richesse n'est pas seulement dans l'intérêt des entreprises. En outre, si un budget de 20 milliards d'euros peut sembler très élevé, le Fonds ne dépense pas cet argent : il l'investit. Il devrait attendre un retour sur son investissement, comme tout autre actionnaire. Et de fait il est censé réaliser un profit. Cela impose une discipline importante au FSI. Les critiques de la politique industrielle au Royaume-Uni prétendent que dans les années 1970 – la décennie la plus (tristement) célèbre de la politique industrielle – le gouvernement n'avait pas sélectionné des gagnants mais cherché à renflouer des perdants. Le FSI ne devrait pas davantage que n'importe quel autre actionnaire investir dans une entreprise manifestement au bord de la faillite.

Si les gouvernements ont un intérêt pour l'industrie, ils devraient le dire. Cet intérêt n'a rien d'illégitime. Au contraire, ce que les entreprises qui traitent avec les gouvernements disent souvent, c'est qu'elles souhaitent une réponse franche. Si elles n'obtiennent pas tout ce qu'elles souhaitent, mais qu'elles savent quelles sont les priorités du gouvernement, elles peuvent prendre des décisions en conséquence. La France est aussi le pays des « grands projets ». Historiquement, les gouvernements ont visé un certain nombre d'objectifs ambitieux comme le TGV ou l'A380, et les entreprises privées savent que différentes stratégies gouvernementales – par exemple le développement des compétences ou l'infrastructure industrielle – seront conçues pour répondre à ces ambitions. Elles peuvent alors investir dans les domaines dont elles peuvent prévoir la croissance. Au Royaume-Uni, la *Defence Industrial Strategy* fonctionnait de la même manière. Les entreprises connaissaient les grandes décisions en matière d'achats militaires, portant sur des milliards de livres, des années à l'avance, si bien qu'elles savaient où cibler leur propre développement si elles voulaient concourir pour ces contrats. Les achats militaires sont soumis à des règles différentes des autres dépenses publiques, mais le principe qui veut que l'on connaisse les ambitions du gouvernement fonctionne de la même manière.

En conclusion, le danger est réel de voir, après un certain temps, l'économie mondiale revenir aux valeurs qui nous ont menés à la récession économique. Parmi elles, la vision à court terme qui a conduit tant de banques et d'institutions financières à se comporter comme elles l'ont fait. Pour éviter ce danger, il est recommandé que :

- les gouvernements à travers le monde adoptent une approche à long terme de leur avenir économique ;
- les politiques industrielles stratégiques soient considérées comme un élément essentiel de la construction de l'ordre économique mondial de l'après-crise ;
- les gouvernements ciblent le développement d'industries qui ne sont pas trop avancées par rapport à leur propre niveau de revenu par habitant ;
- les stratégies industrielles suivent les objectifs établis par les gouvernements concernant la contribution de secteurs industriels essentiels à la croissance économique, à la création de richesses et d'emplois, et à la durabilité industrielle ;

- le commerce mondial et les règles de concurrence rejettent le protectionnisme mais reconnaissent le rôle légitime du gouvernement pour construire des industries stratégiques et en particulier pour rendre « plus vertes » les industries traditionnelles.

Des services publics de qualité pour une croissance équitable et durable

Sébastien Dupuch

Introduction

La réduction du rôle de l'État et des pouvoirs publics en général dans l'activité économique constitue l'un des piliers du consensus de Washington qui a dominé l'évolution des politiques économiques récentes. Pour chercher à atteindre les objectifs de redressement des déficits publics, les gouvernements ont adopté des mesures visant à réduire leurs dépenses et à libéraliser les marchés.

Cette tendance est imputable également à différentes formes de mécontentement quant aux préceptes régissant la gestion du secteur public. Les services publics ont été accusés d'être à la fois coûteux et inefficaces. On a prétendu que leur « modernisation » exigeait une soumission partielle ou totale au jeu de la concurrence ou, en tout cas, l'acceptation des pratiques de gestion caractéristiques du secteur privé.

Pourtant, l'impact de ces mesures a été mitigé, c'est le moins que l'on puisse dire. Dans certains pays, certaines privatisations ont relativement bien fonctionné – personne ne suggère au Royaume-Uni, par exemple, que l'État devrait s'occuper de produire de l'acier, de construire des avions ou de gérer des services de télécommunications. Mais il est tout aussi difficile de prétendre que la privatisation des monopoles naturels (et plus précisément de l'énergie et de l'eau) a eu un impact favorable pour les consommateurs. Les politiques de libéralisation ne se sont pas révélées particulièrement positives. Aucune preuve déterminante n'atteste qu'une approche basée sur le marché en matière de soins de santé donne des résultats supérieurs – les États-Unis continuent à dépenser le pourcentage le plus élevé du PIB de toute l'OCDE en matière de soins de santé, mais de nombreuses personnes restent sans couverture médicale (cela devrait changer une fois le plan de soins de santé

du président Obama devenu opérationnel) et les résultats en termes de santé pour les groupes les plus pauvres de la société sont pires que dans les pays comparables.

Nous avons déjà vu que les gouvernements ont mis en évidence le rôle positif joué par le secteur public pour atténuer les effets de la crise. À cet égard, il semble que l'on ait assisté à une résurgence de l'idée assez ancienne suivant laquelle seul le gouvernement peut agir pour stabiliser une économie capitaliste par nature instable. Mais les politiques d'austérité sont de nouveau en vogue et le risque est réel de voir la consolidation budgétaire porter préjudice à la fourniture de services publics au détriment de l'ensemble de la société, à l'exception des plus riches.

Qu'entend-on par secteur public et services publics ?

L'État a quatre rôles essentiels à jouer dans une économie capitaliste avancée. Il remplit une fonction de *protection* et de *régulation* dans la mesure où il compense la faiblesse ou l'incapacité du marché et garantit la sécurité des transactions. L'État est un *producteur* dans la mesure où il est responsable de l'investissement public ; il est un *acteur* et un *opérateur* dans la mesure où il conduit et met en œuvre les principales formes de politiques publiques.

Au sens large, l'expression « service public » renvoie au fait que les citoyens peuvent revendiquer des droits à des services qui leur ont été accordés au travers d'un processus démocratique et qui sont fournis sur une base non discriminatoire. Toutefois, au sein de l'Union européenne, cette notion de service public fait l'objet de différences significatives entre les pays, s'agissant de la nature et de l'étendue de la fourniture des services publics, ainsi que du mode d'organisation et d'intervention des pouvoirs publics dans des secteurs comme la santé ou l'éducation. L'UE établit une distinction entre les « services d'intérêt général » (SIG), qui sont définis par les États membres, et les « services d'intérêt économique général » (SIEG), qui sont soumis aux règles européennes de concurrence.

Pour circonscrire le champ de notre analyse, il serait adéquat d'établir les distinctions suivantes :

- les activités appartenant au secteur public dans le contexte des fonctions de régulation de l'État (police, défense, justice, finances publiques, administration générale et locale, etc.) ;
- la protection sociale (assurance-maladie, assurance chômage, assurance vieillesse, etc.) ;
- les services publics non marchands (santé, éducation, routes, égouttage, culture, etc.) ;
- les services concernant les activités du marché qui ont été reprises par le secteur public parce qu'ils répondent à des besoins ou à des intérêts essentiels qui ne sont pas aisément compatibles avec le fonctionnement du marché. Cela s'applique, entre autres choses, à des infrastructures comme les autoroutes à péage, les chemins de fer, les ports, les transports publics locaux, la production et la distribution d'énergie, l'approvisionnement en eau, les postes et télécommunications.

En plus des difficultés de s'accorder sur une définition commune, les données permettant de comparer la taille des services publics en Europe sont rares. Certains indicateurs ont néanmoins été récemment publiés dans une étude menée par le Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services (CEEP).⁴³ Cette publication dresse le tableau des SIG dans l'économie européenne. Leur part dans le PIB de l'UE 27 a été estimée à 26 % en 2006, ils représentaient 30 % de l'emploi. Mais cette étude n'offre pas d'aperçu sur l'évolution des SIG au fil du temps, une information qui serait un préalable pour mesurer l'ampleur du mouvement de libéralisation des services publics. Il ne fait pas non plus de distinction entre les activités fournies dans le contexte d'une propriété publique, celles qui sont ouvertes au secteur privé ou partagées avec lui, et celles qui sont fournies exclusivement par des entreprises privées.

Les résultats des politiques de libéralisation

Alors que les économistes néolibéraux ont longtemps décrié la faible productivité des services publics et développé des arguments en faveur de leur ouverture au secteur privé, il est important de souligner que les résultats des politiques conduites pour libéraliser les services publics ont été très inégaux (Drevet 2010).

43. *Mapping the public services*, CEEP (2010), disponible sur: http://www.ceep.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58

Accusés d'être coûteux et de faible qualité, les services publics ne sont pas capables – disait-on – de générer les incitants requis pour les rendre plus efficaces et plus innovateurs. Le secteur public, soumis aux ordres d'une bureaucratie encombrante, était blâmé pour son incapacité à intégrer le progrès technologique. L'introduction des principes de concurrence était destinée à abaisser les coûts, encourager l'innovation et améliorer la qualité des services fournis.

Suite aux privatisations, ces services pèsent peut-être moins lourd sur les finances publiques, mais des investissements majeurs restent de la responsabilité des pouvoirs publics. De nombreux types d'activités exigent le type d'investissement à grande échelle que des entreprises privées ne sont pas en mesure de consentir. Une entreprise privée qui paie des dividendes à ses actionnaires cherche à maximiser ses profits et adapte sa politique tarifaire en conséquence, plutôt que d'investir dans les infrastructures généralement coûteuses. L'exemple de la privatisation des chemins de fer anglais est éclairant. Cette privatisation, dans les années 1990, a rapidement conduit à un accroissement des retards, à un allongement des trajets et à davantage d'accidents. Railtrack, la société privée responsable de la gestion des infrastructures, n'a pas procédé aux investissements nécessaires. Seuls les pouvoirs publics sont en mesure de garantir l'intérêt public en entreprenant ce type d'investissement qui sera rentable à long terme. La privatisation s'est fréquemment traduite par le passage au secteur privé des segments susceptibles de générer des profits juteux, alors que le secteur public conservait la responsabilité des infrastructures.

Une étude Eurobaromètre effectuée en janvier 2009 sur la satisfaction des consommateurs suite aux changements affectant les fournisseurs de services, a révélé un niveau élevé d'insatisfaction, en particulier dans les domaines des assurances de l'énergie. Même dans les télécommunications, souvent considérées comme un succès, des problèmes significatifs demeurent, souvent au détriment des ménages les plus pauvres, en particulier (Crozet 2007). Par exemple, la Commission a plusieurs fois dû intervenir pour décréter une réduction du coût des appels téléphoniques internationaux.

Dans le cas des monopoles dits naturels, la conséquence de la privatisation a été la création d'un marché oligopolistique avec un régime de réglementation relativement inefficace. En matière d'offre de gaz et d'électricité, la privatisation a débouché sur des hausses rapides des

prix, à la fois pour les ménages et les entreprises. En Suède, l'ouverture des services postaux à la concurrence en 1993 a entraîné des augmentations importantes des tarifs postaux pour les particuliers.

La libéralisation, enfin, peut exacerber les inégalités, dans la mesure où l'objet du service public est de garantir que tous les citoyens aient également accès aux biens et services essentiels. Il est fréquemment arrivé que les avantages ne bénéficient qu'aux seuls gros consommateurs. C'est ce qui s'est produit en France en 2005, par exemple, avec la privatisation de l'autorité responsable du contrôle technique des poids lourds. Le transfert de cette entité entre des mains privées a entraîné des augmentations de coût de quelque 20 %, pour 90 % des opérateurs de transport routier – de petites entreprises – alors que les 10 % restants – les grands groupes – ont bénéficié de la réforme parce qu'ils étaient en position de soumettre des offres et de cette manière de forcer les centres de contrôle privé à réduire leurs coûts (« la baisse des prix pour les uns correspond à une hausse des prix pour les autres »).

Les services publics : une composante essentielle de la croissance, de l'investissement et de l'emploi

Les arguments favorables au maintien des services publics ont longtemps recouru à l'idée du monopole naturel. Basée sur des arguments théoriques solides, cette notion suggère que dans des secteurs fournissant des biens et services essentiels, et dont les activités sont caractérisées par des économies d'échelle majeures, une forme d'organisation monopolistique est dans le meilleur intérêt d'une grande partie de la population, en étant plus efficace d'un point de vue économique qu'un mode d'organisation concurrentielle. En pratique, les monopoles naturels ont aujourd'hui été démantelés par la séparation des infrastructures et des activités dans des secteurs comme l'énergie ou le transport, ce qui a donné lieu à des sous-marchés où la concurrence entre en jeu.

La présence d'externalités négatives ou positives, générées par des agents privés, justifie également l'existence des services publics, que ce soit pour traiter des conséquences des activités d'un agent sur les activités d'un autre (protection de l'environnement, par exemple) ou pour renforcer les avantages pour une grande partie de la population de la fourniture de tous les biens collectifs par les pouvoirs publics. En ac-

ceptant la responsabilité de la production de ces biens et services, l'État permet à chacun d'en tirer parti à un moindre coût.

La production publique de biens spécifiques comme l'éducation, les soins de santé ou les transports a également des effets cumulés sur la croissance. De même, la recherche, l'innovation, l'expertise, l'*engineering*, réalisés ou acquis dans le cadre du secteur public, contribuent au développement d'activités privées. Lorsque la recherche publique est centrée sur l'innovation technologique, elle seule est en mesure de financer la recherche à long terme, dont les bénéfices ne sont pas immédiats. La qualité des services publics, leurs domaines respectifs de compétences, leurs infrastructures et leurs disponibilités locales sont, en outre, des actifs qui représentent autant d'incitants pour les entreprises privées à mettre en œuvre leurs opérations et à développer la compétitivité.

Une étude de l'OCDE a également montré que l'investissement public peut influencer la croissance en améliorant les conditions générales (par exemple grâce au développement des infrastructures) dans lesquelles les agents privés mènent leurs activités (Bassinini et Scarpetta 2001). L'investissement public exerce aussi un effet de levier majeur pour l'investissement privé, notamment pour des projets industriels qui peuvent ne s'avérer profitables qu'à très long terme ou dont les dimensions considérables ou les risques inhérents font qu'ils ne peuvent être assumés par le secteur privé (Pollin et Baker 2009). Ces constatations sont particulièrement pertinentes dans le contexte des politiques du développement durable : les mesures d'économie d'énergie, par exemple, et le développement de nouvelles formes d'énergie, les voitures électriques, ou le développement de la couverture numérique.

Conclusion

Dans le cadre d'un nouveau modèle de croissance, il est important de réaffirmer le rôle essentiel des services publics comme un moyen de garantir des droits fondamentaux, la cohésion sociale et la solidarité, et de concilier une réduction des inégalités et la satisfaction des besoins et des attentes de la population dans son ensemble. À un moment où la pression en faveur de plans d'austérité grandit à l'échelle européenne, il est essentiel pour le public de disposer d'une information honnête sur la manière dont ces plans affectent la croissance, le développement de la richesse et de l'emploi, et les efforts de réduction des inégalités.

En Europe, il convient de mettre en œuvre un cadre régulateur définissant clairement la couverture qui doit être fournie par les services publics afin de garantir un accès aux services essentiels et de satisfaire les besoins de la manière la plus appropriée possible, tout en encourageant l'utilisation efficiente de la terre et des ressources communes.

Les lignes directrices suivantes peuvent s'avérer utiles pour la fourniture de services de haute qualité, auxquels tous se verraient garantir l'accès, et offrant des opportunités de participation accrue de la part des citoyens et des usagers :

- Il faut entreprendre une évaluation sérieuse des mesures de libéralisation et des privatisations qui ont réduit le champ d'action des services publics.
- La privatisation ne devrait avoir lieu que si l'on dispose d'indications claires que la concurrence serait à la fois effective et bénéfique. Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire que le public reprenne la propriété/le contrôle de certains services. Au niveau local, le cas s'est déjà produit pour des transports publics, l'accès à certaines formes d'énergie, la distribution d'eau et la gestion des déchets.
- Un cadre européen doit être créé pour le service public, pour mieux relier les réseaux, garantir leur mission comme de contribution à l'intérêt public, et inclure dans leur tâche des préoccupations de nature sociale, ainsi qu'un renforcement de la démocratisation et du contrôle par l'utilisateur.
- Le secteur public doit être renforcé en concevant des politiques industrielles appropriées. Aujourd'hui, par exemple, l'Union européenne ne dispose pas d'un aperçu général adéquat de son propre tissu industriel. Les objectifs et les moyens d'une politique industrielle ambitieuse devraient être les suivants :
 - développer des infrastructures de qualité (transport, eau, électricité, communications, etc.) ;
 - encourager la création et le développement de nouveaux secteurs industriels au moyens de programmes d'investissements publics, de subventions aux investissements, d'aide à la création de nouvelles entreprises ;
 - axer les budgets publics de la recherche scientifique vers les domaines considérés comme prioritaires, en particulier dans le sens d'une évolution vers le développement durable ;

- concevoir des règles et des mécanismes commerciaux spécifiquement destinés à éviter les situations de concurrence déloyale ;
- encourager l'adoption de normes de protection de l'environnement et de normes internationales du travail.

La croissance verte et la nécessité d'un changement de paradigme : les défis de la mise en œuvre de la justice sociale dans un monde aux ressources limitées

Anabella Rosemberg et Lora Verheecke

Introduction

Lors du sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro en 1992, un consensus mondial avait pu être atteint sur l'existence d'une connexion inévitable entre justice sociale, protection de l'environnement et sécurité économique. Le nouveau slogan du développement durable bénéficiait, semblait-il, d'un niveau élevé d'engagement politique. Aujourd'hui toutefois, près de 20 ans plus tard, les progrès accomplis paraissent bien minces. Les limites de notre système économique actuel ont été révélées par l'épreuve constante du changement climatique dû aux activités humaines ; les inégalités de revenus se sont accentuées ; une grande partie des pays en développement continuent d'éprouver de grandes difficultés (comme nous l'avons vu au chapitre 3) ; la récession mondiale, enfin, a révélé la fragilité d'un capitalisme alimenté par la finance.

Il se peut que la crise bancaire ait créé une nouvelle opportunité de faire du développement durable une réalité en nous forçant à repenser les fondamentaux de notre système économique. Cet article présente une réponse syndicale à l'impératif politique et cherche à expliquer comment l'exigence de la prise en compte du changement climatique peut faire l'objet d'une approche équitable.

Davantage de croissance mais une croissance plus verte ? La théorie de la modernisation écologique

Les deux concepts essentiels à cet égard sont la croissance verte et l'économie verte. L'un et l'autre sont entrés récemment dans le discours politique et ont été présentés comme une voie possible de sortie

de la crise. Ils ne sont néanmoins guère nouveaux et se fondent sur une évaluation plus ancienne de la capacité du système économique à prendre en compte les impacts de la production et de la consommation sur l'environnement. En termes plus techniques, ils ne représentent rien d'autre qu'un effort pour « internaliser les externalités ».

Ces notions tout à fait orthodoxes sont au cœur de la théorie de la modernisation écologique. L'hypothèse centrale ici est que la réponse appropriée au défi environnemental ne consiste pas à abandonner l'objectif de croissance. Il n'existe pas de connexion nécessaire entre poursuite de la croissance et dévastation de l'environnement. Suivant cette théorie, la crise environnementale actuelle est le résultat des défaillances des institutions et du marché (Stern 2007). Réformer ces institutions et ces marchés constitue la clé de l'amélioration environnementale, étant donné que « les institutions politiques, économiques et sociales existantes peuvent internaliser le respect de l'environnement » (Hajer 1995). Il est possible de « verdir » les marchés si un coût peut être attribué à l'impact de l'activité économique. La promotion de sources d'énergie propres et l'amélioration de l'efficacité du matériel représentent deux exemples évidents de mesures de modernisation écologique.

Cette théorie présente plusieurs avantages. Une économie plus verte constitue une meilleure alternative que la croissance ordinaire. Elle peut revitaliser l'économie dans les périodes de déclin économique grâce à la mobilisation de nouveaux investissements, à la création d'emplois dans les secteurs émergents ou aux processus d'innovation. Une croissance verte peut également encourager l'investissement dans les innovations environnementales. Les écologistes modernistes pensent que l'utilisation efficace des ressources peut abaisser les coûts de production et générer une croissance économique grâce à la réduction de la consommation des ressources naturelles (Jackson 2010).

Dans une perspective syndicale, une économie plus verte représente une opportunité pour établir un agenda progressiste pour le développement durable. En d'autres mots, il existe une chance de transformer des secteurs traditionnels – en améliorant la productivité des ressources, par exemple – et de créer des emplois de qualité dans des secteurs nouveaux. En outre, en ramenant la problématique de l'emploi dans le débat sur le développement durable, les syndicats montrent clairement que la notion de développement durable présente un certain nombre de dimensions. Il est possible d'établir un lien entre un impact environnemental limité

et un travail de qualité élevée. Et, bien sûr, une telle approche de la croissance ajoute une nouvelle dimension à la compétitivité des entreprises, qui, au cours des 40 dernières années, s'était pratiquement limitée à exiger la déréglementation des marchés du travail.

La croissance verte suffit-elle ?

En dépit du large consensus sur l'agenda de la modernisation écologique, cette approche n'est pas sans poser problème. Comment, par exemple, peut-on garantir l'intégrité des mesures ? Il est relativement facile d'envisager une situation dans laquelle davantage d'énergies renouvelables sont accessibles, mais une augmentation de la consommation d'énergie signifie que les avantages écologiques de l'énergie renouvelable sont atténués par la hausse constante de l'utilisation des carburants fossiles. En principe, l'*energy mix* pourra être plus durable, mais la consommation énergétique totale ne le sera certainement pas.

Le second inconvénient, plus proche des préoccupations traditionnelles des syndicats, réside dans la confiance que ces théories placent dans le marché comme outil de changement de la production et de la consommation. Les écologistes modernistes affirment que le marché constitue « un mécanisme plus efficient et plus efficace que l'État pour coordonner la prise en charge des problèmes environnementaux » (Mol 1995: 46–47). L'expérience pratique nous apprend que cela peut ne pas être vrai. Les signaux donnés par les prix n'aident pas toujours les acteurs du marché à se comporter d'une manière plus écologique. C'est manifestement le cas de la hausse des prix de l'énergie pour les ménages. Face à une augmentation potentielle de leurs factures, les locataires ont un incitant à isoler leur maison pour réduire leurs dépenses. Mais le propriétaire, qui supportera la charge de l'investissement, ne voit pas l'intérêt d'investir dans l'isolation puisqu'il n'en tire pas de bénéfice direct. En pareil cas, seule une réglementation peut faire évoluer la situation, non une simple augmentation des prix. En outre, les signaux des prix en matière d'énergie peuvent avoir un impact négatif sur le plan de la distribution en pénalisant davantage les consommateurs plus pauvres ou plus vulnérables, qui consacrent parfois jusqu'à 40 ou 50 % de leurs revenus pour financer leur consommation d'énergie.

Les théories de la croissance verte ont souvent ignoré « les questions de justice sociale et les processus d'inclusion et d'exclusion sociale », qui

se développent dans le cadre de la modernisation qu'elles défendent (Swyngedouw et Cook 2009: 12). On peut comprendre que des citoyens refusent la nécessité d'une « croissance verte » ou d'une « économie verte », si les coûts leur semblent supérieurs aux avantages, ou si la charge de l'ajustement n'est pas équitablement partagée. Ce sont des préoccupations essentielles pour les syndicats. Aucune transition verte, aucun changement de paradigme ne sera possible si le processus ne reflète pas de manière adéquate les préoccupations légitimes des travailleurs. Les perdants de l'évolution devront être dédommagés et aidés à s'adapter.

Les critiques radicales de l'approche de la croissance verte prétendent que le changement de paradigme requis par la crise environnementale ne peut être réalisé par une croissance verte ou par une économie plus verte. De leur point de vue, la croissance est le problème et non la solution : nous aurons tous à nous contenter de moins à l'avenir. En réalité, bien entendu, on confond ici deux questions : la première est celle du caractère durable de notre modèle économique actuel ; la seconde, celle de la mesure appropriée de la croissance. Nous avons déjà vu (chapitre 1) qu'une nouvelle approche s'impose pour mesurer les résultats de l'activité économique, y compris l'impact environnemental, et nous avons convenu de la nécessité d'un « tableau de bord » des indicateurs économiques et sociaux. Mais plaider pour une nouvelle approche de la mesure de la croissance ne veut pas dire souhaiter une économie sans croissance. En effet, si l'activité économique était réduite à un état de stabilité permettant de ne plus épuiser les ressources naturelles, ce sont les pauvres qui en souffriraient le plus, en particulier dans les pays en développement (Fitoussi 2010: 63). C'est pourquoi une transition juste est une condition préalable de ce changement de paradigme.

Au-delà de la croissance

Même s'il n'existe pas d'alternative claire au paradigme de la croissance, un certain nombre d'idées – parmi lesquelles, la « juste transition » – se sont développées ces dernières années avec une vision à long terme et un objectif similaire : réaliser la prospérité et un partage équitable des ressources naturelles par d'autres moyens. Ces idées incluent le concept de « prospérité sans croissance » et de « droits au développement dans l'effet de serre global ».

Prospérité sans croissance : Tim Jackson, membre de la commission britannique pour le développement durable a récemment produit un rapport, intitulé *Prospérité sans croissance* qui a fait grand bruit. Son approche est centrée sur le désir d'assurer que la population bénéficie d'une vie décente et ait la capacité de s'épanouir grâce à des changements dans son comportement et son mode de vie (Druckman, A. et Jackson 2010). Les mesures essentielles pour réaliser ce nouveau paradigme sociétal comprennent notamment d'importants investissements durables à long terme, qui créent des emplois décents, une réforme des marchés financiers, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle grâce à une réduction des heures de travail et à une baisse du niveau de consommation. Ces mesures essentielles sont très proches de propositions syndicales anciennes ou actuelles. Il existe cependant une question essentielle qui n'est pas traitée dans cette nouvelle approche : le développement. Jackson reconnaît que la « prospérité sans croissance » n'est concevable que dans les nations les plus riches (Jackson 2009). Autrement dit, le modèle pourrait être pertinent pour les économies de l'OCDE – même si les obstacles à sa mise en œuvre sont gigantesques – mais il est peu pertinent pour les pays en développement, où une croissance écologiquement durable doit être une priorité absolue. En d'autres mots, nous avons besoin de davantage d'instruments politiques.

Droits au développement dans un monde sans contrainte carbone : certaines idées intéressantes ont été lancées dans le cadre des « droits au développement ». Ce cadre a été développé pour offrir certaines orientations politiques à la fois aux pays développés et aux pays en développement. Il ne va pas sans poser quelques problèmes.

Plutôt que de concevoir la transition vers une société plus durable en fonction du seul PIB des nations, ce cadre suggère un changement de notre façon de penser. Il base la part de l'effort dans la réduction des émissions sur deux concepts : l'indice de capacité et de responsabilité (pour les États) et le seuil de développement (pour les individus). Le seuil de développement est le niveau de bien-être en dessous duquel les individus ne sont pas supposés partager les coûts de la transition climatique. Les personnes situées au-dessus du seuil doivent supporter les coûts de la réduction des émissions associées à leur propre consommation, ainsi que les coûts liés aux mesures qui doivent garantir que la population située en dessous du seuil, en progressant vers ce seuil, le fasse en optant pour des politiques durables à faible émission. Le seuil de développement est actuellement fixé à dollars 20 par personne et par jour.

L'indice de capacité et de responsabilité établit comment l'effort doit être réparti entre pays. La responsabilité des États est définie sur la base de leurs émissions nationales cumulées depuis 1990, en excluant les émissions qui correspondent à une consommation inférieure au seuil de développement. De même, la capacité est la somme de tous les revenus individuels, en excluant les revenus situés en dessous du seuil. L'indice détermine ainsi le niveau des actions que les États doivent entreprendre pour contribuer à lancer une transition mondiale vers une économie à faible émission de carbone, et aider les pauvres à s'adapter aux changements inévitables qui les attendent.

Comment cette réflexion peut-elle contribuer à un changement de paradigme ? Tout d'abord, elle introduit la dimension de la justice sociale dans le débat sur la protection de l'environnement. La responsabilité de « payer » pour le changement climatique incombe aux classes sociales supérieures au sein des différents pays. Le cadre est également ambitieux : il suppose que les pays puissants accepteront des obligations importantes et s'engageront à procéder à des transferts financiers et à des transferts de technologie importants au plan international (Baer 2008: 16–25).

Introduire une telle réflexion parmi les solutions aux changements climatiques éviterait de placer une pression excessive sur les secteurs les plus pauvres des pays pour contribuer aux solutions du problème, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement.

Transition juste : même s'il existe un consensus général sur l'idée que la justice sociale ne peut être obtenue sans protection de l'environnement, les moyens par lesquels une approche « gagnant-gagnant » pourrait devenir réalité restent peu clairs. Comment des politiques respectueuses de l'environnement peuvent-elles préserver le niveau de vie des travailleurs et des communautés qui gagnent leur vie tout en portant préjudice à l'environnement ? Comment faire face aux impacts de la transformation de nos économies ? Ces problèmes sont à l'origine du concept de « transition juste », développé par le mouvement syndical international comme un outil destiné à assurer que les actions environnementales ambitieuses intègrent les besoins sociaux et sociétaux.

La transition juste fait référence à la nécessité d'investissements durables à long terme qui pourraient créer des emplois décents et transformer les emplois des secteurs traditionnels ; à des politiques proac-

tives de formation et de développement des compétences ; au dialogue social avec les syndicats, les employeurs et les autres acteurs concernés ; à l'étude et à l'évaluation précoce des impacts sociaux et sur l'emploi des politiques environnementales ; au développement de dispositifs de protection sociale et à la nécessité de développer des plans de diversification économique à l'échelle locale (Rosemberg 2010).

Comment un cadre de « transition juste » contribue-t-il au changement de paradigme ? Tout d'abord, il éliminerait la contradiction apparente entre la protection du niveau de vie et celle de l'environnement. Ensuite, il a l'avantage de mettre en lumière l'importance de l'anticipation et de la planification des politiques industrielles et du développement, et de permettre une réflexion à moyen et à long terme. Enfin, en tant qu' « outil de transition » il rend possible une réorientation vers un modèle économique différent.

Conclusion

Plusieurs groupes dans la société reconnaissent la nécessité d'un changement de paradigme si nous voulons atteindre des objectifs sociaux et environnementaux. Néanmoins cette réflexion est toujours divisée en « silos ». ⁴⁴

Si certaines opportunités d'emploi et de croissance émergent de la théorie de la modernisation écologique, il est important d'examiner quelles seront les conséquences du paradigme de la croissance pour notre société et nos ressources naturelles et qui payera pour elles. Des idées nouvelles qui relient ces deux dimensions sont en train d'émerger, mais sont encore inabouties.

Même si le mouvement syndical a progressé de manière significative dans la compréhension et dans l'action sur les questions environnementales, des propositions comme celles que recouvre le concept de transition juste n'ont pas encore réalisé un consensus en dehors du mouvement syndical. La dégradation de l'environnement et l'actuelle crise économique ont ouvert un espace critique pour les syndicats, pour faire entendre leur voix et offrir un cadre alternatif plus complet.

44. Un « silo d'information », par exemple, est un système de gestion incapable d'opérer de manière réciproque avec d'autres systèmes de gestion qui lui sont liés.

Il est nécessaire d'amplifier nos efforts à la hauteur de cet exercice, car les conséquences du modèle économique actuel ont déjà généré des changements irréversibles dans la base de ressources naturelles de notre planète, ce qui risque d'affaiblir encore les perspectives de parvenir au travail décent et au développement durable.

Les emplois verts et la transition verte

Béla Galgóczi

Introduction

Quelle sorte d'économie émergera de la crise et quelles seront les fondations de la croissance future? La grande restructuration à venir sera la transformation en une économie à faible émission de carbone, appelée aussi « transition verte », ou même « troisième révolution industrielle » (Jänicke et Klaus 2009).

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC-IPCC 2007) et le rapport Stern (Stern 2006) ont apporté des preuves convaincantes que le monde vit déjà le réchauffement global et que, depuis le début de l'ère industrielle, l'impact des hommes sur le climat excède considérablement l'impact de facteurs naturels. Dès lors, des réductions importantes des émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine s'imposent d'urgence si nous voulons éviter que le climat de la planète subisse des changements spectaculaires, irréversibles et qui s'auto-alimentent.

Le G8 s'est accordé en 2009 sur le fait que la hausse des températures mondiales ne devait pas dépasser 2°C par rapport au niveau préindustriel. Pour y parvenir, d'ici à 2050, les émissions doivent être réduites de moitié par rapport à leur niveau de 1990. Pour les pays industrialisés, cela signifierait une réduction de 80 % de leurs émissions à cette date.

Il existe un large consensus sur le fait que ces objectifs seront mis en œuvre et que la croissance économique future devra être découplée de l'utilisation de l'énergie et des ressources. Pour atteindre cet objectif, le spectre entier de l'activité économique devra être transformé. Même si les outils politiques appliqués ne sont pas encore clairs et que l'horizon

temporel est incertain, nous devons prendre l'objectif de réduction de 80 % des émissions d'ici à 2050 comme un cadre fondamental de l'activité économique future dans les pays industrialisés. La mise en œuvre de ces objectifs climatiques entraînera un processus de restructuration qui transformera de fond en comble les emplois industriels en termes quantitatifs et qualitatifs.

La présente section cherche à faire le point sur les conséquences attendues de cette transformation sur les emplois industriels européens et à présenter les défis auxquels les syndicats sont confrontés. Nous présentons un bref aperçu des objectifs de la politique climatique européenne à la lumière de la stratégie 2020 de l'UE, montrant que ni les outils économiques nécessaires, ni les mécanismes de mise en œuvre ne sont encore clairement définis. Nous rendons compte de la littérature disponible et des initiatives de la Commission européenne pour évaluer l'impact sur l'emploi futur, et nous examinons également un certain nombre de questions ouvertes. Nous présenterons des prévisions pour l'emploi dans des secteurs particuliers, tout en soulignant le caractère incertain de telles prévisions et en nous focalisant sur les grandes évolutions et sur les principaux défis.

L'objectif final de cette section est d'attirer l'attention des responsables politiques sur le fait que des outils de politique économique ainsi que la feuille de route pour la réalisation des objectifs climatiques doivent être clairement définis, avec des mesures d'accompagnement pour garantir un juste partage de la charge lors du processus de transformation.

Les grands objectifs de la politique climatique et les réalisations passées

L'Union européenne s'est engagée à baisser ses émissions de GES de 20 %, voire de 30 % si le reste du monde promet des réductions significatives. Le nouveau gouvernement japonais a promis une réduction de 25 % par rapport à 1990 mais n'a guère donné de détails sur la manière d'atteindre cet objectif. Les États-Unis se proposent une réduction de 17 % des émissions de 2005 à l'horizon 2020 (ce qui se situe environ 4 % en deçà des niveaux de 1999), un objectif très inférieur au chiffre de 25 à 40 % qui est attendu de la part des pays développés. Pour les pays industrialisés, une réduction de 80 % de leurs émissions équivaut à une réduction à deux tonnes de CO₂ par habitant et par an. En 2008, les

émissions aux États-Unis étaient de quelque 24 tonnes par habitant ; en Europe, ce chiffre est de dix tonnes.

Selon la « feuille de route » établie lors de la conférence de Bali de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les pays en développement ne sont pas tenus à des objectifs chiffrés en termes de réductions, mais ils doivent proposer des « actions nationales d'atténuation et d'adaptation appropriées ». La Chine promet une réduction de 40-45 % de l'intensité en carbone de son économie à l'horizon 2020 mais ses émissions continueront à croître en termes absolus. Le développement d'une stratégie d'atténuation des effets du changement climatique, contraignante et appliquée à l'échelle mondiale, pose un défi de gouvernance sans précédent. Nous avons pu le constater avec l'échec de la 15e Conférence des parties (COP-15) au sommet de Copenhague en décembre 2009.

Au niveau mondial, l'évolution historique des performances est alarmante. Les émissions de CO₂ des pays développés n'ont pas baissé durant la période 1990-2008, alors que celles des pays en développement ont fortement augmenté. Au total, le solde global affiche une hausse de 41 % des émissions entre 1990 et 2008 (IGBP 2008).

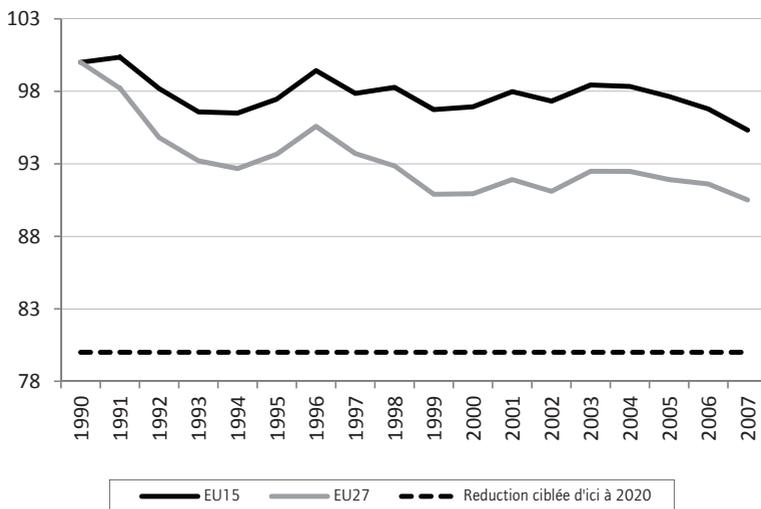
Le cadre politique européen et les performances depuis 1990

Avec toutes les incertitudes qui existent concernant leur mise en œuvre au niveau global, l'Europe doit continuer à chercher à atteindre ses objectifs et appliquer les mesures politiques nécessaires pour atteindre les résultats promis.

La Stratégie 2020 de l'UE, avec sa triple priorité – une croissance « intelligente », « durable » et « inclusive » – a formulé parmi ses principaux objectifs la réduction de 20 % (et de 30 % si possible) des émissions de gaz à effet de serre (GES), une augmentation de la part des énergies renouvelables à 20 % de l'ensemble de la production énergétique, et une augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique. Une de ses « initiatives phares » est consacrée à « une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ».

S'agissant des performances de l'UE, l'Union figure parmi les rares régions ayant réussi à réduire les émissions de gaz à effet de serre par

Figure 11 Évolution en % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990



Source: EEA dataservice.

rapport à 1990, mais le taux de réduction est trop faible et l'UE prend proportionnellement du retard pour la réalisation de ses objectifs 2020 : les émissions de l'UE-15 ont baissé de 6,5 % durant la période 1990-2008 ; les émissions de l'UE-27 se sont réduites de 11,3 % sur cette même période (Figure 11).

Une analyse plus fine montre qu'une proportion significative de la réduction des émissions a été réalisée pendant la première décennie de la période d'observation : en 1999, les émissions de GES étaient inférieures de 9,1 % au niveau de référence de 1990 dans l'UE-27 et de 5,3 % dans l'UE-15. La période 2000-2007 n'a plus vu qu'une baisse marginale des émissions (0,4 % dans l'UE-27 et 1,4 % dans l'UE-15). La seule année de crise de 2008 a contribué à une plus forte baisse que les huit années précédentes cumulées, pour atteindre 1,8 % à la fois dans l'UE-27 et dans l'UE-15. Les bonnes performances des années 1990 étaient principalement attribuables à l'effondrement de la base industrielle traditionnelle des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et de l'Allemagne de l'Est pendant la phase initiale de la transformation post-1989. La récession plus large qui a suivi l'unification allemande au début des années 1990 a

également contribué à la réduction des émissions de l'UE-15. Sur le total de 11,3 % de réduction des émissions de l'UE-27 entre 1990 et 2008, 7,3 % avaient déjà été atteints en 1994 (au moment le plus critique de la crise de transformation dans les PECO) : cela montre clairement que le gros des réductions d'émissions était attribuable à une contraction de la production et à une crise économique, et non à la mise en œuvre durable de mesures visant à atteindre les objectifs fixés.

Même si l'Europe fait mieux que le reste du monde, elle n'a pas pris l'orientation durable lui permettant la réalisation des ambitieux objectifs à l'horizon 2050. L'objectif d'une réduction de 80 % des émissions pour les économies industrialisées d'ici à 2050 signifie une réduction des émissions équivalant à 2 tonnes de CO₂ par habitant et par an. En 2008, les émissions en Europe étaient de dix tonnes, à quoi il faut ajouter l'équivalent de 4 tonnes de CO₂ supplémentaires en raison des importations. Il reste donc beaucoup de chemin à faire pour la réalisation de cet objectif à long terme.

Mise en œuvre et instruments économiques

La mise en œuvre reste toutefois la pierre angulaire de la réalisation des objectifs de la politique climatique. La situation actuelle, au niveau européen, est principalement caractérisée par des objectifs proclamés, sans feuille de route ou instruments concrets de mise en œuvre.

La question centrale est de savoir comment parvenir au « juste prix du carbone ». Les instruments de politique économique qui déterminent le prix effectif du carbone comprennent les systèmes de plafonnement et d'échange (comme les échanges d'émissions), un éventail de taxes liées au carbone et l'implication directe de l'État au travers de mécanismes de redistribution (par ex. des taxes sur la production et l'utilisation d'énergie basée sur le carbone, des subventions à l'innovation écologique). Ces instruments, pris séparément, seraient incapables de traduire les objectifs politiques en réalité économique. Ce qui est nécessaire, c'est une synthèse politique coordonnée de ces instruments avec un agenda clair de mise en œuvre au niveau européen, et c'est ce qui fait largement défaut.

Le système communautaire d'échange de quotas d'émission (ETS) démontre clairement les incertitudes et les distorsions des instruments politiques (partiellement) mis en œuvre. La Commission est actuelle-

ment en train de finaliser la conception de la troisième phase d'échange de l'ETS, qui commencera en janvier 2013 et s'étendra jusqu'en 2020. L'objectif déclaré de la Commission est d'accroître la part des permis d'émission qui sont mis aux enchères plutôt qu'attribués gratuitement aux installations couvertes par l'ETS. L'impact négatif potentiel de la prochaine phase de l'ETS sur la compétitivité des entreprises concernées constitue une préoccupation essentielle. Le niveau potentiel d'exposition des industries ou des secteurs à l'ETS dépend de l'intensité en CO₂ de la production, des opportunités de réduire le carbone au sein du secteur et de la capacité à répercuter le coût des augmentations du carbone en termes de prix de vente.

La littérature offre des opinions contrastées sur les effets possibles du futur régime ETS. Une étude du CEP, par exemple, montre que la plupart des secteurs industriels pouvant bénéficier de permis d'émission gratuits ne seraient pas confrontés à un risque accru de fermeture s'ils avaient à payer pour les permis (Centre for Economic Performance 2010). Une autre étude, due au ZEW Institute, souligne les incertitudes quant aux fuites de carbones et à la capacité des entreprises de répercuter les coûts du carbone (Oberndorfer et al. 2010).

Il existe donc des incertitudes considérables quant à la troisième phase de l'ETS de l'UE, avec une augmentation difficilement calculable des coûts de l'ETS, due à la hausse supposée du prix des attributions. Selon une étude du groupe de consultants WWA, commanditée par l'EIUG (Energy Intensive Users Group) et les syndicats britanniques, l'augmentation prévisible de la facture énergétique totale, en tenant compte de l'ensemble des régimes de réduction touchant l'électricité, le gaz et les émissions, devrait se situer entre 18 % et 141 % d'ici à 2020, soit une fourchette incroyablement large (EIUG-TUC 2010).

Si les acteurs économiques prennent conscience que les coûts de l'utilisation des ressources environnementales pèseront de plus en plus sur leurs activités économiques, ils ne sont pas en mesure, faute de cadre politique concret, de planifier les ajustements nécessaires.

Effets sur l'emploi

Si nous examinons les conséquences sociales possibles d'une politique d'atténuation du changement climatique, et où les instruments

économiques prévus sont effectivement appliqués (ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent), nous pouvons identifier deux impacts majeurs. Le premier concerne l'effet sur l'emploi ; l'autre est la manière dont une hausse du prix du carbone affecte différents groupes de revenus dans la société et a une influence sur l'équité.

Il existe dans la littérature un large consensus selon lequel, même si les politiques du climat n'ont pas d'impact cumulé majeur sur le nombre des emplois, on peut s'attendre à une redistribution massive de ces emplois :

- de nouveaux emplois seront créés,
- dans les industries existantes, des emplois existants seront transformés dans un sens écologique,
- d'autres emplois disparaîtront.

On pourra relever des différences très importantes entre les régions, les secteurs d'activité et les composantes du marché du travail.

Il existe aussi dans la littérature un consensus clair suivant lequel les emplois identifiés comme « emplois verts » seront les bénéficiaires nets du processus, même si les contours de cette catégorie ne sont pas clairement définis. Les « emplois verts » comprennent les emplois qui contribuent à préserver ou restaurer la qualité de l'environnement ; les emplois qui réduisent la consommation d'énergie, de matières premières et d'eau ; les emplois qui contribuent à une économie plus économe en carbone et à réduire toutes les autres formes de déchets et de pollution. On s'attend d'autre part à ce que les activités à haute intensité énergétique et qui émettent beaucoup de carbone connaissent un déclin et des pertes importantes d'emplois.

Effets positifs sur l'emploi

En général, on souligne trop l'aspect positif du processus de restructuration écologique sur l'emploi (« emplois verts »), et on met moins l'accent sur les risques pour l'emploi et les impacts négatifs, liés à la réduction possible de certaines activités. C'est notamment le cas de la communication de la Commission « 7 mesures pour 2 millions de nouveaux emplois européens » (Commission européenne, 2009a) qui calcule l'effet, en termes de création d'emplois, des mesures contenues dans le Plan d'action européen pour l'efficacité énergétique. Le rapport *L'emploi en*

Europe 2009 adopte une approche plus nuancée, mais il met la création des emplois verts à l'avant-plan (Commission européenne 2009a). Une étude du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et de l'Organisation internationale du travail (OIT) (UNEP, 2009) analyse le potentiel de création d'emplois de l'économie verte, branche par branche, mais établit une importante distinction, en précisant que les emplois qui sont verts en termes de produit final ne sont pas toujours verts en termes de processus, à cause des dommages environnementaux causés par des pratiques inappropriées (par exemple dans l'industrie du recyclage). Le rapport examine également la question de la qualité de l'emploi dans le contexte des emplois verts. Un document de travail de la Fondation Roi Baudouin va plus loin, en examinant les conséquences des différentes mesures d'atténuation du changement climatique sur la justice sociale et l'emploi (Schiellerup et al. 2009).

Suivant les prévisions faites dans une étude de Syndex, les 1,4 million d'emplois dénombrés dans ce secteur en Europe en 2005 devraient s'accroître de 760.000 nouveaux emplois d'ici à 2020 (Syndex 2009). La Commission table sur 2,3 à 2,8 millions d'emplois dans le secteur des énergies renouvelables en Europe à l'horizon 2020. L'étude PNUE-OIT sur les emplois verts identifie un potentiel de 20 millions de nouveaux emplois dans le secteur des énergies renouvelables à l'échelle mondiale, à l'horizon 2030. Cependant, l'étude de Syndex avertit que l'impact net en termes de création d'emplois sera moindre, en raison de la réduction de l'emploi dans les formes traditionnelles de la production d'énergie (par exemple, avec la perte de 80.000 emplois dans l'industrie minière et de 20.000 emplois dans les centrales électriques qui y sont liées).

Les effets en termes de création d'emplois se manifesteront sans aucun doute dans deux domaines, même s'ils ne peuvent être considérés comme des formes durables à long terme de création d'emplois. Tout d'abord, la mise en conformité et l'isolation des bâtiments offrent un potentiel considérable de création d'emplois dans le secteur de la construction, particulièrement touché lors de la crise. Le rapport de la Commission sur l'emploi en Europe estime que la directive sur la performance énergétique des bâtiments créera entre 280.000 et 450.000 nouveaux emplois à moyen terme. De nouveaux emplois sont liés aux activités de mise en conformité des bâtiments et de gestion énergétique, y compris les services afférents. Ces mesures, importantes et très utiles (qui font souvent partie des programmes de relance « verts ») pourraient toutefois être menacées par la nouvelle vague des mesures d'austérité.

D'autre part, la nouvelle industrie verte pourrait devenir un moteur des exportations, en fournissant au reste du monde une technologie et des équipements verts particulièrement nécessaires (l'objectif de devenir un leader pour l'exportation des technologies vertes est principalement allemand, mais on peut le retrouver dans l'ensemble de l'Europe). Le développement des technologies vertes offre en effet un important potentiel futur de créations d'emplois et les exportations pourraient jouer un rôle essentiel, en supposant que l'Europe soit capable d'acquérir un avantage comparatif dans ce domaine. Mais tous les pays européens ne devraient pas bénéficier d'une telle évolution.

Risques pour l'emploi

L'industrie manufacturière dans son ensemble est responsable d'un tiers de l'utilisation énergétique mondiale et de 36 % des émissions globales de CO₂ (International Energy Agency Tracking Industrial Energy Efficiency and CO₂ Emissions 2007).

Au sein du secteur manufacturier, l'industrie sidérurgique représente 30 % des émissions industrielles de CO₂ et emploie 550.000 travailleurs en Europe, même après l'élimination des surcapacités créées par des décennies de restructurations. Même si l'industrie sidérurgique figure parmi les activités industrielles les plus intensives en énergie, l'empreinte en CO₂ sur l'ensemble du cycle de vie de ses produits a considérablement baissé et son efficacité énergétique s'est nettement améliorée. On s'attend à ce que la contribution du secteur à une nouvelle réduction des émissions passe par de nouvelles améliorations en matière d'efficacité énergétique plutôt que par de nouvelles baisses d'activité.

Il est important de reconnaître que de nombreux produits intensifs en énergie ont une faible empreinte carbone en termes de cycle de vie, grâce essentiellement à leur durabilité et à leur recyclabilité. Les secteurs intensifs en énergie, comme la sidérurgie, la chimie et les céramiques, fournissent bon nombre des matériaux et des produits qui sont essentiels pour la transition vers une économie économe en carbone.

Le régime européen des ETS après 2012 sera essentiel pour l'industrie sidérurgique européenne. Dans les circonstances présentes, il est impossible de prédire les effets futurs sur l'emploi dans le secteur.

Le secteur des transports constitue un secteur essentiel, à la fois en termes d'effets climatiques et de rôle-clé dans l'économie européenne. Même si des efforts ont été accomplis pour réduire l'empreinte écologique des automobiles, les systèmes de transport public réduisent davantage les émissions et offrent davantage d'emplois verts. L'emploi dans les chemins de fer a pourtant chuté au cours de ces dernières décennies : de 2000 à 2004 seulement, le nombre des emplois a été réduit de 14 %.

L'industrie automobile et ses sous-traitants emploient au total 12 millions de personnes en Europe, ce qui en fait la colonne vertébrale de l'industrie manufacturière européenne. 2,3 millions de travailleurs sont directement impliqués dans la production de véhicules alors que les sous-traitants emploient 10 millions de personnes (ACEA 2010). Seuls quelque 250.000 emplois sont directement impliqués dans la fabrication de voitures efficaces en termes de consommation de carburant, faiblement polluantes, et aux émissions limitées, et peuvent donc être considérés comme des emplois verts. Dans le cadre de la transformation vers une économie économe en carbone, l'industrie automobile devra relever au cours des prochaines années des défis particulièrement redoutables.

Atteindre d'ici à 2020 l'objectif à long terme d'une émission de CO₂ limitée à 95g/km par véhicule produit constituera déjà en soi un défi difficile, mais le rôle du transport routier individuel dans le cadre de la politique générale des transports dans l'UE ajoutera une contrainte supplémentaire, même si l'on n'en connaît pas encore les détails.

Dans ces circonstances, il est extrêmement difficile d'avancer une prévision sur l'évolution probable de l'emploi dans l'industrie automobile au cours de la prochaine décennie. De manière générale, l'accent a principalement été mis sur les effets positifs en création d'emplois des mesures de politique climatique, mais un certain nombre de problèmes fondamentaux n'ont pas été éclaircis.

Les incertitudes entourant les effets potentiels sur l'emploi de la transformation verte ne concernent pas seulement les industries intensives en énergie et l'industrie automobile, mais l'ensemble de l'industrie manufacturière. La plupart des prévisions disponibles ont tablé sur un effet global au moins neutre sur l'emploi, tout en mettant en avant la création de nouveaux emplois dans les industries vertes. Toutefois, une récente

étude du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) estime à 2 millions les pertes d'emplois manufacturiers en Europe d'ici à 2020 (Cedefop 2010).

Une approche plus nuancée qui considérerait les effets complexes de ces mesures en tenant compte des conséquences quantitatives et qualitatives sur le marché du travail devrait en fait non pas gêner, mais favoriser le processus de transformation. En voyant plus clairement les risques, les acteurs et responsables politiques seront davantage capables de relever ces défis en adoptant des mesures ciblées.

Conclusion

Nous avons présenté le contexte de base des politiques d'atténuation du changement climatique, en nous centrant sur l'Union européenne, et en vue d'identifier les effets potentiels sur l'emploi pour l'industrie européenne. Il existe en Europe un consensus pour faire de l'inversion du changement climatique la priorité politique majeure de la prochaine décennie et pour voir dans la transformation en une économie efficiente en ressources et économe en carbone la tendance décisive de l'avenir. Cependant, les outils économiques et les fondamentaux économiques requis font toujours défaut dans une large mesure. On ne sait toujours pas clairement comment la politique climatique entend parvenir aux réductions d'émissions : en réduisant les activités intensives en énergie ou en augmentant l'efficacité de ces activités?

Les exemples d'instruments économiques existants (comme l'ETS de l'UE) illustrent clairement cette situation, ce qui signifie qu'il n'est pas encore possible de calculer les futurs prix effectifs du carbone. Les objectifs et les engagements sont ambitieux, mais on ignore encore par quels moyens et à quel prix ces objectifs pourront être atteints.

Quand on examine l'impact sur l'emploi de ce processus de transition, l'accent est généralement mis sur les créations d'emplois ou sur les nouveaux emplois verts. Il ne suffit pas de parler des seuls emplois verts ; les défis de la transformation des emplois industriels existants doivent également être relevés. S'il existe 12 millions d'emplois dans l'industrie automobile en Europe, seuls quelque 240.000 peuvent actuellement être classés comme « emplois verts ». Il est donc absolument crucial d'examiner comment la transformation des autres emplois s'effectuera.

De même, l'avenir des industries intensives en énergie en Europe devra être examiné.

Il est évident que la transition vers une économie bas carbone entraînera une transformation sur une grande échelle de l'ensemble de l'économie européenne, avec des impacts extrêmement larges sur l'emploi. Comme pour tout processus de restructuration majeure, la capacité de gérer la transformation à l'aide d'instruments politiques appropriés, et avec l'implication des partenaires sociaux, constituera un facteur décisif pour le succès final. Une question cruciale est celle de savoir comment les coûts de la transition seront partagés entre les différents acteurs et au sein de la société.

Comme la transformation en une économie à faible émission de carbone est un processus né d'une décision politique, les changements relatifs à cette nouvelle vague de restructurations peuvent être plus aisément et plus clairement prévus, si bien que les réponses aux défis qu'elle comporte (relatifs avant tout à l'emploi) peuvent être d'emblée planifiés et intégrés dans le cadre politique. Cette planification devrait surtout inclure la conception de politiques du marché du travail ciblées pour faciliter les transitions nécessaires, et les mesures d'éducation et de formation adéquates. La mesure la plus urgente serait une évaluation exacte des effets pour l'emploi des mesures spécifiques et planifiées de politique d'atténuation du changement climatique.

Il est également capital de déterminer comment gérer ce processus d'une manière qui soit socialement durable, quel sera le rôle des syndicats et quelles stratégies ils devront suivre. Toutefois, une chose est claire : les progrès accomplis en Europe centrale et orientale et au Royaume-Uni dans les réductions d'émissions, résultant de l'effondrement ou de la réduction drastique de l'activité industrielle, ne sont pas la voie que l'Europe devrait suivre.

IX Conclusions

Conclusions

Ron Blackwell et David Coats

L'échec d'un modèle

La crise financière et économique mondiale a invalidé bon nombre des hypothèses sur lesquelles était fondée la politique économique depuis 30 ans. La conviction qu'une réglementation légère, un rôle des pouvoirs publics limité, une faible imposition, la déréglementation du marché du travail et de faibles institutions du marché du travail étaient autant d'ingrédients nécessaires au succès économique s'est révélée conduire à la volatilité, à une prise excessive de risques, à une aggravation des inégalités et, dans certains pays, au développement de l'emploi précaire. Si, dans de nombreux pays de l'OCDE, les plus riches ont vu leur position relative s'améliorer – parfois de manière spectaculaire – la position relative des plus pauvres s'est dégradée. L'OCDE elle-même a signalé en 2008 la hausse des inégalités dans sa publication marquante *Croissance et inégalités* (OCDE 2008). Aux États-Unis, même les revenus moyens n'ont enregistré qu'une faible amélioration de leurs revenus ou de leur niveau de vie depuis 20 ans. Il n'est pas vrai non plus que les politiques inspirées par ce que nous pourrions utilement qualifier de « fondamentalisme du marché » avait conduit à de meilleures performances économiques avant l'éclatement de la crise. Ce fait troublant a été reconnu par l'OCDE dans sa réévaluation de son étude sur l'emploi de 1994, publiée en 2006 sous le titre *Stimuler l'emploi et les revenus* (OCDE 2006). Elle reconnaissait que deux groupes de pays avaient obtenu de « bons résultats » (définis comme un taux d'emploi élevé, une inflation modérée et une croissance apparemment robuste) : ceux qui poursuivaient des politiques « faisant confiance au marché » comme les États-Unis et le Royaume-Uni, et ceux poursuivant des politiques caractérisées par des impôts plus élevés, une législation assurant une protection plus forte de l'emploi, des allocations-chômage plus généreuses et des investissements bien plus importants dans des programmes actifs

du marché du travail (comme l'Autriche, les pays nordiques et les Pays-Bas).

Même avant la récession globale, il était manifeste qu'il n'y avait pas qu'un seul chemin pour mener à des taux élevés de croissance et d'emploi. En outre, les perspectives et l'espérance de vie des plus pauvres étaient meilleures dans ce second groupe de pays que dans ceux qui poursuivaient des politiques plus orthodoxes. De telles observations doivent être considérées comme pertinentes au moment où les responsables politiques examinent comment construire un nouveau modèle économique dans le monde de l'après-crise.

Le problème avant la crise

Les objectifs des syndicats sont restés largement les mêmes au fil du temps. C'est principalement parce qu'ils sont basés sur des valeurs claires. Il existe un engagement résolu à construire une économie mondiale qui offre des emplois durables et décents à tous ceux qui souhaitent travailler, permette aux pays en développement de connaître une augmentation de leurs revenus, et assure que le processus de croissance est compatible avec l'impératif de faire face aux changements climatiques et de protéger l'environnement. Le modèle en vigueur avant la crise n'a pas permis d'atteindre ces objectifs. La hausse des inégalités, la stagnation des salaires et le sous-développement de l'Afrique subsaharienne peuvent difficilement être décrits comme des succès.

En outre, une grande partie de la soi-disant prospérité des pays les plus fidèles au modèle orthodoxe dépendait de la hausse des prix de l'immobilier résidentiel qui avait conduit les ménages à une situation d'endettement, ou d'un niveau d'innovation financière (le développement d'instruments toxiques), qui se sont avérés des instruments fragiles pour une création durable de la demande. De nombreuses indications montraient que de tels mécanismes n'étaient pas durables, et que des bulles dangereuses se formaient sur les marchés des actifs. Les responsables politiques, séduits par l'hypothèse des marchés efficients et la théorie de l'équilibre dynamique, ont préféré se dire : « cette fois, c'est différent » (Reinhart et Rogoff 2009). Après tout, 30 ans de libéralisation, de dérégulation, de baisse des impôts et d'efforts pour réduire le champ d'action de l'État auraient dû rendre la crise impossible. Malheureusement, comme dans les précédents « huit siècles de folie

financière » pour reprendre l'expression de Reinhart et Rogoff, les lois d'airain de la science économique ont exercé leur puissance irrésistible et à la fin, la bulle a éclaté. La croyance qu'une soi-disant diversification du risque constituait un outil efficace pour éliminer l'incertitude a révélé sa vanité.

Les objectifs de la politique économique

Pendant la plus grande partie de la période récente, le progrès économique a été mesuré presque exclusivement en termes de croissance du PIB par habitant. Cette approche étroite est de plus en plus nettement perçue comme un critère inadéquat de la mesure du progrès social. Il est clair, par exemple, qu'au-delà d'un certain point, les augmentations du PIB mesurées semblent avoir peu ou pas d'impact sur le bonheur ou sur la satisfaction de la vie (Layard 2004; Offer 2006; Wilkinson et Pickett 2010). Comme l'avait souligné Amartya Sen, la croissance économique doit avoir un but et la manière la plus directe de caractériser ce but est de dire que les citoyens devraient être en mesure d'acquérir les capacités dont ils ont besoin pour choisir une vie qu'ils ont des raisons d'apprécier (Sen 1999). En outre, la notion de « développement comme liberté » proposée par Sen signifie que la population ne peut bénéficier d'une authentique liberté que dans la mesure où celle-ci est basée sur une sécurité économique et sociale.

En réponse à cette argumentation, le président français Nicolas Sarkozy a nommé un panel d'experts pour concevoir un ensemble plus équilibré de critères d'évaluation. L'approche retenue par la *Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social* constitue un pas dans la bonne direction et devrait être adoptée par les responsables politiques de tous les pays. Pour le dire un peu différemment, l'objectif n'est pas d'accepter le monde tel qu'il est et d'adapter les citoyens aux exigences de l'économie, mais de réformer l'économie pour s'assurer qu'elle sert les intérêts des citoyens.

Stimulants budgétaires, mesures d'austérité et retour aux recettes conventionnelles

La réponse politique à la crise a été encourageante, à ses débuts du moins. Le G20 a joué un rôle leader, l'économie mondiale a bénéficié

d'un stimulant coordonné, le secteur bancaire a été recapitalisé et la catastrophe a été évitée. En effet, sans ce niveau d'activisme politique, la récession aurait été bien plus profonde et le chômage mondial aurait grimpé à des niveaux alarmants, en menaçant réellement la cohésion sociale dans certains pays.

La réponse politique a également démontré que l'État reste un acteur indispensable de l'économie. Seul l'État avait les moyens de recapitaliser les banques ; seul l'État avait les ressources pour compenser la réduction de la demande provenant des entreprises et des ménages. En d'autres mots, contrairement au dogme des fundamentalistes du marché, l'État a prouvé qu'il joue un rôle essentiel à la stabilisation d'une économie par nature instable.

Pour que tout soit clair, nous voudrions souligner que cela ne signifie pas que les syndicats défendent automatiquement les nationalisations (même si elles peuvent se justifier dans certains secteurs) ou le retour à des économies à planification centralisée. Mais nous croyons que l'État démocratique doit jouer un rôle comme prestataire de services publics de qualité et comme régulateur, et qu'il doit intervenir (par sa politique budgétaire ou sa politique monétaire) pour refroidir un boom spéculatif ou pour enrayer une récession. De plus, il est bien établi que les secteurs publics et privés sont interdépendants ; que les économies développées ne peuvent continuer à croître avec un État réduit à la portion congrue ; que le processus de croissance économique a généralement été associé à une hausse significative des dépenses sociales (Lindert 2004). Bien peu d'éléments suggèrent que l'amaigrissement de l'État défendu par certains responsables politiques constitue une stratégie durable à moyen terme. Un tel choix peut faire office de frein plutôt que de stimulant à la croissance.

Il existe aussi, comme Tim Page l'a clairement montré dans sa contribution, des arguments puissants pour que les gouvernements développent des politiques industrielles actives en fixant des cadres régulateurs clairs, en fournissant du capital aux investissements qui ne sont pas financés sur le marché ouvert, et en encourageant le transfert de technologie, ainsi que la diffusion des meilleures pratiques.

Malheureusement, l'intervention coordonnée des débuts de la crise semble aujourd'hui contrecarrée par un nouveau retour à l'orthodoxie d'avant la crise. Pour le dire plus crûment, les politiques d'austérité

font leur retour en force. Ce phénomène est dû aux craintes des gouvernements de voir la crise bancaire devenir une crise de la dette souveraine, avec un recours à l'emprunt, des déficits et une hausse des ratios d'endettement par rapport au PIB. Certes, après la crise de la dette grecque, certains pays sont en difficulté. Mais des pays qui n'ont pas de problèmes comparables semblent se lancer à vive allure dans un processus de consolidation budgétaire. C'est certainement le cas au Royaume-Uni, où le gouvernement cherche à réduire les dépenses publiques avec plus de vigueur et de rapidité que ne l'exige la situation économique. Et c'est également vrai, à un moindre degré, en Allemagne, où des efforts sont menés pour combler le déficit alors que l'action nécessaire consiste à stimuler d'urgence la demande intérieure. Les nouveaux dispositifs de gouvernance économique de la zone euro paraissent également présenter une tendance déflationniste qui peut engluier cette importante région du monde dans une phase de croissance languissante ou sans créations d'emploi.

De plus, même si l'OCDE a reconnu la nécessité d'équilibrer la flexibilité et la sécurité dans sa réévaluation de son étude sur l'emploi, intitulée *Stimuler l'emploi et les revenus*, les responsables politiques appliquent à présent le paradigme de la réforme structurelle « Objectif croissance » et semblent avoir renoué avec l'idée que les seuls marchés du travail efficaces sont ceux qui sont faiblement régulés. De ce point de vue, la meilleure manière de sortir de la crise serait de renouer une fois encore avec l'idéologie de l'État minimal, d'une imposition limitée et de syndicats faibles. Toutefois, contrairement à ces assertions, les pays dont les marchés du travail sont davantage régulés ont mieux affronté la récession que ne l'avaient prédit l'approche orthodoxe de l'OCDE ou les prescriptions politiques du FMI. Le chômage allemand est plus bas que le chômage aux États-Unis, en partie grâce à l'efficacité du dispositif de chômage partiel temporaire, associé à des négociations entre les syndicats et les entreprises. Quant aux pays nordiques, ils se sont relativement bien remis de la récession.

Il est peut-être utile de souligner à ce stade que l'analyse initiale de l'OCDE sur l'emploi (1994), qui a impulsé le mouvement de dérégulation pendant près d'une décennie, a été incapable d'expliquer les différences entre les performances des marchés du travail pendant le boom. Les Pays-Bas, par exemple, ont aligné de meilleures performances en matière d'emploi que l'Allemagne tout au long des années 1990, alors que leur marché du travail était davantage réglementé (législation plus

stricte en matière de protection de l'emploi, allocations-chômage plus généreuses) (Schettkat 2005). De même, des indications très convaincantes montrent que la prédiction centrale de la thèse de l'OCDE, – à savoir que les travailleurs désavantagés s'en sortiraient mieux dans des marchés du travail « flexibles » – n'a jamais constitué une description précise de la réalité. Une étude faisant autorité montre qu'au Royaume-Uni, les travailleurs moins favorisés (en termes d'âge et de qualifications) n'avaient pas fait mieux dans les années 1990 que leurs homologues de France ou d'Allemagne, des marchés bien plus fortement réglementés (Schmitt et Wadsworth in Howell 2005). Si toutes ces critiques sont exactes, il est difficile de comprendre comment la reprise qui suit la pire récession mondiale en plus de 70 ans peut être assurée en appliquant des politiques qui n'ont aucun impact sur la position des chômeurs ou des travailleurs moins favorisés pendant une période de croissance soutenue.

Sortir de la crise et au-delà

Les responsables politiques sont dès lors confrontés à la nécessité d'abandonner ces recettes usées et de développer de nouvelles stratégies pour sortir avec succès de la crise. Construire un modèle de croissance durable et stable ne demande pas moins. Une première étape indispensable consiste à reconnaître que l'État joue un rôle indispensable dans une économie capitaliste. Le marché dépend de l'État. On pourrait même aller plus loin et dire que le marché est un artefact de l'État, dans le sens où les marchés ne pourraient tout simplement pas exister sans, entre autres, l'État de droit, l'administration impartiale de la justice, le respect des contrats et la protection des droits de propriété intellectuelle.

Seuls les plus extrémistes des fondamentalistes du marché rejeteront ce point de vue, mais l'expérience récente montre qu'il est possible d'aller plus loin dans la voie qui a été décrite ci-dessus. Il est peut-être encore plus important de reconnaître que les marchés, laissés à eux-mêmes, ne développeront jamais d'institutions efficaces pour la gouvernance économique mondiale. Les marchés à eux seuls ne peuvent résoudre les déséquilibres mondiaux, régler les questions des taux de change, établir un régime commercial équitable, s'attaquer aux changements climatiques ou réduire les inégalités de revenus. D'autre part, il est tout aussi clair que les gouvernements à eux seuls peuvent avoir du mal à résoudre ces problèmes. C'est pourquoi les institutions de la société civile, comme

les syndicats, conservent leur importance pour façonner et légitimer les décisions, par exemple en faisant de la réduction de l'inégalité de revenu une priorité de la négociation collective.

Où que l'on se situe sur le spectre des opinions en matière de politique économique, il est devenu clair depuis un certain temps que le statu quo par rapport à la situation d'avant la crise n'offre pas une voie permettant de sortir de la crise. En ce sens, il ne peut être question de revenir à la situation antérieure. Mais comme l'OCDE l'a reconnu, la situation de l'économie mondiale reste précaire. Les choix les plus fréquemment présentés sont ceux d'une croissance lente, d'une période prolongée de chômage élevé généré par la faiblesse des investissements, ou d'un retour relativement rapide à une croissance robuste avec un accent particulier sur l'innovation, les services de la connaissance et les technologies de l'environnement. D'un point de vue syndical, cette dernière option est plus séduisante, mais rien ne dit que l'orientation actuelle de la politique conduira à un résultat positif. Et même s'il serait absurde de suggérer qu'un retour à une croissance stable est possible avec des déficits budgétaires élevés ou des ratios d'endettement en hausse, les contributeurs du présent volume sont convaincus que les gouvernements, par crainte de la situation sur les marchés obligataires (et par crainte des agences de notation de crédit), réduisent excessivement et trop rapidement les dépenses, au risque d'étouffer une reprise encore fragile. Plaider pour une réduction du déficit favorable à la croissance est une chose, c'en est une autre de voir des gouvernements réduire les investissements publics dans la science, la recherche et l'enseignement supérieur, alors même que le refrain dominant sur l'économie de la connaissance nous dit que ces éléments sont indispensables au succès et au dynamisme des économies. Pour le dire plus franchement, une réduction du déficit favorable à la croissance peut rapidement se métamorphoser en un programme d'austérité conventionnel.

Si cette analyse est correcte, elle suggère que l'orientation de la politique actuelle doit changer pour pouvoir sortir de la crise avec succès et, plus important encore, jeter les bases d'une croissance durable à l'avenir. Une synthèse des contributions présentées dans le présent volume suggère qu'une action doit être menée dans les domaines suivants :

- Les responsables politiques doivent examiner comment générer la demande qui conduit au type de progrès économique décrit plus haut, lorsque le succès se mesure autrement que par une simple

mesure de la croissance du PIB nominal par habitant. Il est important de comprendre que les déséquilibres mondiaux qui ont donné lieu à la crise doivent encore être effectivement éliminés. Les pays qui génèrent des déficits des comptes courants doivent épargner davantage, et ceux qui dégagent des excédents doivent stimuler la demande intérieure. Cela requiert inévitablement un réexamen des taux de change et de la question de la relation entre le dollar américain et le yuan chinois. Un strict minimum consisterait à voir les pays du G20 aller au-delà des conclusions du sommet de Séoul et concevoir un processus de rééquilibrage graduel et contrôlé de l'économie mondiale. Autrement dit, une économie mondiale ne peut progresser que si elle possède des institutions efficaces pour la gouvernance économique mondiale, que tous les acteurs majeurs doivent respecter. L'alternative est un retour à la protection des intérêts nationaux, aux politiques protectionnistes, à une croissance languissante et à l'instabilité. Des arguments très convaincants plaident pour une taxe sur les transactions financières internationales pour gripper les rouages des investissements spéculatifs, apporter des ressources à la consolidation budgétaire et financer des biens publics à l'échelle mondiale.

- Certains pays émergents ou en développement ont cherché à assurer une plus large répartition des fruits de la croissance, en insistant tout particulièrement sur la réduction des inégalités grâce à une amélioration du revenu des plus pauvres. C'est le cas au Brésil par exemple. Une telle politique vise à ce que l'évolution de la demande intérieure suive la croissance de l'économie. Par ailleurs, le modèle n'est pas orthodoxe dans la mesure où il adopte une approche pragmatique de la dérégulation et l'ouverture des marchés. Une telle approche doit être préférée à l'argument conventionnel en faveur d'une libéralisation, d'une privatisation et d'une déréglementation immédiates. Elle offre un modèle de développement qui pourrait utilement être poursuivi ailleurs, à commencer par l'Afrique subsaharienne, où il est urgent d'investir dans les infrastructures et d'améliorer les revenus des citoyens les plus pauvres.
- La coordination inadéquate des politiques monétaires et budgétaires au niveau mondial et au niveau national a été une des causes de la crise. Les responsables politiques doivent reconnaître que les objectifs explicites sont de parvenir au plein emploi, de relever les niveaux de vie, d'assurer la stabilité économique (notamment la stabilité des prix) et la cohésion sociale. Les banques centrales devraient avoir un objectif qui dépasse celui du contrôle de

l'inflation. Si le plein-emploi et une croissance nominale du PIB viennent compléter l'objectif en matière d'inflation, les banques centrales doivent disposer dans leur arsenal d'autres armes que celle des taux d'intérêt. C'est pourquoi il convient d'examiner l'introduction d'exigences de réserves sur la base des actifs, de manière à ce que les banques centrales puissent à la fois favoriser la stabilité des prix et enrayer la formation de bulles sur les prix des actifs. Il conviendrait également d'accorder un espace adéquat aux politiques monétaires non orthodoxes et à l'assouplissement quantitatif. Les banques centrales doivent reconnaître que leurs jugements doivent être à la fois justifiés et légitimes aux yeux des autres acteurs sociaux, à commencer par les partenaires sociaux. Il faut que les banques centrales indépendantes disposent des structures formelles qui permettent un tel dialogue en connaissance de cause.

- Pour en revenir à la politique budgétaire, la crise a montré le pouvoir de l'activisme anticyclique. Cela signifie qu'à l'avenir la politique devra prévoir des stabilisateurs automatiques solides qui s'enclenchent lorsqu'une économie commence à ralentir. Mais il faut aussi des pressions anticycliques tout aussi robustes durant les périodes de croissance soutenue. C'est alors que les gouvernements doivent accumuler les excédents qui leur donneront une marge de manœuvre lors des récessions. Et malgré l'obsession antifiscale de la tradition orthodoxe, il peut parfois s'avérer approprié de relever les impôts si cela constitue le meilleur instrument disponible pour empêcher une surchauffe économique. Des mécanismes unilatéraux, comme une limite à l'endettement qui fait à présent partie de la Constitution allemande ou les propositions de règles strictes de consolidation budgétaire aujourd'hui avancées en Europe, sont potentiellement dangereux et doivent être évités.
- Au niveau national, les responsables politiques devraient consacrer davantage d'attention à l'innovation et à la politique industrielle comme sources de croissance et de création de la demande. Si l'on veut que la croissance mondiale se poursuive et que les pays de l'OCDE conservent un avantage relatif, ils doivent développer leur capacité à concevoir de nouveaux produits et de nouveaux services. Cela suppose la création de ce que le commentateur britannique Will Hutton appelle un « écosystème de l'innovation », dans lequel l'État investit dans l'éducation et la formation (la réduction des dépenses dans l'enseignement supérieur serait dès lors une erreur stratégique majeure), où l'accès au capital est aisé (en particulier pour le développement de technologies environnementales ou de

services basés sur la connaissance), où il existe des institutions pour l'échange des informations et les transferts de technologie (comme le Fraunhofer Institutes en Allemagne), et où la politique de protection sociale est conçue pour faciliter les transitions économiques (comme dans l'approche danoise) (Hutton 2010).

- Générer une demande soutenue suppose que les travailleurs disposent de revenus leur permettant d'acheter les biens et les services produits par un secteur privé dynamique. C'est ce que l'on entend par « croissance tirée par les revenus ». Les responsables politiques doivent examiner comment garantir que les revenus des travailleurs progressent parallèlement à la productivité. La promotion de la négociation collective constitue une option évidente, mais les responsables politiques peuvent avoir besoin d'examiner d'autres instruments (les clauses sur la main-d'œuvre dans les contrats publics, par exemple) lorsque les syndicats sont faibles ou totalement absents. De plus, une économie mondiale de plus en plus intégrée exige des normes internationales du travail pour légitimer le processus d'intégration économique, protéger les travailleurs vulnérables contre l'exploitation et assurer que les travailleurs des pays en développement sont en mesure de partager la prospérité grandissante de leurs nations.
- Il est particulièrement intéressant de revenir à l'analyse présentée par l'OCDE dans *Stimuler l'emploi et les revenus* (la réévaluation de l'étude sur l'emploi) en 2006. Les pays qui étaient parvenus à un taux élevé d'emploi et à une distribution plus équitable du revenu avaient pris en considération l'ensemble de la politique du marché du travail : les systèmes de formation des compétences avant l'entrée sur le marché du travail, qui donne aux travailleurs un sentiment d'identité professionnelle et de confiance en eux ; l'accent mis sur l'apprentissage tout au long de la vie comme une voie vers l'employabilité ; l'accent mis sur un rapport de force équilibré entre le capital et le travail – avec des syndicats puissants et une couverture étendue de la négociation collective ; la mise en œuvre de mesures visant à réduire les différences injustifiables entre groupes de travailleurs ; la conjonction d'allocations de chômage élevées et d'obligations de recherche d'emploi, avec un niveau élevé d'investissement dans des programmes actifs de marché du travail pour remettre les chômeurs au travail. En outre, ces approches sont renforcées par un État-providence solide, financé par une taxation relativement élevée, qui offre des services généreux (y compris des dispositifs pour la prise en charge des enfants et des congés de ma-

ternité/paternité) permettant aux hommes et aux femmes de combiner leur vie professionnelle et leurs responsabilités familiales. Cet aspect explique notamment la meilleure performance en termes d'égalité de salaire entre les genres et le taux d'emploi élevé chez les femmes.

Le développement durable et un nouveau concept d'entreprise

L'idée du développement durable est essentielle dans le débat présenté ici. Ce thème est souvent considéré comme une question de protection de l'environnement et d'utilisation des ressources, mais nous l'utilisons dans un sens plus large, pour englober la notion d'une entreprise qui intègre le développement durable dans toutes ses activités. Une entreprise durable cherche à croître en élargissant sa part de marché ou en développant de nouveaux produits et services, plutôt qu'en recourant à de l'ingénierie financière ou à des opérations de fusions et acquisitions. Une entreprise durable est une entreprise responsable qui reconnaît ses obligations à l'égard des travailleurs qu'elle emploie et des communautés dans lesquelles elle opère. La maximisation de la valeur pour l'actionnaire constitue une conception étriquée des objectifs de l'entreprise et nous privilégions une notion plus riche et plus sophistiquée qui reconnaît l'interdépendance entre l'entreprise, ses salariés et la société.

Il ne s'agit nullement de minimiser, bien sûr, les défis importants associés aux changements climatiques et à l'utilisation des ressources. Les syndicats aux niveaux mondial et national ont intégré l'impératif de la réduction des émissions de carbone et plus généralement de la transition vers une économie à faible consommation de carbone. Mais, dans la perspective de l'approche généralement égalitaire décrite tout au long de ce livre, ce processus doit être associé à une transition juste vers un monde à faible émission de carbone. En d'autres mots, la perte d'emplois dans certains secteurs doit être un processus géré : il faut investir dans la formation et les réorientations de carrière, évaluer de manière adéquate l'impact économique des changements structurels impulsés par des considérations environnementales, et en partager la charge.

Conclusion

La crise financière et économique mondiale nécessite un réexamen fondamental du paradigme dominant en matière de politique économique. La foi dans les marchés sans contrainte aurait dû être remise en cause par l'écroulement du secteur bancaire, mais il apparaît à présent que les responsables politiques en reviennent à la panacée traditionnelle de l'orthodoxie économique. Cela serait une erreur stratégique. On ne peut espérer que le retour à des politiques qui ont échoué lors du boom économique puisse ramener l'économie mondiale à la croissance après une récession très profonde.

Il y a peut-être encore plus important : l'obligation impérieuse de parvenir à un niveau de clarté supérieure quant aux objectifs de la politique. Le modèle décrit ici dans ses grandes lignes va au-delà de l'accroissement du PIB par habitant et adopte une série de mesures plus sophistiquées. Il fait un usage assez différent des politiques monétaires et budgétaires, il exige une réglementation effective des marchés financiers et il explique comment les pays développés et les pays en développement peuvent créer des marchés du travail plus inclusifs. La priorité doit être un retour au plein emploi. Mais cela ne justifie pas n'importe quel emploi à n'importe quel prix. Le travail durable est un travail décent, un travail sûr et un travail qui offre des perspectives d'élévation du niveau de vie, de développement et de progression. Ces objectifs sont parfaitement compatibles avec la stabilité économique (y compris la stabilité des prix) et une solide croissance de la productivité. Le défi pour les syndicats consiste à présenter des arguments convaincants en faveur d'un tel changement. Le défi pour les responsables politiques est de démontrer qu'ils ont entendu cette exigence d'une approche différente et qu'ils agissent en conséquence.

Bibliographie

- ACEA (2010) Disponible sur: http://www.acea.be/index.php/news/news_detail/employment/
- Aglietta, M. et Rebéroux, A. (2004) *Dérives du capitalisme financier*, dir. Albin Michel.
- Aidt, T. et Tzannatos, Z. (2003) *Unions and collective bargaining: economic effects in a global environment*. Washington: The World Bank.
- Allard, G.J. et Lindert, P.J. (2004) 'Reconciling unemployment and growth in the OECD', in Lindert (dir.), *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*, Vol. 2.
- Amsden, A. (2007) *Escape from empire. The developing world's journey through heaven and hell*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Andersen, T.M., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H.T. et Vartiainen, J. (2007) *The Nordic model. Embracing globalization and sharing risks*. ETLA.
- Auer, P. (2000) *Employment revival in Europe: labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. Genève: ILO.
- Autor, D.H., Levy, F., et Murnane, R.J. (2003) 'The skill content of recent technological change: an empirical exploration', *The Quarterly Journal of Economics*, 118 (4): 1279–1333.
- Baer, P., Athanasiou, T., Kartha, S. et Kemp-Benedict, E. (2008) *The Greenhouse Development Rights framework. The right to development in a climate constrained world*. Disponible sur: <http://gdrights.org/wp-content/uploads/2009/01/thegdrsframework.pdf>
- Baker, D. (2002) *The run-up in home prices: Is it real or is it another bubble?*, CEPR.
- Baker, D., Glyn, A., Howell, D., et Schmitt, J. (2002) 'Labour market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence', *Centre for Economic Policy Analysis Working Paper*.
- Bassanini, A. et Scarpetta, S. (2001) 'Les moteurs de la croissance dans les pays de l'OCDE: analyse empirique sur des données de panel', *Revue économique de l'OCDE* No. 33: 7–58.
- Bergheim, S. (2005) *Human capital is the key to growth*. Db Research, Francfort.
- Bergström, O. (2009) *Anticipating and managing restructuring in Sweden*, National Seminar, Sweden Draft National Background Paper, ITC.
- Blanchard *et al.* (2010), *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note (janvier).
- Bozio, A. et Grenet, J. (2010) *Economie des politiques publiques*, coll. Repères, la Découverte.
- Card, D. et Krueger, A. (1995) *Myth and measurement: the new economics of the minimum wage*, Princeton (1995).
- Card, D., et DiNardo, J.E. (2002) 'Skill-biased technological change and rising wage inequality: some problems and puzzles', *Journal of Labor Economics*, 20 (4): 733–783.

- Card, D., et Lemieux, T. (2001) 'Can falling supply explain the rising return to college for younger men? A cohort-based analysis', *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2): 705–746.
- Cedefop (2010) Employer-provided vocational training in Europe. Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey, Luxembourg.
- Cedefop (2010) Skills supply and demand in Europe. Disponible sur: http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3052_en.pdf
- CEEP (2010) Mapping public services in Europe. Disponible sur: http://www.ceep.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58
- Centre for Economic Performance (2010) Europe's Emissions Trading System: How European taxpayers are losing out to the industry lobby.
- Chang, H.J. (2002) *Kicking away the ladder*, Anthem Press.
- Chang, H.J. (2007) *Bad samaritans: rich nations, poor policies and the threat to the developing world*.
- Chorin J. (2000) 'Les conséquences sociales de l'ouverture à la concurrence des services publics', *Revue de l'IREs*, No. 34.
- Christopoulou, R., Jimeno, J.F., et Lamo, A. (2010) 'Changes in the wage structure in EU countries', *ECB Working Paper Series* 1199.
- CLEPA, EUCAR (2009) R&D priorities for the greening of vehicles and road transport.
- Commission européenne (2009a) Seven measures for 2 million new EU jobs, *Communication de la Commission*, Bruxelles. Disponible sur: http://www.euractiv.com/pdf/Draft_COM_IS_Oct2009-1%5B1%5D.pdf
- Commission européenne (2009b) *Employment in Europe 2009*. Disponible sur: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=en>
- Contini, B., Leombruni, R., Pacelli, L., et Villosio, C. (2008) 'Wage mobility and dynamics in Italy in the 1990s', in Lazear et Shaw (dir.).
- Corporate Register.com (2008) *The Corporate Climate Communications Report 2007: A study of climate change disclosures by the Global FT500*, février.
- Crozet, Y. (2007) 'Trente ans de déréglementation, quel bilan?', *Regards Croisés sur l'économie*, No. 2: 118–126.
- Dell, F. (2005) 'Top incomes in Germany and Switzerland over the twentieth century', *Journal of the European Economic Association*, 3(2–3): 412–421.
- Department for Business, Innovation and Skills (DBIS) (2009) *Skills for Growth – The National Skills Strategy*, Londres.
- Djellal, F. et Gallouj, F. (2007) 'Les services publics à l'épreuve de la productivité et la productivité à l'épreuve des services publics', *Revue d'Economie industrielle*, No. 119.
- Dølvik, J. E. (2007) *The Nordic model of collective bargaining and trade unionism*, Fafo.
- Drevet, J.F. (2010) 'L'Europe et les services publics', *Futuribles*, No. 362 (avril).
- Druckman, A. et Jackson, T. (2010) 'The bare necessities: How much household carbon do we really need?', *Ecological Economics* 69 (9): 1794–1804.

- Dupin, E. (2009) 'La décroissance, une idée qui chemine sous la récession', *Le Monde Diplomatique* (août). Disponible sur: <http://www.monde-diplomatique.fr/2009/08/DUPIN/17702> [Consulté le 8 octobre 2010]
- Dustmann, C., Ludsteck, J., et Schonberg, U. (2009) 'Revisiting the German wage structure', *The Quarterly Journal of Economics* (mai): 843–881.
- Dustmann, Christian *et al.* (2009) *Inequality, education and comparative political economy*, Anglo-German Foundation.
- EIUG-TUC (2010) *The cumulative impact of climate change policies on UK energy intensive industries – are policies effectively focussed? A report for the Energy Intensive Users Group and the Trades Union Congress*, préparé par WWA, Londres. Disponible sur: <http://www.eiug.org.uk/publics/WWA%20Impact%20of%20Climate%20Change%20Policies%20EIUG%20TUC%202010723.pdf>
- Eriksson, T., et Westergaard-Nielsen, N. (2008) 'Wage and labor mobility in Denmark, 1980–2000'.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T. et Soskice, D. (2001) 'Social protection and the formation of skills: a reinterPrétation of the welfare state', in Hall, P. A. et Soskice, D.W. (dir.), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, pp. 145 ff.
- Felstead, A., *et al.* (2007) *Skills at work, 1986–2006*, ESRC Centre on Skills, Knowledge and Organizational Performance, universités d'Oxford et de Cardiff.
- Fitoussi J.P. et Saraceno F. (2004) *The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus. Old and new tradeoffs in economics*, OFCE Working Paper.
- Fitoussi, J.P. (2010) 'Sans croissance, on perd sur tous les tableaux', *Rue 89*, 3 octobre, 63.
- Freeman, R.B. (1998) 'War of the models: which labour market institutions for the 21st century?', *Labour Economics* 5 (1): 1–24.
- Freeman, Richard B. (2007) *America works: critical thoughts on the exceptional US labour market*. New York: Russell Sage Foundation.
- Gallie, Duncan (dir.) (2001) *Employment regimes and the quality of work*, OUP.
- Goos, M., et Manning, A. (2007) 'Lousy and lovely jobs: the rising polarisation of work in Britain', *The Review of Economics and Statistics*, 89 (1): 118–133.
- Goos, M., Manning, A. et Salomons, A. (2009) 'Job polarization in Europe', *American Economic Review*, 99 (2): 58–63.
- Grubb, W. N., et Lazerson, M. (2004) *The education gospel: the economic power of schooling*, Cambridge Mass.
- Gylfason, T., Holmström, B., Korkman, S., Söderström, H.T. et Vihriälä, V. (2010) *Nordics in global crisis. Vulnerability and resilience*, ETLA.
- Hajer, M.A. (1995) *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*.
- Hall, P. et Soskice, D. (2001), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, OUP .

- Hermann, K. et Verhoest, C. (2009) Varieties and variations of public service liberalization and privatization, report of the project 'Privatization of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity' (PIQUE), chapitre 3.
- HM Government (2009) The road to the London Summit: The plan for recovery.
- Howell, D. (dir.) (2005) Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy, OUP.
- Hunnes, A., Moen, J., et Salvanes, K.G. (2008), 'Wage structure and labor mobility in Norway, 1980–1997', in Lazear et Shaw.
- Hutton, W. (2010) Them and us: Changing Britain – Why we need a fair society, Little Brown.
- IGBP (2008) Global Carbon Project. Disponible sur: <http://www.igbp.net/page.php?pid=500>
- IMF-ILO (2010) The challenges of growth employment and social cohesion, IMF/ILO Discussion Document (septembre).
- International Energy Agency (2007) Tracking industrial energy efficiency and CO2 emissions.
- IPCC (2007) Climate Change 2007: Synthesis Report. Disponible sur: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm
- Jackson, T. (2009) 'Victor Anderson questions Tim on the dilemma of economic growth'. Disponible sur: <http://www.sd-commission.org.uk/pages/redefining-prosperity.html>
- Jackson, T. (2010) 'Poussés au bord du gouffre écologique', Rue 89, 3 octobre, 64.
- Jänicke, M., et Klaus, J. (2009) A Third Industrial Revolution? Solutions to the crisis of resource-intensive growth. Disponible sur: http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/publikationen/2009/jaenicke_martin_jacob_klaus_2009/index.html
- Jäntti, M., Roed, K., Naylor, R., Björklund, A., Bratsberg, B., Raaum, O., Österbacka, E. et Eriksson, T. (2006) American exceptionalism in a new light: A comparison of intergenerational earnings mobility in the Nordic countries, the United Kingdom and the United States, IZA Discussion Paper Series no. 1938.
- Johnson, S. (2009) 'The quiet coup', The Atlantic Magazine (mai).
- Kaletsky, A. (2010), Capitalism 4.0: the birth of a new economy, Bloomsbury.
- Keynes, J.M. (1936) The general theory of employment, interest and money, Macmillan.
- Koll et Hallwirth (2010) 'Strengthening the macroeconomic dialogue to tackle economic imbalances within Europe', in Watt et Botsch (dir.), After the crisis: towards a sustainable growth model, ETUI.
- Layard, R. (2004) Happiness: Lessons from a new science, Bloomsbury.
- Lazear, E.P. et Shaw, K.L. (dir.) (2008) The structure of wages: an international comparison, The University of Chicago Press.
- Lemieux, T., (2008) 'The changing nature of wage inequality', Journal of Population Economics, 21 (1): 21–48.

- Leschke, J. et Watt, A. (2008) Job quality in Europe, ETUI Working Paper 2008.07.
- Leschke, J. et Watt, A. (2010) How do institutions affect the labour market adjustment to the economic crisis in different EU countries?, ETUI.
- Lewis, M. (2009) *The big short*, Allen Lane.
- Lin, J.L. et Monga, C. (2010) Growth identification and facilitation: the role of the state in the dynamics of structural change, Policy Research Working Paper 5313, Banque mondiale, mai.
- Lind, D. (2010) *Between dream and reality*, fondation Friedrich Ebert. Disponible sur: www.fesnord.org/media/pdf/100308_Daniel%20Lind%20english.pdf
- Lindert, P. (2004) *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*, Cambridge.
- Machado, J.A.F., et Mata, J. (2005) 'Counterfactual decomposition of changes in wage distributions using quantile regression', *Journal of Applied Econometrics*, 20: 445–465.
- Mol, A.P.J. (1995) *The refinement of production*.
- Nauschnigg, F. (2010) 'Better European financial architecture to prevent crises', in A. Watt et A. Botsch (dir.).
- Oberndorfer, U. *et al.* (2010) Understanding the competitiveness implications of future phases of EU ETS on industrial sectors, ZEW. Disponible sur: <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp10044.pdf>
- OCDE (1994) *The OECD jobs study: facts, analysis, strategy*, OCDE.
- OCDE (2004), *Going for growth*.
- OCDE (2006) *Boosting jobs and incomes: policy lessons from the Review of the 1994 Jobs Study*.
- OCDE (2008) *Growing unequal*.
- OCDE (2009a) *Taxing wages*.
- OCDE (2009b) *Economic policy reforms: going for growth*.
- OCDE (2010) *Statistics Newsletter*.
- OCDE (2010a) *The high cost of low educational performance*, Paris.
- OCDE (2010b) *Learning for jobs, Policy Review of Vocational Education and Training (VET)*, Paris.
- Offer, A. (2006) *The challenge of affluence*, OUP.
- Oyer, P., 'Wage structure and labour mobility in Sweden, 1970–1990', in Lazear et Shaw.
- Palley, T. (2010) 'A better way to regulate financial markets: asset-based reserve requirements', in Watt et Botsch (dir.).
- Parent-Thirion, A. *et al.* (2007) *Fourth European Working Conditions Survey*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.
- Payne, J. (2007) *Skill ecosystems: a new approach to vocational education and training policy*, Skope Issues Paper 14, Oxford et Cardiff.
- Piketty, T., et Saez, E. (2003) 'Income inequality in the United States: 1913–1998', *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 1–39.

- Pollin, R. et Baker, D. (2009) Public investment, industrial policy and US economic revival, CEPR Working Paper No. 211, PERI Institute.
- Pontusson, J. (2005) *Inequality and prosperity. Social Europe vs. liberal America*, Ithaca et Londres: Cornell University Press.
- Quiggin, J. (2010) *Zombie economics: how dead ideas still walk among us*, Princeton.
- Reinert, E.S. (2009) 'Emulation versus comparative advantage', Mario Cimoli et Giovanni Dosi (dir.), *Industrial policy and development. The political economy of capabilities accumulation* (OUP).
- Reinhart, C. et Rogoff, K. (2009) *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton.
- Rosemberg, A. (2010) *Building a Just Transition: the linkages between climate change and employment and proposals for future research*, GURN.
- Sapir, A. (2005) *Globalization and the reform of European Social Models*, Bruegel.
- Schepelmann, P. (2009) *A green new deal for Europe*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy. Disponible sur: <http://www.greens-efa.org/cms/default/dokbin/302/302250.pdf>
- Schettkat, R. (2005) 'Is labour market regulation at the root of European Unemployment? The case of Germany and the Netherlands', in D. Howell (dir.), *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*, OUP.
- Schmitt, J. et Wadsworth, J. (2005) 'Is the OECD Jobs Strategy behind US and British employment and unemployment success in the 1990s?', in Howell, D. (dir.), *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*.
- Schumpeter, J. (1943) *Capitalism, socialism and democracy*.
- Sen, A. (1999) *Development as freedom*, OUP.
- Simón, H. (2010) 'International differences in wage inequality: a new glance with European matched employer-employee data', *British Journal of Industrial Relations*, 48 (2): 310–346.
- Spitz-Oener, A. (2006) 'Technical change, job tasks, and rising educational demands: looking outside the wage structure', *Journal of Labor Economics*, 24 (2): 235–270.
- SSOE (2008) *White Paper on Sustainability*. Disponible sur: <http://www.ssoe.com/sWhitePaper.pdf>
- Stern, N.H. (2007) *The economics of climate change: the Stern Review*, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J.E., et Members of a UN Commission of Experts (2010) *Reforming the international monetary and financial systems in the wake of the global crisis (The Stiglitz Report)*, New York: The New Press.
- Stiglitz, J.E., Sen, A. et Fitoussi, J.-P. (2010) *Mismeasuring our lives: why GDP doesn't add up*, New York: The New Press.
- Stiglitz, J.E. (2002), *Globalization and its discontents*, Penguin-Allen Lane.
- Stiglitz, J.E. (2006), *Making globalization work*, Penguin-Allen Lane.

- Stiglitz, J.E. *et al.* (2009), Report of the Commission for the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Strauss-Kahn, D. (2010) 'Human development and wealth distribution', International Monetary Fund, Agadir, Fonds monétaire international, Agadir, 1er novembre..
- Swyngedouw, E. et Cook, I.R. (2009) Cities, social cohesion and the environment, Social Polis Survey Paper. Disponible sur: http://www.sed.manchester.ac.uk/geography/staff/documents/Cities_social_cohesion_and_environment.pdf
- Syndex (2009) Climate disturbances, the new industrial policies and ways out of the crisis.
- Traxler *et al.* (2001) National labour relations in internationalized markets: A comparative study of institutions, change and performance, OUP.
- TUAC (2010) The parameters of a financial transaction tax and the OECD global public good resource gap, 2010–2020.
- Turner, A. (2009) 'The financial crisis and the future of financial regulation', The Economist Inaugural Lecture (2009).
- UNEP (2009) Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world, OIT, Genève. Disponible sur: www.unep.org/labour_environment/features/greenjobs.asp
- Watt, A. (2006a) 'The coordination of economic policy in EMU. What contribution can Macroeconomic Dialogue make to higher growth and employment?', in A. Watt et R. Janssen (dir.), Delivering the Lisbon goals: The role of macroeconomic policy, ETUI.
- Watt, A. (2006b) Assessing the reassessment of the OECD Jobs Strategy; eppur si muove?, ETUI.
- Watt, A. (2007) 'The role of wage-setting in a growth strategy for Europe', in Philip Arestis, Michelle Baddeley et John McCombie (dir.), Economic growth. New directions in theory and policy, Edward Elgar.
- Watt, A. (2010a) 'It should come automatically: European coordination to strengthen the automatic stabilisers', in Watt et Botsch (dir.).
- Watt, A. (2010b) 'European economic governance', European Alternatives, Social Europe Series. Disponible sur: <http://www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf>
- Watt, A. et Botsch, A. (dir.) (2010) After the crisis: towards a sustainable growth model, ETUI.
- Westergaard-Neilson, Nils (2008) Low wage work in Denmark, fondation Russell Sage.
- Wilkinson, R. et Pickett, K. (2009) The spirit level: why equality is better for everyone, Allen Lane.
- Williamson, J. (dir.) (1990) Latin American adjustment: how much has happened, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (1990), 'What Washington means by policy reform', chapitre 2 de Williamson (1990).
- Wright, E. O., et Rodgers, J. (2010) American society. How it really works, New York.

Liste des auteurs

Jim Baker, coordinateur, Council of Global Unions

Peter Bakvis, Directeur, Confédération syndicale internationale (CSI), bureau de Washington (DC) de Global Unions

Ron Blackwell, économiste en chef, AFLCIO

Sharan Burrow, Secrétaire générale, CSI

Esther Busser, Directeur adjoint, CSI, bureau de Genève

Thomas Carlen, économiste du travail, LO Suède

David Coats, chercheur senior, The Smith Institute, London

Claire Courteille, Directrice, département de l'égalité, CSI

Sébastien Dupuch, assistant confédéral, département de l'analyse économique, Force Ouvrière, France

John Evans, Secrétaire général, TUAC

Béla Galgóczi, chercheur senior, ETUI

Pierre Habbard, conseiller politique, TUAC

Frank Hoffer, chercheur senior, OIT-ACTRAV

James Howard, Directeur, CSI

Andrew Jackson, économiste en chef, Canadian Labour Congress

Anousheh Karvar, Secrétaire national, CFDT

Robert Kuttner, Rédacteur en chef, *The American Prospect*

Adhemar Mineiro, économiste senior, Confédération des syndicats des Amériques (CSA)

John Monks, Secrétaire général, CES

Rory O'Farrell, chercheur, ETUI

Kwabena Otoo, Directeur, Labour Research and Policy Institute,
Ghana TUC

Tim Page, Responsable du service politique, TUC

Thomas Palley, économiste, Economic Growth Programme, New
America Foundation, USA

Anabella Rosemberg, Responsable de la santé au travail et de la
politique environnementale, CSI/TUAC

Patuan Samosir, Responsable du département organisation et
projets, CSI - Asie-Pacifique

Roland Schneider, conseiller politique, TUAC

Joseph Stiglitz, professeur, Columbia University

Raymond Torres, Directeur, OIT IILS

Lora Verheecke, assistante politique, TUAC

Sigurt Vitols, chercheur senior, WZB et ETUI

Andrew Watt, chercheur senior, ETUI