

Les enjeux du Sommet Mondial sur le Développement Social(*)

Un Sommet consacré au développement social se réunira sous l'égide des Nations Unies en mars 1995 à Copenhague. Trois questions sont inscrites à l'ordre du jour : /la lutte contre la pauvreté, /l'intégration sociale/ et la création d'emplois/. Les progrès sur les deux premiers fronts dépendront en grande partie des résultats obtenus sur le troisième, l'intégration productive étant la seule façon de s'attaquer aux racines de l'exclusion sociale. Certes, l'existence des "filets de sécurité" se fait nécessaire devant l'ampleur de la crise et le nombre des exclus, mais un exclu assisté reste toujours un exclu.

Pour mesurer les enjeux de cette conférence, commençons par jeter un coup d'oeil sur la situation actuelle dans le monde.

1

Fundação Cuidar o Futuro

L'Europe est riche, riche de 40 millions de pauvres, proclamait un placard publicitaire de la Fondation Abbé Pierre. Et aussi de 3 millions de sans domicile fixe et de 19 millions de chômeurs.

Le monde est bien plus riche encore. Environ 30 % de la force de travail dans le monde estimée à deux milliards et demi de personnes n'a pas d'emploi productif.¹ Les pauvres ne sont plus nécessaires aux riches. C'est pourquoi ils risquent d'être de plus en plus oubliés.² Un cinquième de la population mondiale pâtit de la faim, un quart n'a pas d'accès à l'eau potable et un tiers vit dans des conditions de pauvreté extrême. Le cinquième le plus pauvre de la

(*) Texte préparé pour la table ronde organisée par Futuribles International le 16 juin 1994. L'auteur est directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales et membre du Cercle Condorcet de Paris.

1 United Nations, Development and International Economic Cooperation - An Agenda for Development. Report of the Secretary-General. Doc. A/48/935 du 6 mai 1994.

2 Ce phénomène est analysé par Rajni Kothari dans un ouvrage au titre significatif : Growing Amnesia, 1993, Viking, New Delhi.



population mondiale reçoit 1,4 % à peine du PNB alors que le cinquième le plus riche accapare 84,7 % (voir graphe 1).³ Sous des formes différentes et avec des intensités variables, la crise sociale atteint tous les pays du monde. Nous vivons une époque d'épuisement des modèles.

Le socialisme réel s'est effondré. On a voulu y voir une preuve a contrario de l'excellence de l'économie de marché intégrale. Les pays de l'ancien bloc soviétique se sont vus proposer en conséquence un big bang devant instaurer un capitalisme instantané avec des résultats plutôt piètres et à un prix social exorbitant.

Nous assistons à un échec tout aussi cuisant de la reproduction mimétique dans les pays du Sud des modèles mis en oeuvre dans les pays industrialisés. La création d'ilôts du Nord consuméristes entraîne la dualisation croissante des sociétés du Sud, qui a comme asymptote l'apartheid social. Les quelques pays de l'Asie de l'Est qui échappent à la règle doivent leur succès à des conditions assez exceptionnelles et à une gestion du développement par les Etats et non à la poursuite de l'utopie néo-libérale.

Dans les pays industrialisés, le chômage, la précarisation du travail, l'exclusion sociale sont devenus endémiques. Tout un outillage intellectuel mis naguère au point pour travailler sur les pays post-coloniaux devient aujourd'hui indispensable pour analyser et comprendre nos sociétés à plusieurs vitesses. De ce point de vue, nous assistons à une tiers-mondialisation des pays du premier monde et, à plus forte raison encore, de ceux de l'ancien bloc soviétique.

Les Etats providence subissent une attaque sauvage de la théologie néo-libérale et sont peu à peu démantelés sous le prétexte de leur coût exorbitant. Tout se passe comme si la fin de la guerre froide et l'élimination de l'option communiste permettaient de mettre entre parenthèses les acquis du keynesianisme et du New Deal. Pourtant, les Etats providence sont le "coeur de la civilisation européenne moderne"⁴, le fruit d'un siècle et demi de luttes sociales et aussi de concurrence avec le socialisme réel à l'époque où celui-ci avait une crédibilité aux yeux d'une partie importante de l'opinion publique occidentale. Ils représentent de ce fait un élément fondamental de

³ PNUD, Rapport Mondial sur le Développement Humain, 1994.

⁴ Ramonet, Ignacio, Un horizon d'espoirs, Le Monde Diplomatique, Manière de voir 22, mai 1994.

notre identité et, comme le souligne Ignacio Ramonet, un trait qui distingue l'Europe de ses concurrents américain et japonais.

Plus que jamais le plein emploi doit être remis à l'ordre du jour, comme le proclame du reste l'Agenda pour le développement récemment proposé par le Secrétaire Général des Nations Unies.⁵

2

Nous avons donc à faire à une unification de la problématique mondiale, qu'il ne faut pas confondre avec l'unicité des solutions proposées ; bien au contraire, elles devront être plurielles et tenir compte des contextes historiques, institutionnels, écologiques, économiques et sociaux. Partout, la démocratie sociale et économique régresse, au point de remettre en cause dans certains cas les droits politiques et civils.

Devant l'échec des économies de commande et l'irréalisme des utopies néo-libérales tous les pays, riches et pauvres, se doivent de repenser voire inventer les formes de régulation démocratique des économies mixtes ou même, comme le veut Saint-Geours⁶, des sociétés mixtes, la mixité touchant tous les domaines de notre vie.

Fundação Cuidar o Futuro

L'offensive néo-libérale a concentré le débat sur un petit nombre de contrôles macro-économiques et l'action micro-économique des entreprises. Le champ de la meso-économie, comme l'appelle Paul Streeten⁷, est de ce fait tombé en friche. C'est à ce niveau intermédiaire qu'il convient de concentrer maintenant l'effort.

Au plan institutionnel, il faut considérer trois volets :

- l'aménagement des règles du jeu de façon à mieux intégrer le social, l'écologique et l'économique, ce qui demande une renégociation du contrat social et un complément sous forme d'un "contrat naturel"⁸;

⁵ Voir note 1.

⁶ Saint-Geours, Jean, 1992, Moi et nous - Politique de la société mixte, Dunod, Paris.

⁷ Streeten, Paul, 1989, Mobilizing Human Potential - The Challenge of Unemployment, UNDP Policy Discussion Paper, New York.

⁸ Serres, Michel, 1990, Le contrat naturel, François Bourin, Paris.

- l'articulation des espaces du développement du local au transnational, question particulièrement délicate lorsqu'il s'agit de protéger l'autonomie des décisions face aux processus puissants de globalisation, d'imposer des limites à la compétition qui ne saurait servir d'idéologie comme l'a montré le rapport récent du Groupe de Lisbonne⁹, de donner aussi un sens opérationnel au principe de subsidiarité (qui décide ?) ;

- enfin, la mise en oeuvre des formes nouvelles de partenariat entre la société civile, l'Etat et les entreprises en dépassant la dichotomie réductrice public/privé et en enrichissant les différentes modalités de l'économie sociale, en particulier dans le domaine des services.

En parallèle, une révision drastique des politiques publiques s'impose en donnant une place privilégiée aux politiques fines d'emploi. Celui-ci est trop souvent traité comme une simple résultante des politiques économiques axées sur la recherche de la compétitivité et de la rentabilité de l'entreprise. Il ne s'agit certes pas de nier le rôle positif des croûts de productivité mais de remettre en cause notre incapacité d'encadrer politiquement notre puissance technicienne pour bien la gérer au profit de la société toute entière.¹⁰

Fundação Cuidar o Futuro

3

Pour cela, il est nécessaire de commencer par reconnaître un fait nié obstinément par la plupart des économistes, à savoir que la phase actuelle de progrès technique détruit plus d'emplois qu'elle n'en crée.¹¹ En paraphrasant Wassily Leontief, tout se passe comme si les

⁹ The Group of Lisbon, 1993, Limits to Competition, Gulbenkian Foundation, Lisbonne. Voir aussi Petrella, Riccardo, Litanies de Sainte Compétitivité, Le Monde Diplomatique, Manière de voir 22, op.cit. Parmi les économistes américains, Paul Krugman est celui qui a le plus clairement vu le danger d'accorder une importance excessive à la concurrence pour les marchés extérieurs au détriment de la question fondamentale du développement du marché intérieur qui, aux Etats-Unis, dépend à 70 % des services (Krugman, Paul, 1994, Peddling Prosperity, W.W. Norton, New York).

¹⁰ Ce hiatus entre le pouvoir défaillant et la puissance technicienne a été entre autres bien mis en évidence par Giorgio Ruffolo, 1990, Puissance et pouvoir, Coutaz, Paris.

¹¹ l'exemple particulièrement éloquent est celui de l'Espagne. Entre 1980 et 1992, son revenu a doublé alors que l'emploi a régressé de 0,3 %.



cols bleus étaient en train de subir le même sort qu'ont connu les chevaux dans notre agriculture. Les progrès de la bureautique font penser que les cols bleus seront bientôt rejoints par les cols blancs.

En même temps, dans tous les pays existe une énorme demande pour les services sociaux et l'habitat. Jean Gadrey a raison de voir dans l'éducation, la santé et l'action sociale les vrais réservoirs d'emplois de demain.¹² Les infrastructures sont soit insuffisantes, soit délabrées. La protection de l'environnement exige l'ouverture de chantiers nouveaux. Le tout est de rendre cette demande solvable.

Ce problème n'a aucune chance d'être résolu à travers le seul jeu des forces du marché. Mais il n'y a aucune raison pour le considérer comme insoluble dans le cadre du fonctionnement des économies mixtes. Pour cela, comme le postule André Gauron¹³, il faut stimuler la relance en augmentant et non pas en diminuant les salaires, en désendettant les Etats et, surtout, en s'attaquant à la spéculation financière qui stérilise une partie de plus en plus grande des fonds disponibles pour l'investissement productif.

Pour retrouver leur crédibilité, les institutions de Bretton Woods se doivent de remettre sous leur coupe le grand casino mondial en commençant par taxer les gains spéculatifs sur le marché des devises où transitent mille milliards de dollars par jour. Une proposition allant dans ce sens récemment formulée par James Tobin¹⁴ mérite toute l'attention. Une taxe insignifiante de 0,05 % rapporterait 150 milliards de dollars par an et permettrait d'augmenter sensiblement les investissements publics.

En même temps, il faut mettre fin au paradoxe qu'en période de chômage élevé le travail soit le facteur de production le plus imposé. Il est parfaitement possible d'abaisser les charges sur les bas salaires au prix d'une hausse des impôts sur le capital et les profits.¹⁵

¹² Le Monde, 20-21 mars 1994. Voir aussi Héritier, Pierre, Vivre mieux et créer des emplois, Le Monde, 1er juin 1994.

¹³ Gauron, André, 1994, Chômage demande traitement de choc, Balland, Paris.

¹⁴ Voir PNUD, Rapport Mondial sur le Développement Humain, op.cit.

¹⁵ Voir la chronique de Jean-Paul Fitoussi dans L'Expansion du 16/29 juin 1994, p. 28.

C'est pourquoi il faut limiter la portée du débat sur la réduction du temps de travail (travailler moins pour travailler tous) dans les pays industrialisés. Certes, il est utile et même nécessaire quel que soit le jugement que l'on porte sur les effets pratiques pouvant être escomptés dans l'immédiat. Dans une perspective macro-historique, la réduction du temps de travail nécessaire pour subvenir aux besoins matériels de l'humanité constitue la mesure même du progrès économique. La révolution du temps libéré et de l'épanouissement culturel apparaît comme un objectif majeur. Mais l'instauration d'une civilisation de l'être demande, comme le soulignait Louis-Joseph Lebret, un partage équitable de l'avoir que nous sommes très loin d'avoir atteint.

analyse / intervention

Ce partage équitable de l'avoir se fera de la meilleure façon en multipliant les emplois productifs qui demandent à être identifiés par une démarche consistant à passer au peigne fin les secteurs potentiellement porteurs d'emplois en renouant avec la pratique du BIT mise en oeuvre au début des années 70 par le biais d'une série de missions-pays.

4

Quatre pistes nous paraissent particulièrement prometteuses.

a) Le fonctionnement des économies se caractérise actuellement par un gaspillage plus ou moins prononcé de l'énergie, de l'eau et d'autres ressources naturelles. Des progrès considérables restent à faire en matière de recyclage des déchets et des matériaux. Enfin, un entretien plus méthodique des équipements, du cadre bâti et des infrastructures se traduisant par la prorogation de leur vie utile est une façon d'économiser du capital. Toutes ces activités sont fortement créatrices d'emploi. De surcroît, elles s'autofinancent, tout au moins en partie, par l'épargne des ressources physiques et du capital qu'elles amènent. Les stratégies d'écodéveloppement ainsi définies peuvent trouver une application aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.¹⁶

f ¹⁶ Pour plus de détails sur les alinéas a et b, voir Sachs, I., 1993, L'écodéveloppement - Stratégies de transition vers le XXIème siècle, Syros, Paris et Sachs, I., Le défi de l'environnement in Salomon, J.J., Sagasti, F., Sachs-Jeantet, C. (sous la direction de), 1994, La quête incertaine - science, technologie, développement, United Nations University Press/Economica Paris, pp. 321-361.

b) Au niveau rural, la bataille décisive pour l'emploi sera livrée autour de l'avenir de la petite exploitation paysanne. Celle-ci est destinée à disparaître à terme dans l'hypothèse de l'extrapolation des tendances lourdes actuellement observées en matière de progrès technique dans l'agriculture et d'organisation de l'économie.

Cependant, à condition d'être bien gérée, la seconde révolution verte permet d'envisager une nouvelle forme de modernisation de l'agriculture au profit du petit exploitant. L'enjeu est capital si l'on songe que les pays les plus peuplés du monde -la Chine et l'Inde- sont encore majoritairement ruraux et que la répétition en Asie et en Afrique des processus d'hyperurbanisation observés en Amérique Latine serait catastrophique.

Ajoutons qu'une meilleure utilisation des surfaces agricoles disponibles intéresse aussi les pays industrialisés dans la mesure où ils désirent éviter leur transformation en archipel urbain dans un désert rural.

Dans les deux cas, il faut s'attacher aussi à créer des emplois ruraux non agricoles, ce qui peut être obtenu de deux façons :

- moyennant l'essor des agro-industries transformatrices de la biomasse et la substitution des énergies fossiles par les bio-énergies ;
- moyennant le redéploiement des industries et des activités tertiaires rendu possible par les progrès de la télécommunication et l'importance prise par la spécialisation flexible.

c) Comme nous l'avons déjà indiqué, le développement des services sociaux, de l'éducation et de la santé, mais aussi des services liés à l'utilisation ludique du temps libéré de travail offre un vaste champ pour de nouveaux montages de partenariat entre les usagers, le monde associatif, les collectivités locales et les entreprises.

Ce créneau est particulièrement intéressant pour les pays du Sud et de l'Est où le niveau général des salaires est peu élevé. En effet, la "productivité" des instituteurs, des infirmiers ou des assistantes sociales étant approximativement la même dans tous les pays du monde, en termes absolus, la production de ces services dans ces pays est très bon marché en comparaison de ce qu'ils coûtent dans les pays au niveau élevé de salaires. Avec une petite modification à la marge de l'allocation de ressources en faveur des services sociaux au sens large du terme, il est possible d'obtenir une amélioration sensible de la qualité de vie dans les pays pauvres. Au lieu

p= além do mito das profissões "econômicas" como elevadas e consequência do progresso



d'attendre la prospérité pour commencer à construire l'Etat providence, il faut au contraire s'empresse de le faire dans l'immédiat.

d) En dernier lieu, il convient de mentionner le dossier classique des travaux publics, domaine dans lequel les choix techniques ne sont pas dictés par la concurrence internationale. Son potentiel est loin d'avoir été épuisé à la lumière de ce que nous avons dit sur les besoins en matière d'infrastructure.

Ceux-ci sont particulièrement pressants pour les pays dont la compétitivité systémique laisse beaucoup à désirer. Tant que celle-ci n'aura pas été améliorée, les investissements ponctuels pour augmenter la productivité au niveau des entreprises seront en grande partie perdus.

Quant aux pays riches, pourquoi ne pas se donner des objectifs très ambitieux dans le domaine urbain ? L'ambition de rendre nos villes vivables au début du XXIème siècle ne pèserait pas sur nos économies plus qu'ont pesé les cathédrales au cours du Moyen-Age. La crise urbaine demande à être traitée prioritairement. Comme le montre le rapport Bellorgey¹⁷, il faut s'attaquer à l'exclusion sociale en amont du lieu de sa cristallisation, autant dire identifier et mettre à profit toutes les opportunités de création d'emploi. Les collectivités locales, dûment assistées par l'Etat et travaillant en étroite collaboration avec le monde associatif, devraient prendre dans ce domaine des initiatives urgentes et formuler des propositions de contrats de plan.

5

Pour l'essentiel, l'effort en matière d'emploi se situe au niveau d'initiatives locales et nationales. Encore faut-il supprimer les entraves extérieures qui bloquent le développement des pays n'appartenant pas au noyau central de l'économie capitaliste mondiale.

La situation des pays périphériques ne fait que se dégrader du fait de la détérioration des termes d'échange, des intérêts excessivement élevés qu'ils doivent payer s'ils veulent attirer le capital étranger, de l'absence de mécanismes d'accès préférentiel à

¹⁷ Bellorgey, J.M , Evaluation de la politique de la ville, Hommes & Libertés et Territoires, février-mars 1994.

la technique jalousement protégée par les entreprises multinationales, des dysfonctionnements manifestes des institutions de Bretton Woods, enfin de la menace nouvellement brandie par les pays industrialisés de mesures contre le soi-disant dumping social, concept flou et arbitraire s'il en fut, de surcroît fondé sur une lecture tendancieuse des statistiques.¹⁸

La négociation qui s'engage sur la manière dont sera structurée et gérée l'Organisation Mondiale du Commerce montrera dans quelle mesure les pays industrialisés sont vraiment disposés à créer un environnement international favorable au développement et s'engager (enfin) dans la direction d'un véritable co-développement à l'échelle planétaire. Les résultats de l'Uruguay round et le tapage incessant sur les vertus de la dérégulation, de la désétatisation et du libre-échange ne sont pas de bon augure.

Fundação Cuidar o Futuro

¹⁸ Toutes les importations en provenance des pays du Sud constituent à peine 1,5 % des biens et des services consommés par les pays membres de l'OCDE (The Economist, 11 juin 1994).

Graphe 1 - LA COUPE DE LA HONTE

