

problèmes économiques

Le meilleur de la presse et des revues pour suivre l'actualité

TEXTES INÉDITS

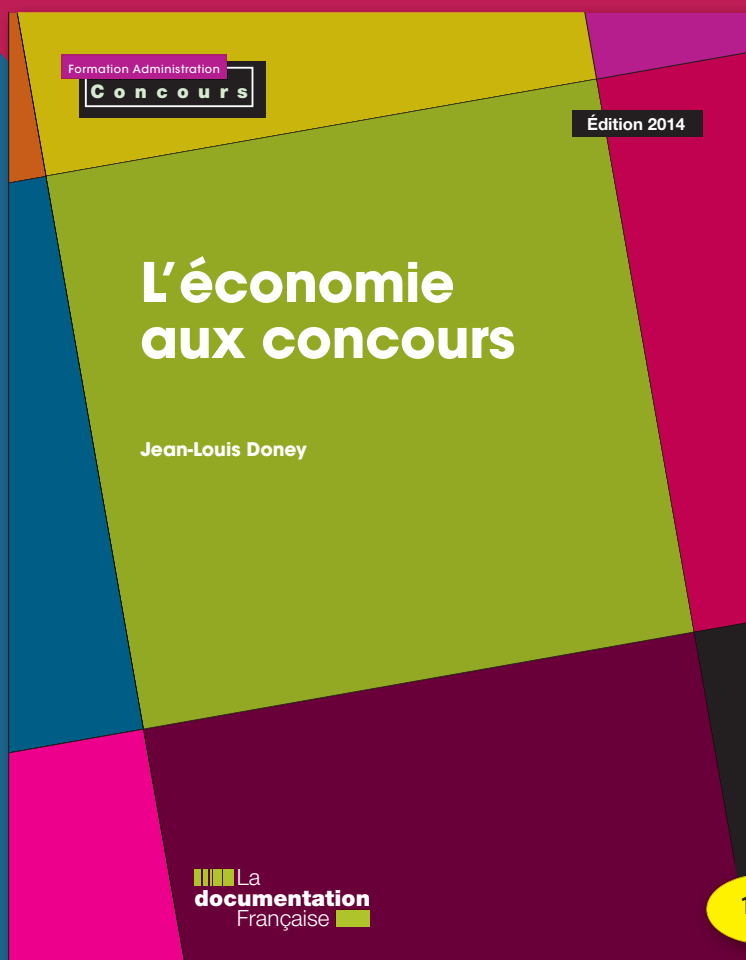
Crise, croissance et modèle social

LES JOURNÉES DE L'ÉCONOMIE DU 13 AU 15 NOVEMBRE 2014

Philippe Aghion
Patrick Artus
Gilbert Cette
Daniel Cohen
Gaël Giraud
Éloi Laurent
Jean Pisani-Ferry
Kevin O'Rourke
Xavier Ragot
Henrik Uterwedde

L'économie aux concours

NOTIONS DE BASES ET GRANDS ENJEUX



Réf 97821 10096531

Ce titre de la collection *Formation administration concours* propose au format poche les connaissances nécessaires pour réussir les épreuves d'économie aux concours administratifs ainsi qu'aux concours d'entrée aux IEP.

Il permet aux néophytes d'appréhender les principaux mécanismes et les grands enjeux économiques. Les initiés, quant à eux, y trouveront une synthèse idéale qui facilitera leur travail de révision.



**Direction de l'information
légal et administrative**

26, rue Desaix
75015 Paris

Rédaction

Patrice Merlot
(Rédacteur en chef)
Markus Gabel
(Analyste-rédacteur)
Stéphanie Gaudron
(Analyste-rédactrice)
Olivia Montel-Dumont
(Chef de projet éditorial, Hors-série)

Traduction

François Boisivon, Rachel
Bouyssou, Diana Hochraich,
Fabienne Malfait-Duvillier,
Julie Marcot, Danielle Renon,
Marie-Agnès Schmitt,
Catherine Weinzorn

Édition

Julie Wargon

Promotion

Anne-Sophie Chateau

Secrétariat

Marie-France Raffiani

29, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Tél. : 01 40 15 70 00

pe@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/revues-collections/problemes-economiques/index.shtml>

Abonnez-vous à la newsletter

Avertissement

Les opinions exprimées
dans les articles reproduits
n'engagent que les auteurs

Crédit photo : Corbis

© Direction de l'information légale
et administrative. Paris, 2014

**Conception graphique
et infographie**

Célia Petry
Nicolas Bessemoulin
Sandra Lumbroso
En vente en kiosque et en librairie
(Adresses accessibles en ligne)

“ Trois questions à Pascal Le Merrer

Pascal Le Merrer est professeur à l'École normale supérieure de Lyon et responsable des Journées de l'économie.

Problèmes économiques : Le thème de l'édition 2014 des Journées de l'économie est « Le progrès social a-t-il un avenir ? ». Pourquoi ce thème ?

Pascal Le Merrer : Ce thème s'est imposé dès la fin des Jéco 2013. Il me semble que nous sommes dans un contexte particulier où les économistes débattent d'une crise à trois niveaux. Le premier est celui de l'économie mondiale avec d'un côté des économistes qui identifient une tendance à la stagnation séculaire^[1] tandis que d'autres annoncent une troisième révolution industrielle^[2]. Le deuxième est celui de l'économie européenne où le débat est entre ceux qui proposent d'approfondir l'intégration économique et politique tandis que d'autres annoncent la fin de l'euro. Enfin au niveau national, il n'y a pas consensus sur les réformes économiques à engager pour redresser la situation. On peut d'ailleurs se demander s'il n'y a pas un paradoxe entre le dynamisme observé sur certains territoires et l'impression d'enlèvement au niveau du pays. Un tel cumul d'incertitudes y compris dans les analyses est un facteur anxiogène, pourtant, on sait, même confusément que l'économie du XXI^e siècle ne pourra pas être le simple prolongement de celle du XX^e siècle et donc, croissance ou pas, Europe renforcée ou éclatée, économie nationale davantage intégrée ou cherchant à renforcer sa protection, la question centrale pour réunir les citoyens autour d'un projet commun sera comment construire du progrès social en sachant que celui-ci prendra des dimensions différentes de celles que nous avons connues par le passé.

Problèmes économiques : Dans ce numéro spécial réalisé en partenariat avec *Problèmes économiques*, des économistes britannique et allemand confrontent leurs points de vue sur l'avenir de l'Europe et son modèle social avec celui d'économistes français. Est-ce que ce choix éditorial correspond à une aspiration des Journées de l'économie à prendre une dimension plus européenne ?

Pascal Le Merrer : Y a-t-il un modèle social européen ? Il y a, à l'origine, un projet politique qui a pris immédiatement une tournure économique : il fallait moderniser la vieille Europe qui découvrait son retard sur les États-Unis. On a enchaîné les stratégies d'ouverture et d'intégration des marchés dans le droit-fil des raisonnements économiques d'Adam Smith : politique agricole commune, marché commun, marché unique, monnaie unique. Résultat, nous avons des grands marchés des capitaux et des biens mais les marchés du travail et les politiques sociales restent nationales. Le modèle social européen reste à construire et c'est peut-être une chance car cela nécessite une gouvernance économique qui repose sur une légitimité démocratique. Les économistes ont un rôle à jouer dans ce débat avec des propositions comme celles du contrat de travail européen, d'une assurance chômage européenne, d'un salaire minimum qui serait par exemple un certain pourcentage du salaire moyen dans chaque pays de l'Union européenne. La notion de « new deal » européen traverse de nombreuses analyses avec des dimensions qui sont sociales, environnementales mais aussi économiques avec la recherche d'une nouvelle frontière pour la croissance et l'innovation. Autant de défis pour l'acteur public qui doit impulser une stratégie cohérente qui recueille l'adhésion des citoyens dans un espace qui ne se résume pas à un grand marché intégré.

Problèmes économiques : À l'occasion de la septième édition des Journées de l'économie, la manifestation va-t-elle investir de manière plus importante l'espace numérique, en particulier celui des réseaux sociaux ?

Pascal Le Merrer : Avec cette septième édition des Jéco, nous allons offrir un accès en direct sur Internet qui permettra de suivre plus d'une vingtaine de conférences. L'objectif est de permettre à un public plus large de suivre les tables rondes mais aussi il y a une ambition, faire que dans des lieux très divers puissent s'engager des discussions autour des thèmes que nous allons traiter. Tout le monde ne pourra pas être à Lyon pendant trois jours, mais il sera possible à chacun de prendre dans le programme ce qui l'intéresse et, dans le futur, pourquoi ne pas imaginer que l'on puisse débattre avec des publics qui seront dans des lieux éloignés... Des Jéco sur la Toile, voilà un projet pour l'avenir qui commence aujourd'hui. Jeremy Rifkin aime à parler des communaux collaboratifs, c'est aussi un enjeu pour une manifestation comme les Journées de l'économie.

¹ Voir l'e-book *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures* sur <http://www.voxeu.org/content/secular-stagnation-facts-causes-and-cures>.

² C'est le cas de Jeremy Rifkin, *La nouvelle société du coût marginal zéro*, Les Liens qui libèrent ou le livre d'Erik Brynjolfsson et Andrew McAfee : *The Second Machine Age*, Norton & Company.

Sommaire



Crise, croissance et modèle social

P. 4

Kevin O'Rourke « Après la crise, quel avenir pour l'UE ? »

P. 9 Jean Pisani-Ferry « Quelles politiques structurelles pour l'Europe ? »

P. 14 Patrick Artus « Protection sociale et croissance potentielle de la France »

P. 17 Xavier Ragot « Le désajustement européen »

P. 26 Henrik Uterwedde « Le modèle économique et social allemand »

P. 33 Éloi Laurent « État-providence et progrès social-écologique »

P. 40 Philippe Aghion et Gilbert Cette « Pour une croissance inclusive »

P. 48 Gaël Giraud « Justice et efficacité en Europe »

P. 52 Daniel Cohen « Quelles sont nos possibilités économiques (et psychologiques) ? »

APRÈS LA CRISE, QUEL AVENIR POUR L'UE ?

**KEVIN O'ROURKE, PROFESSEUR AU DÉPARTEMENT D'ÉCONOMIE
DE TRINITY COLLEGE (DUBLIN)**

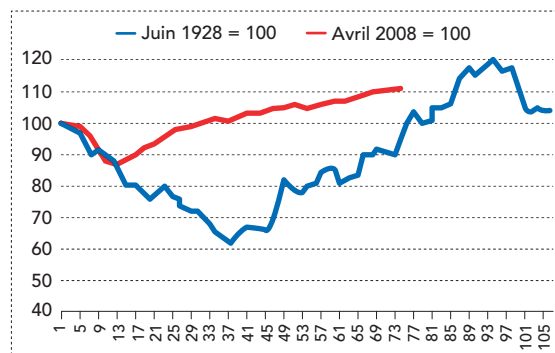
TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR FRANÇOIS BOISIVON

1929 – 2008 : d'une crise à l'autre

Lorsqu'en 2008 la crise économique a frappé, les historiens ont immédiatement compris qu'il était en train de se passer quelque chose de très grave. Comme le montre le graphique 1, la production industrielle mondiale a chuté durant la première année de la crise dans les mêmes proportions qu'au cours des douze premiers mois de la Grande Dépression, après octobre 1929. Et comme si cela ne suffisait pas, le commerce mondial a chuté encore plus vite après 2008 qu'après 1929.

Ce que montrent également les graphiques 1 et 2, c'est que la production et le commerce mondiaux ont en revanche commencé à se redresser au bout d'une seule petite année, alors que durant la Grande Dépression, la production mondiale a continué de s'effondrer, année après année. Le choc initial était de même ampleur, mais les deux crises ont suivi des trajectoires très différentes. Cette divergence est entièrement due aux politiques macroéconomiques poursuivies dans l'un et l'autre cas. Le graphique 3 montre l'évolution des taux d'intérêt durant les deux crises. Ils ont été réduits beaucoup plus rapidement et à des niveaux beaucoup plus bas en 2008 et 2009 que dans les années qui ont suivi le krach de 1929, lesquelles les ont, parfois même, vu monter pernicieusement en 1931 et

1. Évolution comparée de la production industrielle au cours des deux crises (jusqu'à juillet 2014)

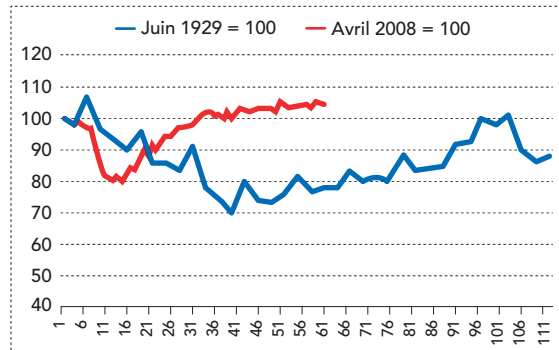


Source : Eichengreen et O'Rourke (2009), mis à jour.

1932, dans certains des pays qui tentaient de conserver l'étalon-or.

Le graphique 4 montre les déficits budgétaires dans un certain nombre de pays au cours de la crise de 1929. « Bonne nouvelle », dans de nombreux cas, il a été contenu sous les 3 % du produit intérieur brut (PIB), seuil désormais fétiche en Europe – on se demande pourquoi – en dépit de toute rationalité scientifique. Ce conservatisme budgétaire durant la Grande dépression de 1929 n'a pourtant rien de rassurant, il est même de très mauvais augure. Les crises diminuent les revenus de l'impôt, gonflent les dépenses et augmentent les déficits. Tenter de combattre ces derniers en pleine récession n'aura d'autre

2. Évolution comparée du commerce mondial au cours des deux crises (jusqu'à juillet 2014)



Source : Eichengreen et O'Rourke (2009), mis à jour.

effet qu'aggraver les choses. La « vraie » raison d'espérer, en revanche, c'est qu'après 2009 la plupart des États ont laissé filer leur déficit budgétaire, et les stabilisateurs automatiques faire leur travail. Si l'on ajoute à cela la baisse, déjà mentionnée, des taux d'intérêt et (dans des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis) l'assouplissement quantitatif, on obtient, effectivement, un début de reprise de l'économie mondiale en 2009. Le monde a peut-être oublié les leçons des années qui ont précédé la Grande Dépression de 1929, à savoir qu'il valait mieux réguler la finance et prévenir l'expansion excessive du crédit au secteur privé, il a en revanche retenu celles des années 1929-1932, en l'occurrence que les États devaient intervenir lorsque la demande s'effondrait, en utilisant à la fois l'arme monétaire et l'arme budgétaire.

Regardons d'un peu plus près la reprise mondiale : après 2010, peu ou prou, on constate qu'elle est entièrement tirée par les pays en développement (voir graphique 5). Et si l'on analyse aussi plus attentivement l'évolution au sein des pays riches, on s'aperçoit que les États-Unis en ont été la principale source de croissance. Comme le montre le graphique 6 (à l'aide, pour une fois, des chiffres du PIB, mais ceux de la production industrielle donneraient exactement le même résultat), la reprise a connu dans la zone euro un brusque coup d'arrêt à la fin de l'année 2010.

Les conséquences négatives de l'austérité

Rien de mystérieux à cela. C'est en 2010 que certaines forces politiques au sein de la zone euro profitèrent de l'aubaine que représentait pour

eux la nouvelle de la falsification par la Grèce de ses comptes nationaux et contraignirent la politique économique à faire volte-face. Plutôt que de contrer la crise, la politique budgétaire de la zone euro désormais l'exacerbe – mécaniquement. On apprend en première année de licence d'économie que l'austérité, lorsqu'elle est procyclique – c'est-à-dire lorsqu'elle va dans le sens de la conjoncture (récessive) – n'est pas franchement une bonne idée. Là encore, rien de mystérieux. Il n'est donc pas inutile de nous souvenir que de trop nombreux dirigeants que l'esprit public identifie à l'idéal européen sont sortis de la route en prétendant que la Terre, en réalité, était plate : « Quant à l'économie, c'est une erreur de penser que des mesures d'austérité pourraient déclencher la stagnation [...]. Je crois fermement que dans les circonstances actuelles, les politiques qui inspireront la confiance renforceront – et n'entraveront pas – la reprise économique, car la confiance est aujourd'hui primordiale » (Jean-Claude Trichet, 24 juin 2010).

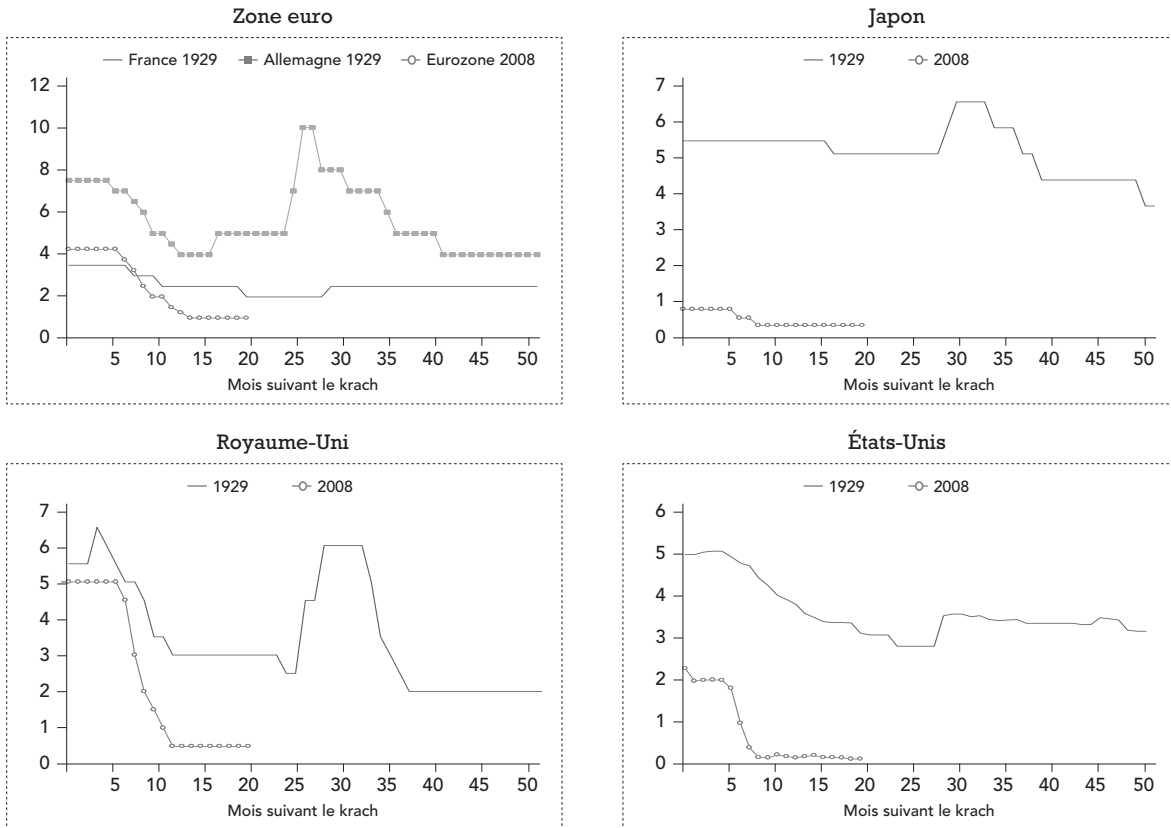
Croissance, réformes... : quel avenir pour l'Europe ?

On peut en constater tout autour de nous les conséquences : PIB atone ou en baisse, chômage élevé, augmentation de la dette publique, montée de l'euroscepticisme... Dans ces circonstances, il n'est guère étonnant d'entendre certains s'inquiéter du retour, qui leur semble de plus en plus improbable, à une croissance forte.

La première chose à dire en cette matière, c'est qu'on peut espérer ne jamais voir revenir les Trente Glorieuses, car c'est le retard de la France par rapport aux États-Unis, tellement important qu'un rapide rattrapage devenait inévitable, qui les a rendues possibles. Permettons-nous d'augurer que l'Europe ne se laissera jamais plus distancer ainsi.

La deuxième chose à dire, c'est que l'avenir du progrès technologique est imprévisible. Et que ceux qui en annoncent la fin ne sont guère plus fiables que ceux qui parient sur son nouvel essor. La Grande Dépression de 1929 ne fut pas seulement une période marquée par le chômage de masse, qu'engendrèrent des politiques macroéconomiques désastreuses, elle se caractérise aussi – étonnamment – par une évolution technologique extrêmement rapide. Nous ne pouvons absolument pas prévoir ce que l'avenir nous réserve, quoique, d'évidence, les technologies

3. Évolution des taux d'intérêt au cours de deux crises économiques



Source : Almunia et al. (2010).

de l'information, l'énergie, les biotechnologies et une multitude d'autres domaines soient pleins de promesses et que l'Europe en général, la France en particulier, y jouent un rôle important.

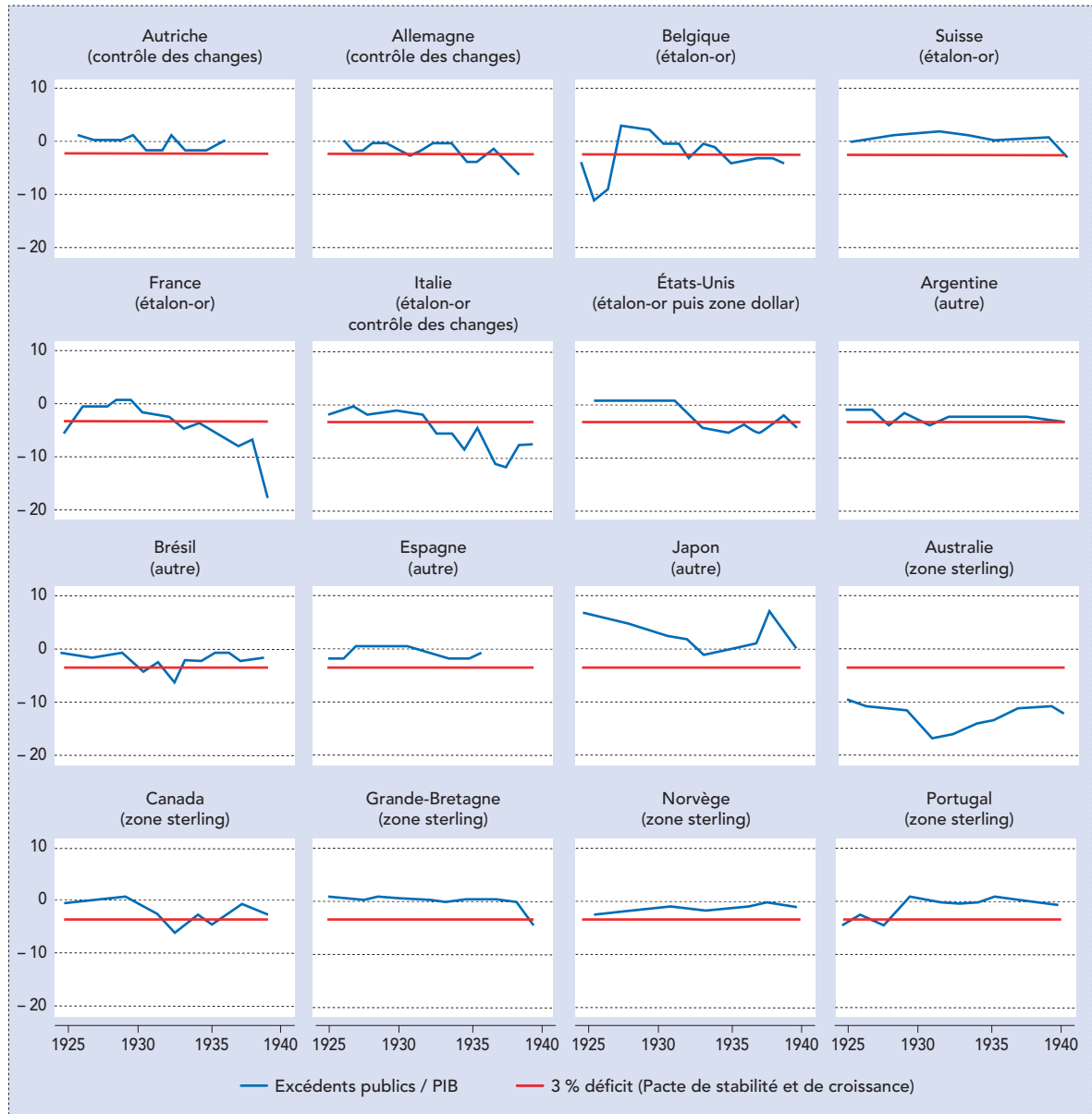
“La demande, dans le secteur privé comme dans le crédit, demeure atone. Une politique d'austérité procyclique est la dernière chose dont la zone euro ait besoin”

La troisième chose à dire, malheureusement, c'est que les effets d'une mauvaise politique macroéconomique peuvent se faire sentir pendant un temps affreusement long, et que nous n'avons absolument aucune raison de penser que si nous nous tapons tous la tête contre un mur, nous cesserons jamais, miraculeusement, d'avoir mal. Le Japon illustre depuis longtemps cette évidence. La zone euro est en train d'en fournir un nouvel exemple. Les bilans du secteur privé

demeurent fragiles : pour les consolider, il faut de l'inflation, et non pas de la déflation (autrement dit de la « dévaluation interne » pour reprendre un euphémisme apprécié dans le contexte de la zone euro). La demande, dans le secteur privé comme dans le crédit, demeure atone. Une politique d'austérité procyclique est la dernière chose dont la zone euro ait besoin.

Mais c'est peut-être l'incapacité de la Banque centrale européenne (BCE) à définir et à atteindre ses propres objectifs d'inflation qui constitue le phénomène économique le plus inquiétant de la zone euro. Que nous soyons confrontés à une inflation excessivement faible ou à une déflation pure et simple, les conséquences pour l'économie réelle et pour la solvabilité des États membres risquent d'être dévastatrices. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que dans les années 1920, marquées par la déflation, l'excédent budgétaire britannique atteignait 7 % du PIB, alors que la dette du Royaume-Uni augmentait de 75 % du PIB

4. Déficits publics durant la Grande Dépression de 1929



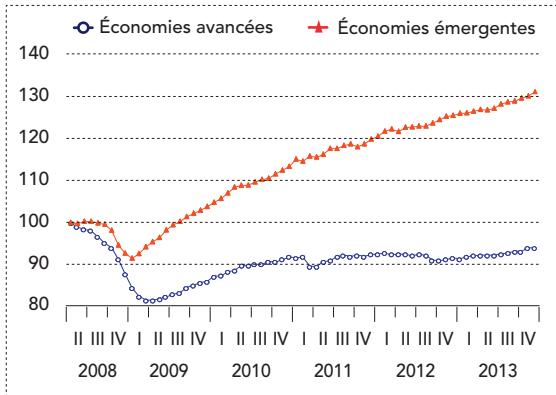
Source : d'après Stata-FMI-Almunia et al. (2010).

durant la période. Comme le Fonds monétaire international (FMI) l'a rappelé en 2012, en une formule qui ne manque pas de laconisme, pour résoudre les problèmes de finances publiques, il faut un environnement monétaire favorable. Dans les circonstances actuelles, parler de réformes structurelles est, au mieux, inconséquent. Pis, ces réformes pourraient se révéler contre-productives en ce point précis du cycle. En facilitant les licenciements, on parvient, assez curieusement, à... multiplier le nombre de celles

et de ceux qui se font bel et bien licencier. En baissant les prix et les salaires, on exacerbe les tendances déflationnistes. Comme l'a dit Keynes, ou presque : c'est en haut de la vague, pas quand elle s'écroule, qu'on peut se préoccuper de réformes structurelles.

Aucun pays n'est parfait, ce qui signifie que tous peuvent s'améliorer. La France ne fait pas exception à la règle. Mais pour l'étranger que je suis, rien n'est plus frappant que le pessimisme que leur pays inspire aux Français,

5. Évolution comparée de la production industrielle des économies avancées et émergentes (2008-2013)



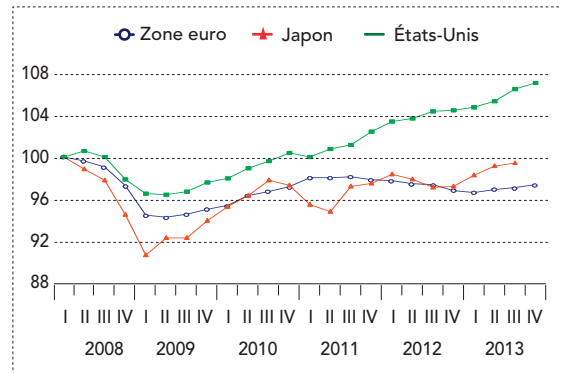
Source : Centraal Planbureau (CPB, Pays-Bas).

alors que la France a tant de choses pour elle. Malheureusement, elle souffre aujourd'hui d'un problème bien réel, puisqu'elle est membre d'une union monétaire qui ne fonctionne pas. C'est le problème que nous devons résoudre. Sinon, il ne fera qu'empirer. Et les conséquences politiques avec lui. Si nous y parvenons, de nombreux problèmes urgents trouveront tout à coup une solution plus simple.

“S’il est une maladie terriblement française, c’est peut-être cette tendance à sur-politiser des problèmes qui ne relèvent pas nécessairement du politique”

Nous autres, Anglo-Saxons, avons l'habitude de ranger les récessions en deux catégories : celles dont les causes sont à chercher du côté de l'offre, et celles qui résultent, principalement, d'un fléchissement de la demande. Si c'est l'offre

6. Évolution comparée du PIB dans les économies riches



Source : Centraal Planbureau (CPB, Pays-Bas).

qui pose problème, il faut apporter des solutions qui considèrent, précisément, l'offre. Si, en revanche, les difficultés viennent de la demande, le pragmatisme anglo-saxon vous conseillera d'envisager des solutions qui passent par la mise en œuvre de politiques budgétaires et monétaires appropriées (c'est-à-dire expansionnistes). Ne voyez rien là qui relève de la « gauche » ou de la « droite » : vous en trouverez la défense et l'illustration aussi bien dans les pages du *Daily Telegraph* que dans celles du *Guardian*. Ce sont des solutions techniques à un problème technique. Point.

La zone euro souffre actuellement d'un énorme problème de demande, qui doit être résolu avant qu'il ne soit trop tard. L'affirmer, ce n'est pas se montrer de gauche, ou anti-allemand, ou encore anti-européen, ou quoi que ce soit de cet ordre. C'est se rendre à l'évidence technique d'un fait. S'il est une maladie terriblement française, c'est peut-être cette tendance à sur-politiser des problèmes qui ne relèvent pas nécessairement du politique. C'est un luxe. Mais ni la France ni l'Europe ne peuvent plus se le permettre.

QUELLES POLITIQUES STRUCTURELLES POUR L'EUROPE ?

JEAN PISANI-FERRY, COMMISSAIRE GÉNÉRAL, FRANCE STRATÉGIE, ET PROFESSEUR À LA HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (BERLIN)

L'espoir, une nouvelle fois, a été déçu : la reprise européenne attendue pour 2014 n'a pas été au rendez-vous, la croissance s'est à nouveau affaiblie, et l'inflation en zone euro est quasi nulle, bien en dessous de l'objectif de la Banque centrale européenne (BCE). Une troisième récession en moins de sept ans n'est plus exclue.

Les politiques macroéconomiques semblent inopérantes. La BCE envisage un assouplissement quantitatif, mais on ne peut pas en attendre un impact décisif dans un contexte où les emprunteurs publics les mieux notés lèvent des capitaux sur les marchés au taux de 1 % sur dix ans. Même s'il est souhaitable que la BCE s'engage pleinement, il ne faut pas se faire d'illusions sur les effets de son action. Sur le plan budgétaire, les contraintes imposées par le cadre européen, doublées des engagements politiques de retour à l'équilibre budgétaire des gouvernements nationaux – tout particulièrement en Allemagne –, limitent leur marge de manœuvre. Au total, la zone euro dispose d'une certaine capacité d'action monétaire et budgétaire pour relancer la croissance, mais trop étroite pour jouer un rôle décisif et, le cas échéant, contrer le risque d'une troisième récession.

Quelles sont les alternatives ? En Europe, l'accent a beaucoup été mis sur les réformes dites

structurelles du marché du travail, des conditions de la concurrence ou de la réglementation des marchés. Depuis le discours de Jean-Claude Juncker devant le Parlement européen, en juillet 2014, et l'annonce qu'il a faite d'un plan de 300 milliards d'euros de dépenses en capital sur trois ans, le thème de l'investissement est également revenu sur le devant de la scène^[1]. L'une et l'autre de ces options doivent cependant être examinées de manière précise pour déterminer si et comment elles peuvent concourir au redressement de la conjoncture.

Relancer par la réforme ?

L'idée souvent avancée est qu'une mise en œuvre rapide de réformes économiques permettrait de juguler un chômage persistant et de stimuler une croissance en berne. Puisqu'une action en profondeur est nécessaire, dit-on, elle devrait être entreprise sans délai et contribuerait ainsi à relancer l'activité.

La nécessité de réformes ne fait pas de doute. De longue date, la performance économique de l'Europe est insatisfaisante, que ce soit en matière éducative, dans le domaine de la recherche, sur le front de l'emploi ou en ce qui concerne l'innovation. La crise financière et les ébranlements macroéconomiques qui lui ont succédé ont

souligné le besoin d'une rénovation en profondeur du système économique de la plupart des pays européens. Et il est vrai que ces réformes trop longtemps différées sont devenues urgentes. Il ne résulte toutefois pas de ces constats qu'une action réformatrice aurait immédiatement et mécaniquement un impact positif sur la croissance.

L'opposé pourrait même être vrai. L'expérience suggère par exemple qu'une redéfinition des règles de fonctionnement du marché du travail a souvent dans un premier temps des effets négatifs avant de commencer à produire des bienfaits. Ces politiques ont en quelque sorte le caractère d'un investissement qui coûte avant de rapporter. En temps normal, ce n'est pas très préoccupant : politique monétaire et politique budgétaire peuvent être utilisées pour contrebalancer des effets négatifs de court terme. Dans les circonstances présentes, cependant, la faiblesse des marges de manœuvre macroéconomiques ne permet guère d'envisager une telle stratégie.

Il y a même plus : lorsque, comme c'est le cas actuellement, l'inflation est trop basse et le taux d'intérêt de court terme bloqué à zéro, toutes les réformes dont les effets transitent par une baisse des prix ont pour effet immédiat d'accroître les pressions déflationnistes et d'augmenter le taux d'intérêt réel, sans que la politique monétaire puisse y remédier. Par exemple, un renforcement de la concurrence sur des marchés oligopolistiques est normalement favorable aux consommateurs, dont le pouvoir d'achat augmente, et conduit naturellement la banque centrale à baisser le taux d'intérêt pour accompagner le choc désinflationniste, ce qui stimule la demande. Une telle mesure a donc des effets de court terme positifs. Mais lorsque l'inflation est trop faible et que le taux d'intérêt est déjà nul, les effets récessifs de court terme sont accrus et peuvent au contraire l'emporter sur les effets expansionnistes². Il faut prendre ce risque en compte, surtout à un moment où la probabilité d'une déflation en zone euro est déjà estimée à 30 % par le Fonds monétaire international (FMI).

De manière plus générale, conduire des réformes qui augmentent l'offre agrégée ou renforcent son

élasticité alors que la croissance est bridée par le niveau de demande n'est pas forcément la meilleure des solutions. Dans un article récent, Gauti Eggertsson et Paul Krugman défendent même l'idée selon laquelle dans les pays de la zone euro où l'endettement des secteurs public et privé est déjà important, des améliorations structurelles qui feraient baisser le niveau des prix et donc augmenteraient le fardeau de la dette pourraient avoir pour effet de réduire encore la demande agrégée³.

“Dans le contexte actuel, le lien causal souvent postulé entre amélioration structurelle et dynamisme conjoncturel est loin d'aller de soi”

Ces réserves sont importantes. Elles suggèrent que, dans le contexte actuel, le lien causal souvent postulé entre amélioration structurelle et dynamisme conjoncturel est loin d'aller de soi. Mais il ne faut pas en tirer de conclusions exagérées. Pour commencer, certaines réformes sont à peu près dépourvues d'effets négatifs à court terme et peuvent même avoir un impact positif. Encourager les créations d'entreprises en simplifiant les procédures administratives ne peut guère nuire. Autoriser l'ouverture dominicale des magasins n'exercerait pas de pression déflationniste (au contraire, cela peut conduire à une augmentation des prix en contrepartie de l'extension du service). Faciliter l'accès au crédit pour les entreprises soutient l'investissement et donc la demande. Repousser l'âge de départ à la retraite augmente le revenu permanent anticipé par les actifs et donc leur consommation instantanée, du moins dans la mesure où ils escomptent pouvoir travailler assez longtemps. Cette liste est loin d'être limitative. Il est aussi faux d'affirmer que toutes les réformes structurelles commencent par coûter avant de rapporter que de prétendre qu'elles n'ont aucun effet négatif à court terme.

Dans une récente intervention, Benoît Cœuré, membre du directoire de la Banque centrale européenne (BCE), met l'accent sur deux autres dimensions de la question⁴. Après la crise de la zone euro, dit-il d'abord, beaucoup de réformes

¹ Voir Juncker J.-C. (2014), « Un nouvel élan pour l'Europe : mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique », *Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne*, juillet.

² Pour une formalisation de l'argument voir Eggertsson G., Ferrero A. et Raffa A. (2014), « Can Structural Reforms Help Europe ? », *Journal of Monetary Economics*, vol. 61(C), p. 2 à 22.

³ Voir Eggertsson G. et Krugman P. (2012), « Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap: A Fisher-Minsky-Koo Approach », *The Quarterly Journal of Economics* 127 (3), p. 1469 à 1513.

⁴ Cœuré B. (2014), « Structural Reforms: Learning the Right Lessons from the Crisis », *Keynote Speech*, Economic conference, Latvijas Banka, Riga, 17 Octobre, disponible sur le site de la BCE.

ont visé la restauration de la compétitivité des pays en difficulté. Nécessaires dans un premier temps, les ajustements de prix relatifs qu'induisent de telles politiques sont aujourd'hui moins prioritaires que l'amélioration du potentiel de croissance de chaque économie. À une approche compétitive de la réforme doit donc succéder une approche plus coopérative, de nature à améliorer les perspectives pour l'ensemble de la zone et donc les anticipations de revenu permanent.

Même s'il est optimiste d'estimer que la phase d'ajustement compétitif au sein de la zone euro n'est pas complètement derrière nous, il est certainement vrai que le dosage des efforts entre compétition et coopération est appelé à se modifier en faveur de la seconde⁵.

Deuxièmement, dit Benoît Cœuré, les responsables politiques doivent concevoir des stratégies de réforme en sorte de maximiser leurs effets positifs et de minimiser leurs effets négatifs. Outre un bon dosage des mesures, cela suppose selon lui une action concentrée dans le temps plutôt qu'étaillée. La mise en œuvre d'un seul coup d'un paquet de réformes a en effet pour conséquence de renforcer leur crédibilité, ce qui conduit les agents économiques à mieux prendre en compte leurs incidences de long terme dans leurs propres plans de dépense. Elle permet aussi d'éviter l'étalement des effets déflationnistes, qui ne peut que nourrir des anticipations de déflation et maintenir les taux d'intérêt réels à un niveau élevé.

Aussi bien conçues qu'elles soient, cependant, les stratégies de réforme ne suffiront cependant pas à ranimer à brève échéance une économie atone. C'est là qu'intervient le deuxième volet de l'action à conduire, celui qui a trait à l'investissement.

La croissance par l'investissement ?

Depuis 2008, l'investissement productif a subi un ajustement sévère en Europe : en 2013, il se situait plus de 15 % en-dessous de l'étiage de 2007, alors qu'aux États-Unis ce niveau avait été

rattrapé⁶. Préoccupant pour la modernisation du stock de capital et la productivité, ce retard est aussi un des facteurs de la faiblesse de la demande. Relancer l'investissement permet d'agir en même temps sur l'offre et la demande, et c'est certainement pour cela que Jean-Claude Juncker a choisi de le mettre en avant dans son discours-programme. Cependant, la mise en place d'un plan d'investissement n'est pas chose aisée. Pourquoi les entreprises investiraient-elles alors qu'il y a déjà un excès d'offre ? Faut-il, d'ailleurs, accroître l'investissement en période d'excès d'offre ? Et, s'il s'agit d'investissements publics, où les gouvernements trouveront-ils les ressources nécessaires ?

“La mise en place d'un plan d'investissement n'est pas chose aisée. Pourquoi les entreprises investiraient-elles alors qu'il y a déjà un excès d'offre ?”

C'est à ces questions que se confrontent ceux qui s'attachent aujourd'hui à décliner les perspectives tracées par Jean-Claude Juncker en orientations opérationnelles. L'expérience invite à la prudence. Ce n'est en effet pas la première fois que l'Union s'engage dans un programme d'investissement. En 1993, sous l'impulsion de Jacques Delors, en 2000, avec l'Agenda de Lisbonne, qui prévoyait de porter l'investissement en recherche et développement (R&D) à 3 % du produit intérieur brut (PIB), et, plus près de nous, en 2012, avec le paquet croissance de 120 milliards approuvé par les chefs d'État et de gouvernements, de telles initiatives ont déjà été prises. Aucune n'a abouti.

En matière d'investissement public, la décision appartient en principe aux responsables politiques. Il ne faut toutefois pas surestimer leur capacité d'action. Outre la situation des finances publiques, qui constitue une contrainte sévère dans un certain nombre de pays, le développement des infrastructures se heurte aussi à des problèmes d'incitation et de coopération entre collectivités publiques, et souvent à l'opposition des citoyens directement affectés par les nouveaux équipements. En Allemagne, par exemple, complexité du fédéralisme et réticences citoyennes limitent fortement l'investissement public. La situation appelle sans doute un engagement fort des responsables et un dépassement des contraintes traditionnelles. Mais le réalisme

⁵ Pour une analyse sceptique des résultats de l'ajustement en zone euro, voir Stahler K. et Subramanian A. (2014), « Versailles Redux: Eurozone Competitiveness in a Dynamic Balassa-Samuels-Penn Framework », Mimeo, octobre.

⁶ Voir Dell F., Douillard P., Janin L. et Lorach N. (2014), « Y a-t-il un retard d'investissement en France et en Europe depuis 2007 ? », Note d'analyse France Stratégie, septembre.

oblige à dire que l'investissement public, qu'il soit local, national ou européen, n'est pas la panacée que l'on espère parfois.

Les responsables publics disposent cependant d'autres moyens d'action que l'exhortation ou l'engagement de leurs propres ressources. Supposons qu'un gouvernement ait le pouvoir de forcer les entreprises à se débarrasser de leurs équipements de production les plus anciens afin de les remplacer par des machines neuves ayant un meilleur rendement. Cela déclencherait une vague de nouveaux investissements et stimulerait à la fois la demande de court terme et la productivité de moyen terme, sans accroissement quantitatif de l'offre et donc sans accentuation du déséquilibre entre production potentielle et demande.

Or il se trouve que les gouvernements possèdent bel et bien un tel pouvoir. Ils peuvent en effet utiliser l'outil réglementaire pour inciter les acteurs économiques à remplacer leurs équipements. C'est, par exemple, ce qu'ils ont fait avec les normes d'émission des véhicules automobiles en circulation. Cela pousse les détenteurs de véhicules anciens à les remplacer par des modèles plus modernes et plus respectueux de l'environnement. Ils peuvent aussi jouer sur la fiscalité pour modifier le rendement relatif des équipements existants et des équipements nouveaux. C'est, par exemple, ce que produisent des dispositions permettant l'amortissement accéléré ou ce qui est fait en matière d'habitat avec les incitations fiscales aux économies d'énergie.

Il serait possible d'avoir la même action, mais à plus grande échelle, en fixant de manière crédible une fourchette d'évolution pour le prix du carbone d'ici à 2030 (et par là donner effectivité à l'accord européen sur le climat intervenu en octobre 2014). Cela inciterait les détenteurs d'équipements peu efficaces à les remplacer et pousserait les entreprises à investir dans des technologies et des dispositifs économes en émissions de carbone. Bonne pour le long terme – car il est illusoire de supposer que l'Europe ou la France atteindront leurs objectifs de réduction des émissions si la fiscalité ne fournit pas aux agents économiques les signaux prix adéquats –, une telle mesure serait aussi efficace à court terme pour inciter à l'investissement. De la même manière, la mise en place de critères d'efficacité environnementale plus restrictifs sur l'usage du diesel ou d'incitations fiscales stables sur l'isolation des logements serait de nature à stimuler les investissements.

Une telle démarche requiert évidemment quelques précautions. Elle suppose d'abord que les autorités publiques soient crédibles et que leurs engagements sur la durée soient pris au sérieux. Ni l'Union européenne, ni l'État français n'ont aujourd'hui une forte crédibilité, la première parce qu'elle s'est trop souvent bornée à afficher des objectifs sans se préoccuper des moyens de les atteindre, le second parce qu'il a fait, au fil des années, preuve d'une remarquable inconstance, dont la dernière manifestation a été l'abandon de l'écotaxe. Soumis à la nécessité de répondre aux attentes immédiates, les responsables politiques ne mesurent pas toujours à quel point l'incertitude sur le cours de l'action publique suscite l'attentisme des acteurs économiques et, en particulier, freine la réalisation d'investissements privés à longue portée.

Il s'agit ensuite de cibler en priorité les domaines où l'incitation peut contribuer à accélérer le remplacement d'équipements en voie d'obsolescence. Une stratégie visant au remplacement du capital serait excessivement coûteuse si elle conduisait à mettre au rebut des équipements récents et performants. Elle n'a par ailleurs de sens que si les technologies de remplacement ont atteint un stade de maturité suffisant. Il ne faut pas répéter l'expérience des panneaux solaires, dont l'installation massive, suscitée par des tarifs d'achat trop avantageux, s'est avérée très coûteuse. Plutôt que de financer à grands frais la mise en œuvre d'une technologie encore en développement, il aurait été préférable de rechercher un équilibre entre soutien au déploiement et subvention à la recherche.

“Dans plusieurs secteurs régulés, la superposition de dispositions réglementaires nationales et européennes freine les investissements, notamment transfrontières”

Plus largement, l'Union européenne (UE) a une responsabilité particulière en matière réglementaire. Dans plusieurs secteurs régulés, la superposition de dispositions réglementaires nationales et européennes freine les investissements, notamment transfrontières. Cette situation est dommageable.

Enfin, déprécier un capital productif en place a nécessairement un impact direct sur le profit des entreprises. Les grandes entreprises, dont

les profits sont substantiels, auraient sans doute la capacité de résister à un tel choc, mais ce ne serait pas forcément le cas pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille moyenne, qui sont économiquement plus vulnérables. L'instrument doit donc être manié avec précaution. L'idéal serait d'assurer sur le moyen terme une bonne visibilité des paramètres de la décision d'investir tout en limitant les effets de choc à court terme. Encore une fois, cependant, un séquençage de ce type suppose une crédibilité qui fait souvent défaut.

En matière d'investissement, un troisième levier est d'ordre financier. En Europe continentale, le financement des investissements est traditionnellement fondé sur le crédit bancaire, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis où les marchés financiers règnent en maîtres. Mais, depuis la crise financière, il est demandé aux banques de réduire leur endettement et de s'assurer de disposer d'un capital à la mesure des risques qu'elles prennent sur leur bilan. Leurs créanciers ont de plus été informés de ce qu'ils ne doivent pas s'attendre à être renfloués par l'État en cas de difficulté.

Cette prudence est intentionnelle. Les gouvernements et les citoyens européens ont payé – et continuent à payer – un prix astronomique pour les folies financières des années 2000. Ils ne veulent pas répéter l'expérience. La conséquence, toutefois, est que les projets à haut rendement potentiel mais économiquement ou techniquement risqués portés par les entreprises de taille moyenne sont plus difficiles à financer qu'ils ne devraient être. Si l'Europe veut relancer son économie, elle a besoin que ses entrepreneurs innovent. Mais son système financier est en transition et, dans les conditions actuelles, on ne peut à la fois demander aux banques de ne pas prendre trop de risques et de s'engager dans le financement de projets au rendement nécessairement aléatoire.

C'est pourquoi le côté public – à la fois les gouvernements nationaux et l'UE – doit aujourd'hui intervenir et partager une partie du risque avec les acteurs privés. Temporairement, dans cette phase où le système financier est en mutation, la puissance publique doit se comporter davantage comme un investisseur qui scrute les projets et participe à leur financement. Utiliser à cette fin les banques de développement comme BPI France et la Banque européenne d'investissement – avec ce que cela suppose de prise de

risque sur les budgets des États ou celui de l'UE – aiderait à surmonter l'impasse actuelle.

Conclusion

Au total, ces différentes réflexions suggèrent d'abord que l'environnement macroéconomique des politiques de réforme ne peut pas être ignoré. Dans un contexte qui présente de sérieux risques macroéconomiques, les décideurs peuvent moins que jamais se borner à sélectionner leurs priorités en fonction de la faisabilité supposée des différentes mesures et à les ordonner dans le temps en fonction de considérations d'opportunité politique. Ce serait prendre le risque de prendre des mesures sans doute positives pour le long terme, mais coûteuses à l'excès dans le court terme. Il faut plutôt concevoir des stratégies de réforme qui, à la fois par le choix des mesures et le séquençage des actions, offrent les meilleures chances de combiner redressement de la croissance potentielle et prévention des risques récessifs immédiats. L'analyse suggère que c'est possible.

Les réformes à elles seules ne suffiront cependant pas et c'est pourquoi il importe de les accompagner par une initiative européenne sur l'investissement. Pour que celle-ci ait quelque chance de produire un résultat visible, il importe d'être au clair sur les leviers mobilisables. Trois paraissent importants. Il s'agit tout d'abord de l'investissement public, particulièrement dans les pays qui disposent de marges de manœuvre. L'action réglementaire et fiscale peut ensuite être mise à contribution ; un usage stratégique de la réglementation et de la fiscalité devrait permettre d'accélérer l'investissement privé dans des équipements nouveaux, en particulier dans les domaines comme l'énergie et l'efficacité environnementale ; plus généralement, la clarté et la prévisibilité du cadre réglementaire peuvent grandement contribuer à la reprise des investissements privés. L'action sur le financement constitue enfin le troisième volet : alors que le système financier est en transition, d'un système fondé sur le crédit bancaire et l'effet de levier à un système qui reposera davantage sur les financements de marché, l'action publique doit pallier une difficulté temporairement accrue du système financier à accompagner les investissements productifs risqués ; cela suppose la mise en œuvre de techniques de partage du risque entre sphère publique et sphère privée.

PROTECTION SOCIALE ET CROISSANCE POTENTIELLE DE LA FRANCE

PATRICK ARTUS, CHEF ÉCONOMISTE, BANQUE NATIXIS

Nous supposons que la croissance potentielle de la France est de 0,9 % par an, alors que l'estimation « officielle » est de 1,6 % par an. À l'horizon 2040, avec « notre » croissance potentielle, le niveau du produit intérieur brut (PIB) en volume de la France est supérieur de 26,2 % à celui de 2014. Avec l'estimation « officielle », il est supérieur de 51,1 %.

Nous regardons les effets de cet écart d'évaluation de la croissance potentielle sur l'équilibre des systèmes publics de retraite (la répartition du PIB entre actifs et retraités) et du système public de santé, d'une manière générale sur les finances publiques. Une croissance potentielle faible conduit :

- à une très faible hausse du pouvoir d'achat des actifs (0,6 % par an) ;
- à une forte hausse du poids des dépenses de santé dans le PIB (de 4 points entre aujourd'hui et 2040) ;
- si les dépenses publiques ne sont pas révisées à la baisse, à un déficit public supplémentaire de 12 points de PIB en 2040.

Faisons l'hypothèse d'une croissance potentielle faible de la France

Partant de la tendance des gains de productivité, des perspectives démographiques et d'une hypothèse de hausse du taux d'emploi liée à la

1. France : taux d'emploi

(population en âge de travailler, 15 à 64 ans)

1998	61,4
1999	61,9
2000	63,1
2001	63,7
2002	63,9
2003	63,9
2004	63,7
2005	63,7
2006	63,6
2007	64,3
2008	64,8
2009	64,0
2010	63,8
2011	63,9
2012	63,9

Sources : INSEE ; NATIXIS.

réforme des retraites et à la correction des effets de la crise sur le taux d'emploi (voir tableau 1), nous parvenons à une estimation de la croissance potentielle de la France à très long terme de 0,9 % par an :

- 0,7 % pour les gains de productivité ;
- 0,0 % pour l'évolution de la population en âge de travailler ;
- 0,2 % pour la remontée des taux d'emploi.

2. France : dépenses de santé par ménage et par âge, en euro par an

En euros	Dépenses de pharmacie par sexe et âge		Dépenses de médecins généralistes, spécialistes par sexe et âge				Dépenses de soins hospitaliers par sexe et âge	
	Dépenses de pharmacie des hommes	Dépenses de pharmacie des femmes	Dépenses de généralistes des hommes	Dépenses de généralistes des femmes	Dépenses de spécialistes des hommes	Dépenses de spécialistes des femmes	Dépenses hospitalières des hommes	Dépenses hospitalières des femmes
Moins de 2 ans	180	160	135	90	100	92	388	385
De 2 à 9 ans	98	98	80	80	60	60	250	400
De 10 à 19 ans	92	92	50	55	50	70	900	500
De 20 à 29 ans	93	178	42	95	40	125	160	600
De 30 à 39 ans	150	190	56	98	98	120	600	400
De 40 à 49 ans	192	230	60	100	80	122	700	420
De 50 à 59 ans	300	495	72	118	118	152	790	585
De 60 à 69 ans	500	590	128	150	138	149	760	1240
70 ans et plus	810	765	190	210	190	160	1700	1250

Source : EPAS-SPS 199.

Le gouvernement français utilise une hypothèse de croissance potentielle de 1,6 % par an (et parfois même de 2 %).

En 2040 (dans 26 ans), par rapport au niveau de 2014, le PIB en volume aura augmenté :

- avec l'hypothèse d'une croissance potentielle faible (0,9 % par an) de 26,2 % ;
- d'après l'estimation officielle (1,6 % par an) de 51,1 %.

Effets sur les systèmes publics de retraite

En 2014, le ratio population de plus de 60 ans est de 47,4 % ; en 2040, il devrait être de 66,8 % (population de 20 à 60 ans).

À générosité inchangée du système de retraite ; le poids des retraites publiques dans le PIB devrait donc passer de 14 % en 2013 à 19,7 % en 2040. Avec notre estimation de la croissance potentielle (0,9 % par an), le pouvoir d'achat des actifs devrait alors varier, de 2014 à 2040, de 0,6 % par an. Avec l'estimation officielle (1,6 % par an), il devrait augmenter de 1,3 % par an. Avec une croissance potentielle faible, le vieillissement conduit à une hausse très faible du

pouvoir d'achat des actifs, inférieure de 0,7 point par an à l'estimation faite avec l'estimation officielle de la croissance potentielle.

Effets sur les systèmes publics de santé

Le tableau 2 montre la forte hausse des dépenses de santé avec l'âge. Le vieillissement démographique et les évolutions technologiques vont donc conduire à une hausse importante des dépenses de santé, de l'ordre de 2,3 % par an en termes réels.

Si la croissance potentielle est celle que nous estimons (0,9 % par an), elle passerait donc de 8,4 % du PIB par an en 2013 à 12,4 % du PIB par an en 2040.

Si la croissance potentielle est de 1,6 % par an, elle passerait de 8,3 % du PIB en 2013 à 10,3 % du PIB en 2040.

Effet sur l'équilibre général des finances publiques

Le PIB en volume n'augmente que de 26,2 % au lieu de 51,1 % d'ici à 2040, si les dépenses

publiques ne sont pas révisées à la baisse et si la pression fiscale est de l'ordre de 50 %, conduirait à un déficit public supplémentaire de 12,4 points de PIB en 2040.

Conclusion : après 26 ans, une différence considérable

Une croissance potentielle en volume de 0,9 % par an et non de 1,6 % par an de 2014 à 2040 conduit à une perte de PIB en volume de près de 20 % et :

– si on doit maintenir la générosité des systèmes de retraite, à une croissance beaucoup plus faible (0,6 % contre 1,3 %) du pouvoir d'achat des actifs ;

– si les dépenses de santé doivent suivre les évolutions technologiques et le vieillissement, à une hausse d'ici à 2040 de 4 points et non de 2 points du poids des dépenses de santé dans le PIB ;

– si les dépenses publiques ne sont pas révisées à la baisse, à un déficit public en 2040 supérieur de 12,4 points de PIB à celui qui était attendu.

Ces évolutions sont insupportables. S'il est effectivement impossible de relever la croissance potentielle au-dessus de 0,9 % par an, inexorablement, il faudra réduire la générosité des systèmes de retraite ; sortir du champ de la santé publique, couverte par l'État, une partie des dépenses de santé (petits risques) ; réduire fortement le rythme de croissance des dépenses publiques.

problèmes économiques

TOUS LES QUINZE JOURS, LE MEILLEUR DE LA PRESSE ET DES REVUES POUR SUIVRE L'ACTUALITÉ

↓ ABONNEMENT À PROBLÈMES ÉCONOMIQUES

> 22 numéros simples + 2 numéros hors-série
> Tarif France métropolitaine : 75 €
Tarif spécial étudiants, enseignants : 50 €

En vente chez votre libraire, en kiosque,
sur www.ladocumentationfrancaise.fr
et par correspondance : DILA - CS 10733
29 quai Voltaire - 75344 Paris cedex 07



LE DÉSAJUSTEMENT EUROPÉEN

XAVIER RAGOT, CHERCHEUR AU CNRS ET PRÉSIDENT DE L'OFCE

Le système de protection sociale français est, comme pour tous les pays, le fruit d'une histoire de compromis et de conflits. C'est une architecture complexe qui réduit l'impact économique des risques de maladies ou de chômage, qui redistribue des ressources entre les générations ou entre les ménages, comme le mécanisme des retraites ou la politique familiale.

Si le système de protection sociale est à l'intersection de l'économique, du social et du politique, c'est aujourd'hui sur le plan de l'économie, ou plus simplement d'économies à réaliser, que la nécessité de son évolution est souvent avancée. Le chômage élevé, la nécessité de réduction de la dette publique, le besoin de relancer la croissance conduisent en effet certains à considérer que notre système de protection sociale doit s'adapter à la concurrence internationale ou aux nouvelles nécessités des économies de marché.

Cependant, la question principale à ce stade est de savoir si les contraintes de financement de notre système de protection sociale sont la cause ou la conséquence des difficultés économiques que connaît la France. Ce moment de diagnostic est crucial, afin de ne pas administrer un remède qui aggraverait le mal. En d'autres termes, si l'on ne peut qu'être d'accord avec les objectifs de réduction du chômage et de la dette publique, encore faut-il bien comprendre la cause des déficits de croissance et de recettes fiscales. De fait, les pressions qui s'exercent sur

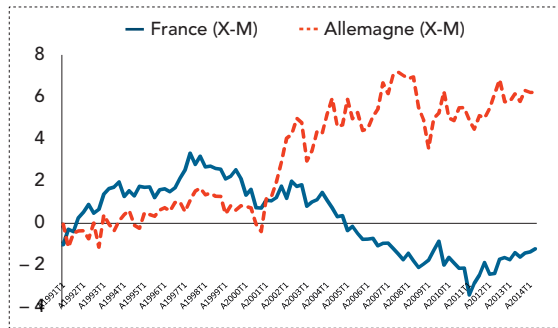
le système de protection sociale sont le résultat d'une double crise. La première est une crise de court terme qui provient de la mauvaise gestion européenne de la crise depuis 2011. La seconde, plus essentielle, est une crise de long terme, du fait du désajustement européen.

Le désajustement européen

L'objectif de ce texte est de discuter l'ampleur et les causes de ce désajustement européen, en se concentrant sur une comparaison franco-allemande. Le retour sur l'histoire franco-allemande, certes souvent opéré, reste utile pour deux raisons. Tout d'abord, la France et l'Allemagne sont deux pays moteurs du projet européen. Identifier ce qui les rapproche et ce qui les sépare aide donc à comprendre les difficultés politiques de la construction européenne. Ensuite, la comparaison de la France et de l'Allemagne est importante sur le plan économique. Comme l'écrivent Fontagné et Gaulier (2008) dans une étude sur données d'entreprises, « l'Allemagne est aussi le concurrent le plus direct de la France, notamment sur les marchés les plus proches. Cette concurrence frontale de la France avec l'Allemagne rend notre compétitivité très dépendante des décisions prises outre-Rhin ».

Pour motiver le diagnostic, le graphique suivant trace la balance commerciale de la France et de l'Allemagne de 1991 à 2014. La balance commerciale résume la capacité d'une économie à

1. Balance commerciale France et Allemagne (en % du PIB)



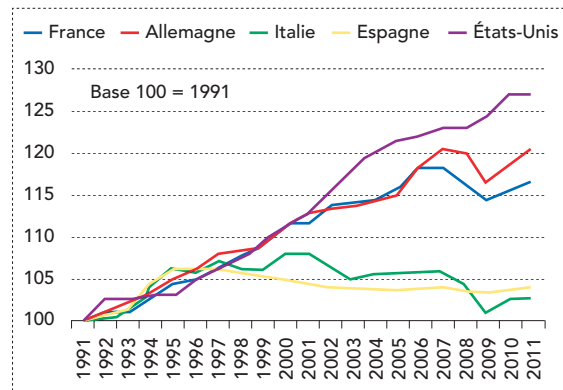
Source : Eurostat.

vendre plus qu'elle n'achète au reste du monde. Ce graphique est impressionnant et résume une partie de l'histoire du couple franco-allemand. Les balances commerciales française et allemande suivent la même trajectoire de 1991 à 2000 avant de diverger radicalement et brutalement en 2000. Le début des années 2000 est marqué par une baisse importante des exportations, ce qui explique la hausse rapide de la balance commerciale. Les exportations allemandes croissent de manière importante à partir de 2003 à un rythme bien plus élevé que la hausse des importations. Dans le cas français, les importations diminuent moins de 2000 à 2003, et les exportations augmentent à un rythme bien plus modéré à partir de 2003. Aujourd'hui, la balance commerciale allemande est excédentaire de plus de 6 % du produit intérieur brut (PIB). Un tel excédent commercial est le plus élevé du monde en volume, supérieur à celui de la Chine.

Avant de revenir sur les causes de cette divergence, il faut insister sur son importance économique. La France, pays peu exportateur et qui connaît un niveau de chômage historique, a pour voisin le pays le plus exportateur du monde, qui est proche du plein emploi. Cette divergence économique paralyse le débat européen. Le couple pivot européen, France et Allemagne, n'est plus sur le même axe économique. L'Allemagne mène une politique de réduction très rapide de sa dette publique et est proche du plein emploi. Elle n'a donc pas besoin de politique de soutien de la demande ou de politique visant à faciliter la réduction des dettes publiques. La France a un niveau de production bien en deçà de son potentiel (à capacité de production inchangée). Cet écart de production, appelé *output gap*, est négatif et est compris entre 2,3 % et 3,9 % suivant les estimations de différentes institutions. Par ailleurs, les

2. Une mesure du progrès technique

PRODUCTIVITÉ GLOBALE DES FACTEURS
ENSEMBLE DE L'ÉCONOMIE



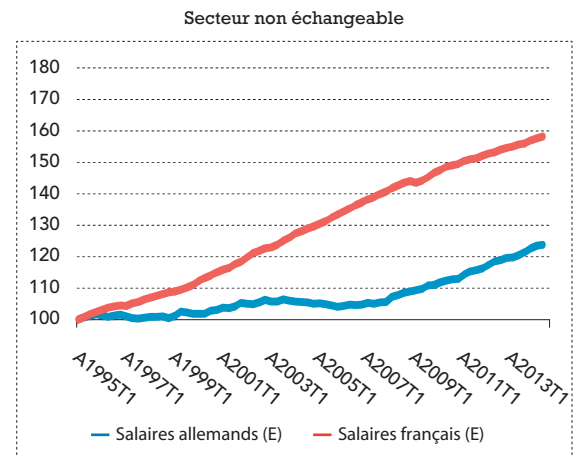
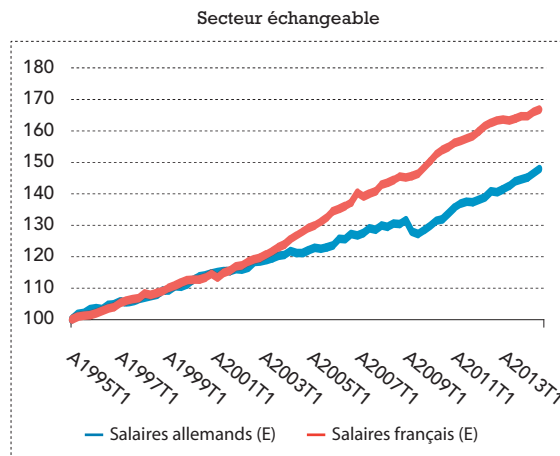
Source : OCDE.

déficits publics français sont très élevés et la dette publique n'est pas encore stabilisée.

Comment en est-on arrivé à une telle divergence dix années seulement après l'introduction de la monnaie unique ? Avant d'arriver à l'explication proposée dans ce texte, il faut écarter des explications trop partielles. L'écart entre la France et l'Allemagne ne provient pas d'un affaïssement du rythme du progrès technique en France. En effet, la productivité globale des facteurs, qui identifie l'efficacité productive d'une économie, est similaire en France et en Allemagne. Le graphique suivant indique que les productivités globales des facteurs de la France et de l'Allemagne ont suivi des évolutions comparables, bien plus marquées que celles de l'Espagne et de l'Italie qui montrent des signes inquiétants de fléchissement. La productivité globale des facteurs américains croît de manière rapide et continue et l'accélération du début des années 2000 ne faiblit pas.

Cette constatation indique que ce n'est pas l'absence de progrès technique qui explique le décrochage français par rapport à l'Allemagne. Ainsi, les diagnostics fondés sur un décrochage technologique français ne semblent pas convaincants. Bien sûr, toutes politiques visant à accroître la productivité des salariés français sont favorable à la croissance et à l'emploi à long terme. Cependant, la productivité ne semble pas le cœur du problème. À l'inverse, la réduction de l'écart avec l'Allemagne reposant sur des gains de productivité français conduirait à des gains d'efficacité irréalistes en France. Il faudrait que les gains de productivité en France soient durablement plus élevés que ceux de

3. Salaires nominaux (indice 100 en 1995)



l'Allemagne pendant dix ans, ce qui semble difficilement accessible.

Pour mieux identifier les causes de la divergence entre la France et l'Allemagne, il est maintenant utile de représenter les pays en deux secteurs : ceux des biens échangeables et ceux des biens non échangeables, en reprenant la séparation réalisée par M. Sy (2014), par exemple. Les biens et services échangeables sont les biens de l'industrie manufacturière et de l'industrie extractive, mais aussi de l'agriculture, la sylviculture et la pêche, ainsi que les services de l'information communication et les services financiers. Les biens et services non échangeables sont dans les secteurs du transport, de l'hébergement et de la restauration, les activités immobilières et de construction, les services aux ménages et les autres services principalement non marchands. Pour ce qui est des services aux entreprises, on les répartit dans chacun des secteurs, proportionnellement au poids relatif des deux ensembles des secteurs mentionnés. Bien sûr, cette distinction est trop agrégée et certains biens ou services dans chaque secteur peuvent être échangeables. Les différences nettes entre les deux secteurs sont robustes à des changements et révèlent des tendances de fond. Par exemple, les gains de productivité des biens échangeables sont bien supérieurs aux gains de productivité des biens non échangeables. Avec cette décomposition, le secteur échangeable représente près de 75 % de la valeur ajoutée totale en France et 65 % en Allemagne.

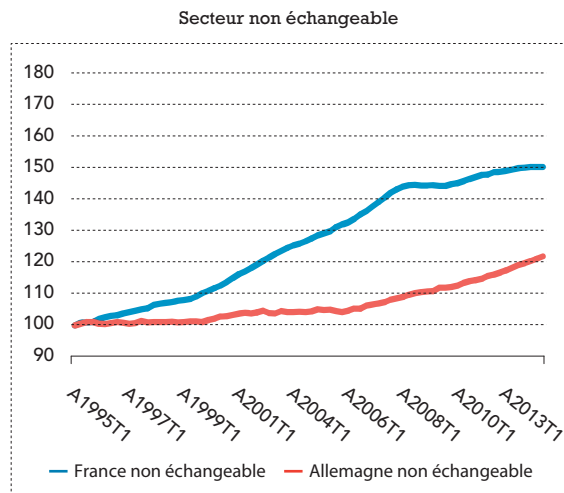
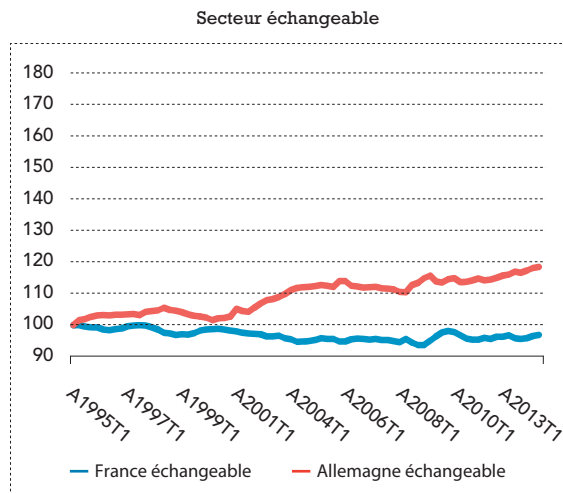
Le graphique 3 montre la réalité de la grande divergence, qui est l'évolution des salaires nominaux par salarié depuis 1995. En d'autres termes,

le graphique représente les salaires dans les deux secteurs pour chaque pays. Les salaires considérés sont les compensations totales des salariés qui incluent les cotisations sociales. Trois remarques tout d'abord, il est important de représenter les évolutions à partir de 1995 et non en 2000 comme cela est souvent fait, car une partie importante de la divergence apparaît avant la constitution de l'euro. Ensuite, il faut considérer l'évolution des salaires et non comparer leur niveau à une date donnée. En effet, un ensemble de facteurs de différenciation des économies, comme la qualité des biens ou les productivités, ne permettent pas une comparaison directe des niveaux. Enfin, il convient, dans un premier temps, de ne pas diviser les salaires nominaux par la productivité (pour obtenir les coûts salariaux unitaires), car l'exercice peut souffrir d'un biais de sélection. Dans une période de réduction du secteur producteur des biens échangeables, les entreprises les plus productives survivent, ce qui peut produire une hausse apparente de la productivité. Comme ces autres facteurs évoluent lentement, une comparaison des tendances est utile. Pour cette raison, la base 100 est prise en 1995.

Ce graphique montre la différence entre l'histoire allemande et française. En France, les salaires ont augmenté régulièrement dans les deux secteurs et de manière comparable. Cette dynamique est dans la moyenne européenne, et ce n'est donc pas la France qui fait figure d'exception. En Allemagne par contre, les salaires nominaux dans les biens non échangeables sont restés extraordinairement stables pendant dix ans.

Cette stabilité des salaires dans le secteur des biens non-échangeables est le résultat de la

4. Indice des prix de la VA (indice 100 en 1995)



réunification allemande. La modération salariale allemande n'est pas le résultat d'une stratégie de conquête externe, mais la conséquence de la mauvaise gestion de la réunification des deux Allemagnes (Dustmann, Fitzenberger, Schönberg, et Spitz-Oener 2014). Le choix politique de considérer qu'un mark de l'Ouest était égal à un mark de l'Est a contribué à considérablement augmenter le coût de travail à l'Est, car ces salaires n'étaient pas en lien avec la productivité réelle des entreprises allemandes (Sinn 2000 ; Gromling 2008). L'explosion du chômage et des faillites à l'Est a entraîné des transferts astronomiques entre l'Allemagne de l'Ouest et l'Allemagne de l'Est qui sont estimés par les experts allemands à 900 milliards d'euros entre 1991 et 2003, soit 50 % du PIB moyen d'une année, et trois fois la valeur totale de la dette grecque (SVR, 2004) ! Ces montants ont été payés sans solidarité européenne par les Allemands eux-mêmes. Dustmann et al. avancent l'idée que ce choc macroéconomique a considérablement changé le rapport de force entre les salariés et les entreprises. Cela, couplé à des formes de négociations décentralisées des salaires, a conduit à une modération salariale durable. La modération salariale allemande n'est ni le résultat de l'introduction de l'euro, ni le résultat de changement de réglementation comme la loi Hartz de 2004. C'est le résultat d'un ajustement macroéconomique coûteux, mené sans solidarité européenne.

La modération salariale allemande concerne aussi le secteur des biens échangeables.

Aujourd'hui, les salaires nominaux allemands sont 20 % inférieurs à ceux de la France dans le secteur échangeable, et 35 % dans le secteur non échangeable, comparé à 1995. Le secteur des biens échangeables profite bien sûr de la baisse des prix dans le secteur des biens non échangeables, induite par une baisse des coûts. En reconstruisant la demande de biens non échangeables du secteur des biens échangeables, on s'aperçoit que cette demande représente près de deux fois la masse salariale payée par le secteur des biens et services échangeables. Cela est une autre façon d'exprimer le fait que l'opposition entre services (souvent non échangeables) et industrie (biens échangeables) n'est pas pertinente.

La différence entre les coûts nominaux entre les secteurs ne s'est pas traduite par une différence entre les prix de vente des biens des deux secteurs. En effet, le graphique 4 montre que les prix dans le secteur échangeable ont moins augmenté que les coûts nominaux. Par contre, dans le secteur des biens non échangeables, les prix ont bien suivi les coûts nominaux. Cela conduit à une hausse importante du prix des biens non échangeables par rapport aux biens échangeables (Sy, 2014 ; Gaulier et Vicard 2012). Une autre expression de ce phénomène est la chute de dix points du taux de marge industriel alors que le taux de marge dans les services reste constant, point sur lequel insiste le rapport de Louis Gallois.

Une représentation simplifiée de la divergence nominale entre la France et l'Allemagne est donc

la suivante. Les salaires dans le secteur des biens échangeables et non échangeables ont cru de la même manière en France. Le prix relatif du secteur non échangeable a donc augmenté du fait de la faible productivité dans ce secteur. Par contre, les prix des biens dans les secteurs échangeables et non échangeables en Allemagne ont crû de la même manière. Le salaire payé dans le secteur non-échangeable a crû moins vite du fait des écarts de productivité^[1].

Quel est l'impact macroéconomique d'une telle divergence ? Un calcul simple, qui ne vise qu'à donner un ordre de grandeur, permet de montrer l'impact de ces désajustements nominaux. Imaginons que les salaires français aient suivi la dynamique allemande en termes nominaux, à comportement des entreprises inchangé. Considérons une baisse des salaires de 25 %^[2]. Les prix ne seraient pas 25 % inférieurs du fait du prix des importations utilisées par les entreprises pour produire. Erkel-Rousset et Garnerio (2008) indique que la part totale des importations dans les consommations intermédiaires est de l'ordre de 20 % en France. On en déduit que les prix baisseraient de l'ordre de 20 % et non de 25 %. Il est intéressant de constater que cette baisse des prix est compatible avec des estimations de la surévaluation relative de la France par rapport à l'Allemagne. Duwicquet, Mazier et Saadaoui (2013) trouvent une valeur de plus de 20 %, par exemple, et discutent d'autres estimations. Ces modèles de détermination des taux de change d'équilibre sont cependant assez fragiles du fait de la petite taille de l'échantillon considéré, et des différentes méthodes de calcul. La comparaison directe de l'évolution des coûts nominaux constitue une première approximation intéressante. Une baisse de 20 % des prix à l'export, à comportement de marge inchangé, aboutirait à une hausse des exportations de 70 milliards environ, si l'on prend une valeur de l'élasticité-prix à l'export de 0,6, comme estimé par Heyer et Ducoudré (2014). Ainsi, ce raisonnement à l'équilibre partiel aboutirait à une hausse des exportations de plus de 3 % du PIB, ce qui ramènerait la balance commerciale à son niveau de la

période avant 2000. Rappelons qu'une hausse de 3 % de la production correspond à une création d'emploi, de l'ordre de 600 000 emplois, donc une réduction du taux de chômage de près de 2 %. Bien sûr, pour tenir compte de tous les effets de cette expérience, l'utilisation de modèles économiques est nécessaire. L'ordre de grandeur montre cependant deux choses. Tout d'abord, le désajustement nominal explique une grande partie des problèmes français, mais pas tous. Il reste une partie de la divergence entre la France et l'Allemagne, peut-être la moitié de la divergence entre les deux pays, qui n'est pas uniquement expliquée par la divergence de coûts. Ce résultat est commun à un grand nombre de travaux (CEPII, 2005; Fontagné et Gaulier, 2008, entre autres). De tels ajustements ont amené à mettre en place des politiques spécifiques, appelées politiques de l'offre.

Qu'est-ce qu'une politique de l'offre ?

La politique de l'offre est une politique qui vise à aider le tissu productif et donc les entreprises, mais son objectif est souvent mal défini. Pourquoi une politique de l'offre aujourd'hui ? Est-ce pour augmenter la productivité et l'innovation, est-ce pour améliorer le fonctionnement du marché du travail ? Ce texte met en avant un objectif clair. La politique de l'offre est la correction des déséquilibres européens^[3].

Comme il a été rappelé, le désajustement nominal européen n'est pas un mal français. La France se situe dans la moyenne européenne pour de nombreux ajustements nominaux. Il semble surtout le résultat de la dynamique allemande après la réunification. Il est donc à espérer que les salaires allemands croissent plus vite que les salaires français pour réaliser une partie de l'ajustement. La première réponse est donc une hausse des salaires de l'Allemagne, pays qui est proche du plein emploi.

Cependant, les salaires allemands ne sont pas décidés en France et ne sont pas une variable facilement influençable. Dès lors, une partie de l'ajustement doit probablement être réalisée en France, en évitant un premier écueil qui est

¹ Pour cette raison, la comparaison des coûts salariaux unitaires réels (RCSU) (salaire divisé par la productivité et le prix du secteur) est trompeuse. Le RCSU des non-échangeables est faible du fait des prix élevés dans ce secteur, signe de déséquilibre macroéconomique.

² Le secteur des biens échangeables étant un grand consommateur de biens non échangeables, je considère une baisse moyenne des salaires.

³ Une autre solution pourrait être une sortie de la zone euro. Sur le plan strictement économique, les coûts d'une telle option sont très importants et probablement bien supérieurs à une stratégie coordonnée de reconvergence européenne. Je ne détaille pas ici la discussion des effets de l'éclatement des zones monétaires.

une réduction de la demande et de l'activité économique. En effet, la difficulté de la période est que la crise de court terme, comme il sera rappelé plus loin, est une crise de demande alors que le problème de l'ajustement nominal est un problème sur un horizon de dix ans.

La définition du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) avait pour objectif de contribuer à résoudre cette contradiction. Ce crédit d'impôt est de l'ordre de 6 % sur la masse salariale brute pour les salaires inférieurs à 2,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). En fait et comme son nom l'indique, cette mesure a deux objectifs. La première est une baisse relative du coût du travail. Une critique du CICE est son absence de fléchage vers le secteur des biens échangeables, ce que l'on appelle une dévaluation interne. Par exemple, l'industrie ne bénéficierait que de 20 % des montants du CICE. En fait, si l'on considère les services aux entreprises, le montant direct et indirect est plutôt de l'ordre de 40 %. Ce montant est peut-être encore trop faible, mais il est bon de rappeler que le fléchage direct du secteur exportateur est interdit par le droit de la concurrence. Le second objectif est l'emploi. De ce fait, la baisse du coût du travail est concentrée sur les bas salaires pour lesquels il est connu que l'emploi est plus sensible aux salaires.

L'ordre de grandeur estimé montre que le CICE, qui est de nature fiscale donc pesant sur le budget de l'État, permet de réaliser entre un tiers et un quart de l'effort d'ajustement nécessaire. La question actuelle consiste à déterminer comment réaliser le reste de l'ajustement dans un environnement de faible inflation.

Dévaluation fiscale

Le CICE est un exemple de dévaluation fiscale, dont de nombreux travaux ont estimé les effets (Farhi *et al.*, 2012 ; Koske 2013, Mooij et Keen 2012). Différents types de modèles et différentes hypothèses ont été retenus. Pour la France les travaux de Gauthier (2008), Fève *et al.* (2009), Klein and Simon (2010), Langot *et al.* (2011), Heyer *et al.* (2012) ont étudié une bascule du financement dans des modèles macroéconométriques, ou des modèles plus structurels d'équilibre général. Les effets d'une bascule de 1 % du PIB (soit 20 milliards d'euros) des cotisations sociales vers la TVA (à budget équilibré) augmente le PIB de 0,1 % à 0,3 % et augmente

l'emploi d'environ 0,3 % à long terme. L'effet sur la balance commerciale est plus important à court terme (de 0,1 % à 0,4 % du PIB) qu'à long terme. Enfin, l'emploi augmente de 0,2 % à court terme. Il est à noter que les travaux du Fonds monétaire international (FMI) donnent des effets bien plus importants sur la balance commerciale pour les pays européens (de l'ordre de plus de 2 % du PIB).

Pour le Portugal qui a été aussi étudié, les travaux de la Banque du Portugal et de la Commission européenne aboutissent à des effets sur le PIB de 0,4 % à 0,7 % de hausse et des effets de 0,1 % à court terme sur la balance commerciale. Enfin, Franco (2011) conclut à une amélioration de 5 % de la balance commerciale au bout de cinq trimestres sans effet significatif sur le budget de l'État.

La lecture de ces travaux montre que l'effet d'une dévaluation fiscale est très sensible aux contraintes auxquelles les économies font face. En particulier, le travail de Langot, Patureau et Sopraseuth (2012) permet de mettre en lumière le rôle des frictions sur les marchés du travail. Les auteurs calculent quel serait le taux de cotisations optimal sur le travail payé par les entreprises en France en supposant un taux moyen actuel de 34 %. Suivant le degré de rigidité sur le marché du travail, les auteurs aboutissent à un taux de 24 %, pouvant décroître à 14 % si les rigidités sur le marché du travail augmentent.

Il faut cependant reconnaître que ces modèles ne capturent pas toute une dynamique des salaires réaliste. En particulier, les rigidités nominales à la baisse dans un environnement d'inflation faible sont un facteur important, comme le souligne Schmitt-Grohé et Uribe (2013). Enfin, si la cause des désajustements est la dynamique différenciée des salaires, la modélisation d'une dynamique salariale compatible avec l'histoire passée est une condition nécessaire à la pertinence des modèles.

La crise de la demande à court terme

Ce texte a longuement décrit le problème structurel de l'économie française. Ce problème est d'autant plus difficile à résoudre du fait de la crise économique à court terme. Celle-ci provient de la mauvaise gestion des conséquences de la crise financière provenant des États-Unis, dite crise des subprimes. L'obsession d'une réduction rapide des dettes publiques a conduit les

gouvernements européens, et en particulier le gouvernement français, à réaliser des politiques économiques très restrictives. De fait, la France a connu depuis 2011 la plus forte hausse d'impôts de l'après-guerre au milieu de la plus grande récession d'après-guerre (OFCE, 2014). Cette hausse d'impôts a fait caler l'activité économique en France. Une hausse d'impôts est un choc de demande négatif, il réduit les revenus des consommateurs. Les entreprises ayant moins de clients, elles réduisent la production et donc distribuent moins de revenus aux ménages. Cet effet est d'autant plus important que la politique monétaire européenne n'intervient pas pour inciter à consommer, par une réduction des taux d'intérêt ou par une politique monétaire non conventionnelle. L'impact économique de tels chocs négatifs de demande, ce que les économistes appellent les multiplicateurs, a été sous-estimé par les décideurs publics, malgré les alarmes d'économistes. Ainsi, la focalisation sur la réduction rapide des dettes publiques a conduit à mener des politiques inadaptées : le mauvais remède pour une maladie mal comprise. Une relance de l'investissement public européen constitue un remède bien plus efficace sur le plan économique.

Retour sur la protection sociale

Le précédent diagnostic repose sur des éléments factuels parfois connus, dont on a voulu montrer la cohérence dans l'histoire européenne. Ce diagnostic amène à penser sous un autre angle l'évolution de notre système de protection sociale. Ce dernier n'est pas la cause des problèmes français. Si des évolutions sont bien sûr nécessaires pour améliorer son fonctionnement et son efficacité, ce n'est pas le moment de le fragiliser car il permettra de limiter les effets sur les inégalités des ajustements nominaux nécessaires.

En effet, un ajustement nominal de cet ampleur est inédit et il aura probablement un effet récessif,

dans un environnement de faible inflation où l'État mène une stratégie de désendettement. Il faut penser comment le système de protection sociale peut permettre de limiter le coût social de cet ajustement.

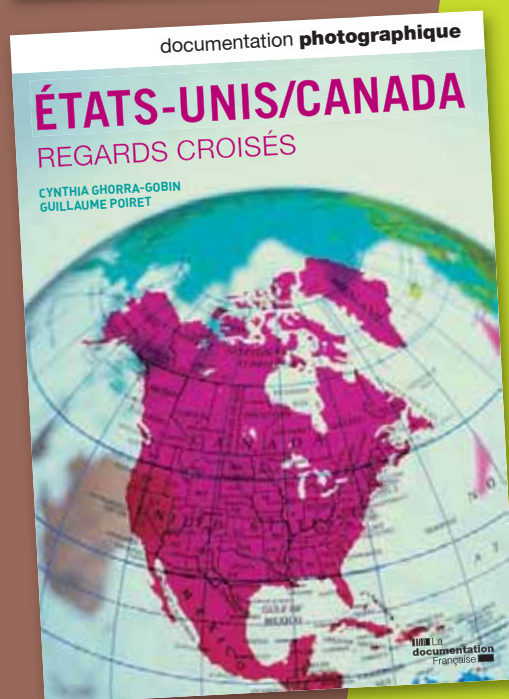
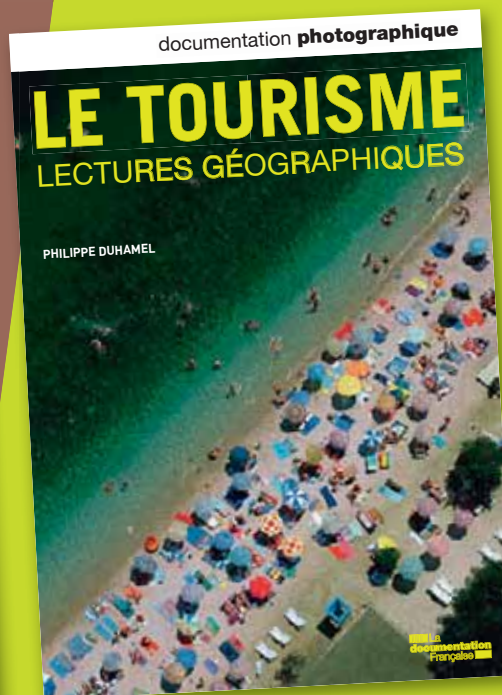
Par exemple, la convergence nominale serait accélérée par une évolution modérée des prix et des salaires contrôlés par l'État, en laissant l'inflation et les gains de productivité faire décroître les coûts réels relatifs. Cette solution pose cependant un problème. Les salaires contrôlés par l'État affectent souvent le bas de la distribution des salaires. Ainsi, la seule modération du salaire minimum aurait un effet d'accroissement des inégalités qui n'est pas souhaitable. Il faut que les prix, donc les salaires, croissent globalement moins vite en France qu'en Allemagne.

Trois conditions sont probablement nécessaires pour rendre cet ajustement possible. La première condition est un débat national, la discussion avec les partenaires sociaux, l'affirmation de la situation difficile de la France. Un moment churchoillien, de fait est nécessaire pour que l'ampleur de l'ajustement soit connue. La seconde condition est une coordination européenne. En effet, si on a insisté dans ce texte sur la comparaison France-Allemagne, ce désajustement nominal est encore plus important pour des pays comme l'Espagne. L'Europe doit mettre plus de poids sur la reconvergence nominale que sur la réduction des dettes publiques, ce qui n'est pas l'esprit du texte européen. Ensuite, dans un environnement d'inflation faible voire négative, une convergence européenne est très difficile voire impossible. La troisième condition est donc une inflation plus élevée. Une hausse plus rapide des prix et salaires allemands aiderait considérablement l'ajustement européen. Ces remarques peuvent paraître bien générales. L'objectif de ce texte était d'abord d'établir un diagnostic et de discuter des premières réponses comme le CICE. Si le problème identifié dans ce texte est avéré, il surdétermine le débat de politique économique français.

BIBLIOGRAPHIE

- Nabil A., Jeong S.E., Mazier J., Saadaoui J. (2010)**, « Exchange Rate Misalignments and International Imbalances a FEER Approach for Emerging Countries », *Économie internationale* 2010/4 n° 124.
- Duwicquet V., Mazier J. et Saadaoui J. (2013)**, « Désajustements de change, fédéralisme budgétaire et redistribution : comment s'ajuster en union monétaire », *Revue de l'OFCE* 2013/1 n° 127.
- CEPII (2005)**, « Dynamique des exportations : une comparaison France-Allemagne », *Lettre du CEPII* n° 249, octobre.
- Farhi E., Gopinath G. et Itskhoki O. (2011)**, « Fiscal Devaluations », *NBER Working paper* 17662.
- Fontagné L. et Gaulier G. (2008)**, *Les performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Rapport CAE.
- Gaulier G. et Vicard V. (2012)**, « Évolution des déséquilibres courants dans la zone euro : choc de compétitivité ou choc de demande », *Bulletin de la Banque de France*, n° 189, 3^e trimestre.
- Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U., Spitz-Oener A. (2014)**, « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy » *Journal of Economic Perspectives*, Volume 28, Number 1-Winter pages 167–188.
- Erkel-Rousset H. et Garnero M. (2008)**, Externalisation à l'étranger et performance à l'exportation de la France et de l'Allemagne, complément au Rapport CAE « *Les performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne* » de 2008.
- Fève P., Matheron J. et Sahuc J.G. (2009)**, « La TVA sociale : bonne ou mauvaise idée ? », *Document de travail Banque de France* 244.
- Francesco F. (2011)**, « A projection of the market based adjustment path of the Portuguese Economy », *Document de travail de la Nova School of Business and Economics*.
- Gauthier S. (2008)**, « Un exercice de TVA sociale », *Document de travail CREM*.
- Gromling M. (2008)** « Reunification, Restructuring, Recessions and Reform – The German Economy over the Last Two Decades », *Document de travail Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg*.
- Heyer É. et Ducoudré B. (2014)**, *Baisse de l'euro et désinflation compétitive : quel pays en profitera le plus ?* OFCE.
- Heyer É., Plane M. et Timbeau X. (2012)**, « Quasi-TVA sociale : simulations macroéconomiques et impact sectoriel », *contribution aux journées d'étude Réforme fiscale*.
- Koske I. (2013)**, « Fiscal Devaluation – Can it Help to boost Competitiveness? », *Economics department Working Paper* n° 1089.
- Langot F., Patureau L. et Sopraseuth T. (2012)**, « Optimal Fiscal Devaluation », IZA 6624 *Discussion paper*.
- Mooij R. and M. Keen (2012)**, « “Fiscal Devaluation” and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times », *IMF Working paper*, 12/85.
- OFCE (2014)**, *France : Croissance hors taxes. Perspectives 2014-2015 pour l'économie française*.
- Schmitt-Grohé S. et Uribe M. (2013)**, « Downward Nominal Wage Rigidity and the Case for Temporary Inflation in the Eurozone », *Journal of Economic Perspectives*, Volume 27, Number 3 – Summer – Pages 193–212.
- Sinn H.W. (2000)**, « Germany's Economic Unification: an Assessment After Ten Years », *NBER Working paper* 1586.
- SVR (German Council of Economic Experts) (2004)**, *Erfolge im Ausland-Herausforderungen imInland*. Annual Report to the Government, Wiesbaden.
- Sy M. (2014)**, « Réduire le déficit des échanges extérieurs de la France : Le rôle du taux de change interne », *Note d'Analyse, France Stratégie*.

L'HISTOIRE ET LA GÉOGRAPHIE À PARTIR DE DOCUMENTS



11 € *

À paraître
2013 - 2014

- La France, une géographie en mouvement
- Esclavages, de Babylone aux Amériques
- Énergies et ressources naturelles
- Histoire du Patrimoine
- Habiter le monde
- La III^e République
- Géographie du Moyen-orient

Abonnement 1 an (6 dossiers) : 51,50 €
Abonnement 1 an (dossiers + projetables)** : 102 €

* Tarifs valables jusqu'au 31 décembre 2013.
Tarifs à partir du 1^{er} janvier 2014 : numéro : 11,50 €

** À partir du 1^{er} janvier 2014, retrouvez
tous les documents des projetables en version numérique

En vente chez votre libraire, en kiosque,
sur www.ladocumentationfrancaise.fr
et par correspondance : DILA
29 quai Voltaire - 75344 Paris cedex 07

 La
documentation
Française 

LE MODÈLE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ALLEMAND

HENRIK UTERWEDDE, DIRECTEUR ADJOINT DU DEUTSCH-FRANZÖSISCHES INSTITUT À LUDWIGSBURG (ALLEMAGNE)

En France, on s'arc-boute souvent sur le « modèle allemand », soit pour en vanter les mérites, soit pour en dénoncer ses dérives « libérales », surtout après les réformes que le gouvernement Schröder y a apportées. Cette véritable fixation sur le voisin, fruit de l'étroite interdépendance entre nos pays, mais aussi du décalage économique actuel, a le désavantage que les jugements portés sur le modèle allemand se font souvent en fonction du positionnement dans le débat français, sur les « réformes » notamment. Or cette instrumentalisation de l'expérience du voisin à des fins de politique intérieure risque de déformer la réalité. Pas plus que les autres, le modèle allemand n'a vocation d'être le modèle à suivre pour l'Europe, comme il ne peut pas non plus servir de repoussoir. C'est un modèle qui a ses caractéristiques propres, qui sont le résultat de son histoire longue et complexe, d'expériences collectives et de choix fondamentaux faits après 1945.

Caractéristiques du modèle allemand

Nous utilisons le terme « modèle économique et social » pour rappeler que tout modèle social a des fondements, et des répercussions, économiques. Au-delà, on verra que le modèle allemand se caractérise par une multitude de dimensions tant économiques que sociales et politiques.

Côté normatif, le référentiel de l'économie sociale de marché datant de l'immédiat après-guerre, et qui tente de combiner la logique marchande et entrepreneuriale avec la cohésion sociale et le partenariat social, continue à imprégner la vie économique et sociale^[1]. Cette doctrine entend combiner la liberté d'entreprendre avec la justice sociale et la responsabilité entrepreneuriale. Si elle postule la primauté des marchés, elle les soumet aussi à un cadre réglementaire et à des mécanismes correcteurs (politiques sociales, partenariat social entre patronat et syndicats). Côté social, ce partenariat fonctionne à travers la codétermination dans les entreprises (conseils d'entreprise, représentation salariale dans les conseils de surveillance des grandes entreprises), mais s'exprime aussi dans un système de négociations sociales autonome et efficace. Ce capitalisme coopératif, avec sa force de négociation et de coopération qui favorise l'émergence de réponses collectives aux problèmes, a toujours été un atout pour l'économie allemande et explique sa capacité d'adaptation dans des périodes difficiles.

Côté politique, malgré la formule minimaliste de la doctrine de l'économie sociale de marché (« autant de marché possible, autant d'État que nécessaire »), l'État est bien présent dans la vie

¹ Voir Uterwedde H. (2011), « L'économie sociale de marché : la jeunesse d'un référentiel », in Bourgeois I. (sous la dir.), *Allemagne, les chemins de l'unité*, Cergy-Pontoise, CIRAC, p. 39 à 49.

économique et sociale. Suivant une philosophie et une organisation de l'État fondée sur la subsidiarité, son intervention se veut modeste et respectueux de l'autonomie des partenaires sociaux, des groupes d'intérêts organisés (*verbände*) comme celle des entreprises. Les *verbände* sont souvent associés à l'élaboration des lois et peuvent participer activement aux politiques et régulations publiques (comme c'est le cas dans le système dual de la formation professionnelle initiale). Quant aux marchés, ils sont, selon la formule de W. Streeck, « institués politiquement, régulés socialement et considérés comme le résultat de politiques gouvernementales destinées à servir des intérêts publics^[2] ».

“Le modèle allemand peut se résumer en une forme négociée du capitalisme, qui est facilitée par une culture du consensus”

Enfin, les fondements économiques : d'abord, il ne faut pas oublier que le modèle allemand est essentiellement un modèle industriel. C'est aux besoins industriels qu'il répond le mieux, c'est dans l'industrie qu'il fonctionne au mieux, alors qu'il apparaît moins adapté aux services. Une bonne spécialisation « haut de gamme », reposant sur une innovation permanente et une main-d'œuvre très qualifiée, produit une excellente compétitivité qualitative des entreprises, justifiant des salaires élevés et les coûts d'une protection sociale généreuse. Le revers de la médaille : l'industrie, très spécialisée, produit pour les marchés mondiaux et dépend d'une manière significative des exportations. Très ouverte, l'industrie, et à travers elle l'économie allemande, a dû s'adapter en permanence aux défis de la mondialisation. Le souci permanent de la compétitivité des entreprises et du site de production allemand (*Standort Deutschland*) contribue à une préférence générale des pouvoirs publics pour une politique de l'offre (visant à renforcer l'appareil productif via un cadre de développement favorable aux entreprises) au détriment d'une politique de la demande.

Le modèle allemand peut se résumer en une forme négociée du capitalisme, qui est facilitée par une culture du consensus et par des institutions qui construisent du consensus. Qu'il s'agisse

² Streeck W. (1996), « Le capitalisme allemand : existe-t-il ? A-t-il des chances de survivre ? » in Crouch C. et Streeck W. (sous la dir.), *Les Capitalismes en Europe*, Paris, La Découverte, p. 47 à 75 (50).

de la vie politique, du monde de l'entreprise ou des relations sociales, une dialectique entre la concurrence et la coopération est toujours à l'œuvre, animée par une philosophie du partage du pouvoir et de l'articulation entre les pouvoirs publics et les forces de la société civile.

Limites et transformations

Comme dans les pays voisins, le capitalisme allemand a évolué et s'est adapté constamment à un environnement changeant et à des contextes nouveaux. Ainsi, l'unité allemande, exigeant des transferts financiers annuels considérables de l'ordre de 3 % du produit intérieur brut (PIB) allemand afin d'intégrer 17 millions d'Allemands de l'Est dans le système de prestations sociales et de financer le renouvellement des infrastructures souvent vétustes, a-t-elle plombé l'économie par l'augmentation des charges. Parallèlement, la performance économique allemande avait commencé à s'essouffler : perte de la capacité d'innovation et de la dynamique des entreprises, lenteur de l'adaptation à la concurrence mondiale intensifiée, persistance de rigidités dans les entreprises et le marché du travail, incapacité des pouvoirs politiques de réaliser les changements qui s'imposaient^[3]. Le résultat : une stagnation de l'économie, qui n'a pas pu sortir de la récession mondiale de 2000-2002, et la montée du chômage, qui atteignit 11,3 % en 2005 (contre 9,3 % en France). À cette époque, le modèle allemand a connu des mises en cause répétées, critiquant son caractère trop « figé », trop « social », trop « consensuel » et trop « lourd », qui l'empêcherait de réagir plus rapidement aux défis de la mondialisation. « Personne ne veut plus de notre modèle », s'exclamait en 1997 le président de la fédération du patronat industriel, Heinz-Olaf Henkel, appelant de ses vœux une rupture libérale^[4].

C'est face à cette dégradation de la situation que le chancelier social-démocrate Gerhard Schröder a opté pour une fuite en avant en lançant une politique de réformes connue sous le nom d'Agenda 2010^[5]. Cette dernière a tout d'abord visé une

³ Uterwedde H. (2006), « L'économie allemande : comment sortir de la langueur ? », in Hege A. et al., *Regards sur l'Allemagne unifiée*, Paris, La Documentation française, p. 9 à 46 (11-21).

⁴ *Die Zeit*, 9 mai 1997.

⁵ Pour une synthèse des mesures voir Lestrade B. (2004), « Les réformes sociales en Allemagne : L'Agenda 2010 du gouvernement Schröder », Paris, IFRI (<http://www.ifri.org/files/NoteCerfa9.pdf>). Voir également le bilan très détaillé et documenté d'Olivier Bontout : Bontout O. et al. (2013), *Les Réformes de protection sociale en Allemagne : état des lieux et dialogue avec des experts français*, CIRAC.

baisse des prélèvements sociaux et un allègement des contraintes administratives pour favoriser la création d'entreprises et redynamiser l'emploi. Les réformes fiscales entamées en 2000 ont été poursuivies afin de réduire la pression fiscale sur le revenu et sur les bénéfices des entreprises. Les prestations de la sécurité sociale ont été revues en baisse afin d'assurer leur financement dans la durée. Le niveau des retraites (taux de remplacement en pourcentage du salaire actif) avait déjà baissé avant 2003, avec des incitations fiscales pour encourager la prévoyance individuelle ; plus tard, la grande coalition formée en 2005 y ajoutera le passage progressif à la retraite à 67 ans. Un volet important de l'Agenda 2010 concernera le marché du travail. Les réformes Hartz ont voulu favoriser un retour plus rapide à l'emploi par des incitations fiscales, des conditions d'indemnisation plus strictes et une meilleure efficacité de placement par une agence pour l'emploi transformée. Notamment, la durée d'indemnisation du chômage a été limitée à douze mois (dix-huit pour les plus âgés) ; après cette période, les chômeurs sont renvoyés vers une indemnisation forfaitaire calquée sur le montant de l'aide sociale (équivalent du RMA – Revenu minimum d'insertion) et soumise à des conditions de ressources. Des incitations au retour à l'emploi sont instituées notamment par la création des *minijobs* à charges allégées et, *de facto*, la création d'un marché de travail à bas salaires pour des salariés non ou peu qualifiés. Enfin, l'Agenda 2010 comporte également un volet plus offensif : l'accent a été mis sur l'enseignement, la formation, la recherche et l'innovation, afin de profiter des nouveaux marchés dynamiques et de retrouver la croissance perdue. Ainsi, on a débloqué des ressources pour inciter les communes à investir dans les écoles afin de leur permettre de fonctionner à la journée, et une « initiative d'excellence » a été lancée pour favoriser l'émergence de centres d'excellence universitaires. À quoi se sont ajoutés des « pactes » pour l'innovation et pour la recherche profitant de nouvelles ressources financières.

La logique d'ensemble de ces mesures est évidemment libérale (alléger les prélèvements et les contraintes administratives ; demander davantage d'efforts individuels). Pour autant, ce n'est pas une société libérale qui est dessinée mais un meilleur équilibre entre concurrence et solidarité,

marché et réglementation. Contrairement à de nombreux procès d'intention^[6], l'Allemagne n'a pas tourné le dos à son modèle de capitalisme social, toujours basé sur nombre de régulations publiques, le partenariat social et un système de protection sociale puissant.

Les réformes Schröder, notamment celles du marché du travail, ont été très contestées par les syndicats mais aussi à l'intérieur du Parti social-démocrate (SPD). Si la discipline de vote a assuré la majorité parlementaire nécessaire, beaucoup de militants ont quitté le parti les années suivantes. Ils nourrissent le rang d'un mouvement de gauche qui fusionnera peu après avec l'ex-parti communiste de l'ex-RDA pour devenir le parti Die Linke (La Gauche), qui concurrence désormais le SPD sur sa gauche.

“L'Agenda 2010 a été un tournant important pour l'Allemagne », car il a déclenché un changement d'état d'esprit dans la société, admettant que des changements étaient nécessaires pour assurer la soutenabilité du modèle allemand”

Le bilan de cette politique est également controversé. Il n'est pas aisé de déterminer exactement l'impact des différentes mesures. Néanmoins, avec le recul, la plupart des chercheurs soutiennent que les réformes Hartz ont contribué au recul du chômage et à la nouvelle dynamique économique. En termes d'emploi, elles ont rendu le pays moins vulnérable face à des chocs économiques comme celui provoqué en 2008-2009 par la crise mondiale. Le fonctionnement du marché du travail a été rendu plus fluide, donc plus efficace^[7]. Toutefois, un autre facteur a joué, qui pourrait être considéré comme plus déterminant que la politique de réformes : la capacité du patronat et des syndicats de répondre collectivement au défi de la concurrence mondiale, par des flexibilités négociées. De nombreux pactes d'entreprise ont favorisé la flexibilité interne concernant l'organisation et le temps du travail. De même, les syndicats ont admis une modération salariale contre le maintien des sites de production et de l'emploi^[8].

⁶ La critique la plus dure est certainement celle de Duval G. (2013), *Made in Germany. Le modèle allemand au-delà des mythes*, Paris, Éditions du Seuil. Pour une vue résolument plus positive, très bien documentée, voir Fabre A. (2013), *Allemagne : miracle d'emploi ou désastre social ?*, Paris, Institut de l'entreprise, septembre.

⁷ Voir Rinne U. et Zimmermann K. F. (2013), « Is Germany the North Star of Labor Market Policy? » Bonn, Institut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper n° 7260, mars (<http://ftp.iza.org/dp7260.pdf>).

⁸ Dustmann C. et al. (2014), « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives* 28 (1) hiver, p.167 à 188.

De manière plus générale, Marcel Fratzscher, patron de l'Institut de recherche économique DIW, a raison de souligner que « l'Agenda 2010 a été un tournant important pour l'Allemagne », car il a déclenché un changement d'état d'esprit dans la société, admettant que des changements étaient nécessaires pour assurer la soutenabilité du modèle allemand^[9].

Évolution récente, défis actuels

Les transformations que le capitalisme allemand a subies depuis un quart de siècle n'ont pas altéré sa nature. Au contraire, on peut estimer que c'est en s'adaptant à un contexte en évolution qu'il a réussi à se maintenir, voire à se renforcer. Cela dit, certaines zones d'ombre persistent qui, faute de réaction des acteurs politiques, économiques et sociaux, pourraient hypothéquer l'avenir du modèle allemand^[10].

À partir de 2005-2006, l'économie a retrouvé sa dynamique de croissance. La crise financière et économique mondiale de 2008-2009 a provoqué une chute de 5,1 % de son PIB, mais la croissance a ensuite repris fortement, et en 2011 le PIB a retrouvé son niveau d'avant la crise. Cette dynamique a été portée par la compétitivité retrouvée, qui se traduit par des parts de marché gagnées et des excédents commerciaux considérables. La consolidation des finances publiques s'en est trouvée facilitée. Les comptes publics se trouvent en équilibre depuis 2012 ; l'endettement public commence lentement à décroître (de 81 % du PIB en 2012 à 78,3 % prévus en 2013), tout en restant au-dessus des critères de Maastricht.

Cependant, l'économie, fortement exportatrice, reste vulnérable, car elle dépend de la conjoncture internationale. On l'a vu lors de la crise de 2008, qui a vu chuter le PIB en Allemagne plus fortement que chez ses voisins, et le constate actuellement : la stagnation de la demande en Europe, la dégradation des relations entre l'Union européenne et la Russie et le ralentissement de la demande dans certains pays émergents ont freiné la croissance allemande.

Un autre problème hypothèque la performance économique et son avenir : la baisse sensible des investissements. Le taux d'investissement est passé de 20 % en 1999 à 17 % en 2012, créant un déficit qui pèse d'autant plus lourd que la spécialisation allemande dans les biens et services très qualitatifs fondés sur le savoir et la recherche demande en permanence des investissements pour préserver la compétitivité. En ce qui concerne les investissements publics, ceux-ci plafonnent à un niveau de 1,5 % du PIB contre 2,1 % dans la zone euro. L'Institut de recherche économique DIW chiffre à 75 milliards d'euros par an les investissements nécessaires au développement des infrastructures dans le domaine de l'approvisionnement énergétique, des réseaux ferroviaires et routiers, de l'enseignement et de la recherche. Le gouvernement a annoncé vouloir relancer les investissements publics et privés mais sans être précis sur les financements nécessaires.

“Le potentiel de croissance est tiré vers le bas par l'évolution démographique et la baisse prévisible de la population active”

Enfin, le potentiel de croissance est tiré vers le bas par l'évolution démographique et la baisse prévisible de la population active. Là encore, des investissements publics seront nécessaires afin de mobiliser les « réserves » non utilisées dans la population active : personnes sans formation, femmes (leur taux d'activité a augmenté mais reste souvent limité à des emplois de temps partiel), seniors. Ceci nécessite de nouveaux efforts dans la formation et la requalification professionnelle, ainsi que dans les structures d'accueil aux enfants (combler les retards d'équipement pour les crèches, le préscolaire, le fonctionnement des écoles à la journée entière).

Comme, en France, le système de protection sociale a dû s'adapter. La réduction de certaines prestations sociales (santé, retraites) répond à une logique économique qui veut maîtriser les dépenses tout en stabilisant, voire réduisant les cotisations sociales qui pèsent sur le coût du travail. Cela dit, la part des dépenses sociales totales dans le PIB oscille toujours autour de 29-30 %, se situant légèrement en dessous du taux français (un peu plus que 30 %). La réforme des retraites suit une logique comparable à celle de la France, afin de répondre au défi du

⁹ Fratzscher M. (2014), *Die Deutschland-Illusion. Warum wir uns überschätzen und Europa brauchen*, Munich, éd. Hanser, p.21.

¹⁰ Pour un bilan exhaustif des transformations, voir Uterwedde H. (2009), « L'avenir du capitalisme allemand », in Stark H. et Weinachter M. (2009), *L'Allemagne vingt ans après la chute du mur*, Villeneuve-d'Ascq, Septentrion – Dans l'impossibilité de citer toutes les sources, nous renvoyons notamment aux ouvrages bien documentés de Fratzscher M., *op.cit.*, et à Fabre A., *op.cit.*

vieillesse de la population : allongement graduelle de la vie active (retraite pleine à soixante-sept ans), baisse du niveau des retraites (ce dernier est toutefois moins généreux qu'en France), appel à la prévoyance individuelle. Plus récemment, et comme en France, quelques correctifs ont été apportés, notamment en faveur des carrières longues (salariés ayant travaillé plus de quarante-deux ans) qui pourront partir en retraite deux ans plus tôt. Un autre problème se dessine à l'horizon : le développement des très basses retraites, qui est l'effet combiné de la réforme des retraites et du développement du travail précaire. Sont concernés tous les salariés ayant connu des périodes prolongées de chômage ou de travail précaires, et généralement tous les salariés gagnant moins de 2 500 euros par mois aujourd'hui. Ce problème nécessitera au moins partiellement une réforme profonde des modes de calcul des retraites, basé actuellement sur le niveau des salaires et le nombre d'années de cotisation. La grande coalition a apporté une première réponse en instaurant une « retraite solidaire » (*Solidarrente*) qui verra le jour en 2017, avec un minimum vieillesse de 850 euros par mois pour les salariés ayant cotisé au moins quarante ans. Cette mesure vise les personnes à bas salaires ayant travaillé toute leur vie.

Le caractère coopératif du modèle, avec ses pratiques multiples de concertation et de négociation sociales, que ce soit au niveau de l'entreprise, de la branche ou à l'échelle nationale interprofessionnelle, a connu une certaine érosion. Le système des conventions collectives s'est fissuré suite à la désyndicalisation lente mais constante et à la « fuite » de bon nombre d'entreprises du cadre des conventions collectives^[11]. Les problèmes sont patents en Allemagne de l'Est mais aussi dans le secteur des services marchands. Le pourcentage des salariés couverts par une convention collective n'a cessé de baisser, aussi parce que les pouvoirs publics n'ont pas usé de leur droit d'étendre l'application des conventions collectives à toutes les entreprises de la branche. Cette dégradation est à l'origine de la création récente d'un salaire interprofessionnel minimum qui n'existait pas en Allemagne. Cela étant, le système des conventions de branche est toujours dominant dans l'industrie et une partie du secteur tertiaire (transports, médias, services publics, etc.) car il conserve des avantages non négligeables pour

les entreprises : prévisibilité, paix sociale, possibilité d'une flexibilisation négociée, motivation et implication des salariés, existence d'une norme salariale de branche évitant une concurrence « sauvage » entre les entreprises. De même, la pratique de concertation et de négociation reste largement intacte. Bon nombre d'entreprises ont conclu des pactes de compétitivité et de maintien de l'emploi dans l'industrie allemande, et la crise économique de 2008-2009, la plus grave dans l'histoire de l'après-guerre en Allemagne, a pu être maîtrisée sans pertes d'emplois notables, grâce au système du chômage technique instauré par les pouvoirs publics en concertation avec les partenaires sociaux (*Kurzarbeit* : réduction temporaire du temps de travail ; le manque à gagner du salarié est largement, mais pas complètement, compensé par l'agence pour l'emploi).

“Le nombre de minijobs (contrats dont le salaire mensuel ne dépasse pas 450 euros et qui sont exonérés de cotisations sociales) s'élève à 7,8 millions en 2010”

La situation de l'emploi s'est considérablement améliorée depuis 2005. Le chômage, qui avait augmenté depuis 1990, passant de 2,5 millions à 5 millions en 2005, a connu une baisse constante, et cela malgré la grave crise de 2008-2009. Il est retombé à 2,9 millions en 2014 (5,5 % de la population active selon les statistiques internationales, la moitié du taux français). Le chômage structurel de longue durée a été divisé par deux ; 1,2 million de nouveaux emplois ont été créés. Le nombre d'actifs n'a cessé d'augmenter pour atteindre 42,6 millions d'actifs en août 2014, chiffre jamais atteint auparavant. C'est que la participation à la vie active de la population en âge de travailler (taux d'activité) a augmenté, notamment chez les seniors, les femmes et les personnes faiblement qualifiées. Cela dit, le volume du travail (nombre total des heures travaillées dans le pays) est resté stable, ce qui signifie qu'une partie des nouveaux emplois sont des emplois à temps partiel (dont un certain nombre de temps partiel subi par des gens qui souhaiteraient travailler davantage). Le nombre d'emplois précaires a augmenté depuis la fin des années 1990. 7,89 millions de salariés ont des emplois atypiques en 2012, soit un peu plus d'un salarié sur cinq. Ainsi, les personnes ayant un contrat à durée déterminée (CDD) sont

¹¹ Voir Hege A., « Le modèle social allemand au défi de l'unification », in Hege A. et al., *op.cit.*, p. 47 à 85 (68-83).

passées de 1,3 million (en 1996) à 2,7 millions (en 2012) ; le nombre de *minijobs* (contrats dont le salaire mensuel ne dépasse pas 450 euros et qui sont exonérés de cotisations sociales) s'élève à 7,8 millions en 2010. Déduction faite des étudiants, des retraités et des personnes cumulant un travail « normal » avec un *minijob*, le nombre de personnes ayant uniquement un (ou plusieurs) *minijob(s)* est de 4,9 millions. Cela dit, la montée des emplois précaires est antérieure aux réformes de Schröder et s'est stabilisée depuis 2006. Il serait donc erroné de dire que la nouvelle dynamique de l'emploi n'aurait créé que des emplois précaires. De plus, ces derniers peuvent être une première étape vers un travail régulier. Ainsi, une étude a montré que 39 % des personnes ayant un CDD, en 2012, ont retrouvé un contrat de durée indéterminée (contre 33 % qui n'ont pas changé et 28 % qui ont perdu leur emploi). Quant aux *minijobs*, parmi les jeunes de moins de vingt-cinq ans, un tiers des personnes occupant un tel emploi précaire a trouvé un emploi régulier un an après^[12].

“L'absence d'un salaire minimum, couplée avec la carence des conventions collectives a favorisé des abus sous forme de bas salaires, que les chômeurs contraints de reprendre l'emploi ont dû subir”

On considère donc à juste titre qu'un emploi, ne serait-il que temporaire ou partiel, vaut mieux que le chômage et préserve mieux la chance de retrouver un « vrai » travail. Cela dit, un grand effort de formation et de requalification professionnelles sera nécessaire pour augmenter les chances des chômeurs et des travailleurs précaires d'obtenir un emploi stable.

L'évolution des salaires a été décevante. Depuis 2000, les salaires réels moyens n'ont pratiquement pas augmenté, un contraste avec la tendance dans les autres pays européens. La modération salariale consentie par les syndicats sous la pression de la concurrence mondiale, afin de maîtriser les coûts salariaux et de sauvegarder l'emploi dans les sites de production allemands, s'est fait sentir ; dans le secteur public, la politique budgétaire restrictive des pouvoirs politiques a été un frein puissant

pour l'évolution des salaires. Ce n'est que dans les années récentes qu'un début de rattrapage se dessine dans les conventions collectives. À ce problème général s'ajoute celui des bas salaires. Un salarié sur cinq (22 %, contre 14 % en 1998) perçoit un salaire inférieur aux deux tiers du salaire médian, soit moins de 10,36 euros par heure. L'absence d'un salaire minimum, couplée avec la carence des conventions collectives dans un certain nombre de branches, dans le tertiaire notamment, a favorisé des abus sous forme de bas salaires, que les chômeurs contraints de reprendre l'emploi ont dû subir. Les catégories de travailleurs particulièrement concernées sont les femmes, les personnes sans qualifications, et les personnes ayant des emplois précaires, et travaillant en Allemagne de l'Est. Le gouvernement de grande coalition issu des élections de 2013 a décidé d'instaurer un salaire interprofessionnel minimum à partir de 2015-2016 à la hauteur de 8,50 euros l'heure. Celui-ci se situera donc au-dessous du SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) en France (9,53 euros en 2014). Autre différence, l'évolution future du salaire minimum ne sera pas le fait du gouvernement mais d'une commission paritaire entre représentants patronaux et syndicaux. L'Institut DIW de Berlin estime que 4 millions de personnes seraient concernées, soit 17 % des salariés (un quart en Allemagne de l'Est)^[13]. Les branches touchées se situeraient surtout dans le secteur abrité (secteurs à portée locale ou régionale), donc sans mettre en danger la compétitivité internationale. Pourtant, les effets – positifs ou négatifs – pourraient être bien plus modestes que prévu. Toutefois, l'idée parfois avancée d'une paupérisation des ménages est erronée. En termes de parités de pouvoir d'achat, A. Fabre démontre que les revenus disponibles des ménages ont progressé sensiblement entre 2000 et 2012, passant de 18 340 euros à 26 100 euros pour un célibataire sans enfant gagnant le salaire moyen, et de 35 401 à 49 765 euros pour un couple gagnant 100 % et 67 % du salaire moyen respectivement, avec deux enfants^[14].

Une préoccupation particulière a été la montée des inégalités sociales et du risque de pauvreté. Là encore, la tendance est visible depuis longtemps ; elle remonte aux années 1980 pour les inégalités. Depuis cette période, le coefficient

¹² Köhler T. *et al.* (2013), « Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten ? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage », *Wirtschaft und Statistik*, janvier, p. 42 à 61.

¹³ DIW *Wochenbericht* n° 39, 2013.

¹⁴ Fabre A, *op.cit.*, p. 61. Ces chiffres dépassent les revenus français respectifs de 9 % et de 16 %.

de Gini mesurant l'inégalité entre les revenus est monté lentement mais de façon continue pour ne s'arrêter en 2005 ; depuis, il est en (légère) baisse. Pourtant, cette évolution est générale et ne concerne pas que l'Allemagne. En comparaison internationale, les inégalités ne sont pas particulièrement fortes ; l'indice de Gini reste légèrement en dessous du niveau en France^[15]. Quant au risque de pauvreté, il a augmenté depuis la fin des années 1990, passant de 10 % de la population menacés par la pauvreté à 15,8 % aujourd'hui contre 14 % en France.

Quel modèle économique et social pour l'Europe ?

À bien des égards, le modèle allemand que nous venons de décrire se distingue du modèle français. Les différences se manifestent d'abord dans les modes d'organisation du système économique et social, qui sont chacun le résultat de trajectoires historiques et de conditions structurelles différents : rôle primordial de l'État central en France, lié à la faiblesse des organisations professionnelles et des relations sociales plus conflictuelles ; rôle des partenaires sociaux et des organisations professionnelles qui participent plus activement aux régulations publiques, permettant à l'État d'être moins interventionniste en Allemagne ; organisation politique, économique et sociale qui facilite la négociation et la recherche de compromis en Allemagne contre une culture d'affrontement en France. Ensuite, des différences sont perceptibles également dans les préférences collectives. En Allemagne, l'attachement à la notion de stabilité dépasse largement la seule stabilité des prix ou l'équilibre des budgets ; après une histoire turbulente et sanglante avant 1945, la quête d'une stabilité politique, économique et sociale a constitué une motivation profonde des acteurs dans l'après-guerre. Enfin, nos pays ont réagi différemment à la mondialisation de manière

plus offensive en Allemagne, l'économie étant particulièrement exposée à la compétition mondiale, de façon plus défensive en France, où les réflexes de protection sont plus forts.

“Les Français et les Allemands partagent un certain nombre de valeurs et préférences qui constituent un socle commun d'un modèle économique et social européen”

Ces différences ne rendent-elles pas obsolète l'idée d'un modèle économique et social européen ? Non, si l'on considère que le modèle européen est forcément composite : un socle commun qui se constitue avec l'intégration européenne, se nourrissant de valeurs et de politiques communes ; des variantes nationales qui sont le reflet d'histoires, d'expériences collectives et de structures propres à chaque pays européen. Dans cette perspective, le modèle économique et social allemand ne fait pas exception. On aurait tort de négliger les convergences avec le modèle français, qui sont trop souvent obscurcies par l'affichage des différences. Les Français et les Allemands partagent un certain nombre de valeurs et préférences qui constituent un socle commun d'un modèle économique et social européen. Ils rejettent le capitalisme libéral version anglo-saxonne et lui préfèrent un capitalisme soumis à des régulations, doté de services publics, et d'un compromis entre liberté d'entreprendre et responsabilité sociale, entre le principe de marchés concurrentiels et celui de la justice sociale, via une protection sociale étendue. Il est vrai aussi qu'ils partagent la contrainte commune d'adapter et de renouveler ce modèle afin d'assurer sa pérennité. Pour l'Europe, il s'agira d'élargir patiemment ce socle commun dans le respect des modèles nationaux, et de tirer profit de la pluralité des expériences qui constitue une richesse dans la recherche de solutions aux problèmes.

¹⁵ Fratzscher M., *op. cit.*

ÉTAT-PROVIDENCE ET PROGRÈS SOCIAL- ÉCOLOGIQUE^[1]

**ÉLOI LAURENT, ÉCONOMISTE À L'OFCE ET PROFESSEUR À SCIENCES PO
ET À STANFORD UNIVERSITY (CALIFORNIE)**

L'État-providence, c'est-à-dire la mutualisation démocratique des risques sociaux, est une grande réussite historique : il a non seulement favorisé le développement économique en sous-tendant et consolidant les institutions marchandes, mais, depuis qu'il a pris son essor dans la seconde moitié du xx^e siècle, il a ouvert une ère de développement humain sans précédent, en agissant comme contrepoids à ces mêmes institutions marchandes. La part de la redistribution sociale dans le revenu national a été multipliée par 10 au cours du xx^e siècle dans les sociétés qui ont pu en faire le choix grâce aux avancées de la démocratie, pour un coût économique minime et un bénéfice humain maximal.

L'État-providence ne doit donc pas être dénié pour ce qu'il coûte, mais célébré pour ce qu'il rapporte. Mais, s'il importe de protéger l'État-providence contre toutes les mythologies économiques, nous devons également le réinventer. Car l'assurance sociale qu'il nous offre constitue un atout majeur pour affronter les crises écologiques du siècle qui s'ouvre. L'État-providence peut garantir le progrès social-écologique comme il garantit depuis plus d'un siècle le progrès social.

Le génie économique de l'État-providence, moteur de son expansion globale

Enfant de la puissance publique et de la justice sociale, accouché par la mondialisation et fortifié par la solidarité née des épreuves de la Seconde Guerre mondiale, le bien nommé État-providence est l'assureur en dernier ressort de la prospérité européenne et française, qui substitue aux hasards de l'existence individuelle la certitude de la solidarité sociale. Pour comprendre son utilité proprement économique, il suffit de rappeler que nous n'aurions pas besoin de protection sociale dans un monde caractérisé par une concurrence pure et parfaite, et notamment par une information parfaite, des comportements d'assurance privée parfaitement rationnels, des marchés complets et une répartition des ressources économiques parfaitement juste. Dans tous les autres cas de figure, c'est-à-dire dans le monde réel, l'État-providence est le bienvenu.

Le progrès social peut être compris comme le progrès du développement humain dans un

¹ Cet article s'appuie largement sur Laurent É. (2014), *Le Bel Avenir de l'État-providence*, Les Liens qui libèrent.

cadre démocratique. Celui-ci a été phénoménal au xx^e siècle, siècle de l'État-providence. Pour tous les pays du monde, l'indice de développement humain (IDH) est passé en moyenne entre 1870 et 2007 de 0,076 à 0,460, soit une multiplication par un facteur 6^[2]. Premier constat : cette progression s'est produite en même temps qu'une augmentation d'un facteur 5 de la population mondiale. Observation encore plus capitale : ce surdéveloppement humain est bien davantage lié à l'amélioration de la santé et de l'éducation qu'à la croissance du revenu. Ainsi, santé et éducation expliquent, pour les pays riches comme pour les pays pauvres, 85 % de la progression de l'indice de développement humain depuis presque un siècle et demi.

“On a accompli cinq fois plus de progrès en un temps dix-neuf fois moins long”

Le xx^e siècle est généralement présenté comme un siècle de destructions humaines sans précédent, ce qui est hélas indéniable. Mais il est vraisemblable qu'il restera aussi et peut-être surtout dans l'histoire comme le siècle du miracle du développement humain, dans lequel l'État-providence a joué le premier rôle. On le perçoit nettement quand on regarde de plus près l'amélioration de la santé, qui fut plus forte dans la seconde moitié du xx^e siècle qu'au cours des sept millions d'années précédentes d'histoire de l'humanité. L'espérance de vie a ainsi progressé de 35 ans entre 1900 et 1999, alors qu'elle n'avait augmenté que de 7 ans entre l'an mil et 1900. On a accompli cinq fois plus de progrès en un temps dix-neuf fois moins long (les indicateurs d'éducation portent de la même manière la marque d'un progrès fulgurant, par exemple le taux de scolarisation dans le secondaire aux États-Unis, passé de 16 % au début du siècle à 90 % à la fin). La montée en puissance des dépenses mutualisées par l'État-providence a bien entendu contribué de manière décisive à cette explosion du progrès social.

Le lien entre niveau de développement et présence de l'État-providence est à cet égard parfaitement clair et vaut dans les deux sens. Les pays les plus riches de la planète sont ceux qui investissent le plus dans la protection sociale : 20 %

de leur richesse nationale sont investis dans les dépenses sociales publiques, contre 7 % pour les pays à revenu intermédiaire et 4 % pour les pays pauvres. En moyenne, les pays riches dépensent 80 fois par habitant le montant dépensé en matière de santé publique par les pays les plus pauvres. Réciproquement, les pays les plus développés humainement (revenu, éducation, santé) sont ceux qui, le plus tôt dans l'histoire, ont pu se doter d'un État-providence fort.

Et pourtant, force est de constater que les logiques de démantèlement de la protection sociale sont aujourd'hui à l'œuvre en Europe – là même où l'État-providence fut inventé – de manière brutale (à l'image de la destruction du système de santé et de l'affaiblissement du système de retraite en Grèce, de la réduction des assurances chômage en Irlande ou de la précarisation du marché du travail en Allemagne), sournoise (le Royaume-Uni met en œuvre depuis la fin de l'année 2013 une politique de « préférence sociale » visant à exclure les étrangers des régimes d'assurance et de prestations) ou subreptice (comme la privatisation progressive du système de santé en France, mité par les régimes complémentaires).

Défaire ainsi l'État-providence, c'est lui faire payer le prix des erreurs de l'État macroéconomique et de l'État régulateur, lui qui n'a jamais provoqué la moindre crise économique et permet au contraire depuis quatre décennies de contenir les dégâts de celles qu'engendrent à répétition l'aveuglement des politiques budgétaires et monétaires et la financiarisation à outrance. C'est surtout mettre en danger le progrès social.

Sait-on ainsi que l'État-providence a permis de diviser par un facteur 4 l'impact de la « grande récession » pour les ménages européens et français ? L'écart entre revenu de marché et revenu disponible, après impôts et transferts, c'est-à-dire une fois l'État-providence intervenu, a ainsi été de près de 20 % pour les pays de la zone euro en 2009 et de 18 % en 2012. Alors que, dans tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les revenus de marché ont chuté de 1,9 % par an entre 2007 et 2011, l'ensemble transferts + taxes leur a apporté une contribution positive de 1,4 %, permettant de limiter la baisse du revenu disponible à 0,5 % par an.

Qui plus est, s'attaquer aujourd'hui à l'État-providence, c'est aller à rebours de l'histoire : la

² Voir Prados de la Escosura L. (2014), « World Human Development: 1870-2007 », *Review of Income and Wealth*, n° 34, janvier.

planète entière aujourd'hui converge ou rêve de converger vers la protection sociale, de la Chine aux États-Unis, du Vietnam au Rwanda. À l'heure où nous nous interrogeons pour savoir si l'État-providence favorise le développement, les pays émergents se rendent à l'évidence : l'État-providence est le développement.

Une grande proportion de la population mondiale n'a certes pas encore accès à une protection sociale adéquate : l'Organisation internationale du travail (OIT) estime que seuls 28 % des habitants de la planète bénéficient d'un État-providence complet, incluant les différents types de programmes sociaux. Mais on est frappé de l'expansion mondiale de l'État-providence au ^{xx}e siècle : ce sont près de cent pays du globe (soit la moitié) qui bénéficient en 2014 de programmes de retraites, d'invalidité ou d'accidents du travail.

“La Chine, elle aussi, se dirige à son rythme vers l'État-providence depuis deux décennies”

L'exemple américain est peut-être le plus parlant pour illustrer la nécessité proprement économique de l'État-providence. La comparaison du coût et des performances du système de santé américain inverse totalement la problématique de l'insoutenabilité de l'État-providence : c'est l'absence de système public d'assurance santé qui explique que les dépenses sanitaires cannibalisent près de 20 % de la richesse américaine – environ deux fois plus en proportion qu'en France, pour des performances bien moindres en termes d'espérance de vie et de mortalité infantile, par exemple. Cette profonde inefficacité est à l'origine de la réforme tentée, dans un contexte politique délicat, par Barack Obama, au demeurant bien plus motivé par l'exorbitant coût économique de l'absence d'État-providence que par la nécessité de réduire les inégalités de santé pour se rapprocher du modèle européen. Les États-Unis se dirigent en tout cas vers un système de santé semi-privé, semi-public encore redoutablement inefficace, mais annonçant une réforme plus vaste d'un système d'assurance privée arrivé à bout de souffle et devenu un poids mort pour le dynamisme économique.

La Chine, elle aussi, se dirige à son rythme vers l'État-providence depuis deux décennies. Le rythme s'est beaucoup accéléré ces dix dernières années, et encore plus avec l'adoption en

2010 par le Congrès national du peuple de la première loi sur l'assurance sociale. Il s'agit d'ailleurs davantage d'un retour à l'État-providence, largement démantelé par les réformes économiques de 1978, que d'une création *ex nihilo*. Certes, le développement chinois a, depuis le début des années 1980, sorti quelque 600 millions de personnes de la pauvreté extrême, mais parallèlement la précarité sociale s'est étendue et a provoqué une réaction populaire tout à fait comparable à celle que l'Europe avait connue au cours de la « première mondialisation ». Les Chinois ont conquis leur État-providence dans des conditions politiques beaucoup moins favorables que les Européens, mais ils ont été aidés par la volonté du Parti communiste de réorienter la stratégie de développement du pays. Car l'enjeu de l'État-providence chinois est tout autant économique que social : il s'agit pour ce pays en partie émergé de réduire l'énorme épargne de précaution qui entrave le développement de son marché intérieur et contraint les autorités à poursuivre leur stratégie de croissance tirée par les exportations au lieu de compter sur leurs propres forces. L'absence d'État-providence agit ici comme un frein au développement, l'épargne privée faisant office d'assurance sociale informelle. On peut assurément considérer que la protection sociale chinoise est encore incomplète, inadéquate et incohérente. On peut aussi s'interroger sur les motivations proprement politiques du régime chinois. Mais en tout cas le doute est exclu : la Chine converge à son tour vers l'État-providence, pour son plus grand bénéfice. Elle investit les dividendes de son développement économique dans son développement humain.

Pour un progrès social-écologique

Faire refluer l'État-providence en Europe revient donc à nous appauvrir considérablement. Et avec nous les générations futures. Car il nous faut, au siècle du défi écologique, prolonger l'État-providence sur la base même de son formidable succès : l'État social-écologique doit répondre à la crise de la soutenabilité environnementale, tout comme l'État-providence a su relever les défis de la reconstruction sociale dans l'après-Seconde Guerre mondiale. Trois raisons profondes justifient cette nécessaire métamorphose.

La première est qu'il nous faut bâtir les institutions de la transition social-écologique. Répondre à nos crises écologiques est un problème plus

pratique que moral : de quel type d'institutions avons-nous besoin pour soutenir la transition vers un monde où notre système social cessera de détruire notre système vital ? Nous avons ouvert une ère inédite, l'Anthropocène, dans laquelle nous sommes devenus les forces vitales et fatales de la biosphère. Mais nous n'avons pas encore créé les institutions qui nous permettraient de vivre durablement dans ce monde en domestiquant notre surpuissance nouvelle. L'État social-écologique, qui repose sur les mêmes principes fondamentaux que l'État-providence, notamment celui de la normalisation de l'accident par la mutualisation du risque, est l'une de ces institutions.

La deuxième raison, c'est que nous devons préserver nos biens communs des chocs écologiques. Passer du contrat social au contrat social-écologique, c'est reconnaître la vulnérabilité de la solidarité dans le siècle du défi environnemental et la nécessité de la protéger des conséquences inégalitaires des dérèglements écologiques.

La troisième raison, c'est qu'il importe de reconquérir politiquement le temps long. L'État-providence, par les masses financières qu'il mobilise sur le long terme au service du développement humain et qui rivalisent avec celles de la capitalisation boursière, est la grande force alternative à la financiarisation, laquelle raccourcit les horizons collectifs et résume l'expérience humaine à une performance immédiate et solitaire. Si la protection sociale est le premier pilier de cette « égalité longue » qui s'oppose aux inégalités inefficaces, la prévoyance écologique en constitue le second.

Sur le plan des principes, on peut emprunter deux chemins différents pour établir une continuité entre l'État-providence et l'État social-écologique : celui du risque social et celui du bien-être individuel. Si l'on retient la première approche (en restant fidèle à la notion d'État-providence), que le risque social comprend aujourd'hui une importante dimension environnementale (inondations, canicules, tempêtes, etc.). Les citoyens sont en droit d'attendre de la puissance publique qu'elle développe les moyens de s'en protéger. L'autre chemin fait référence à la dénomination anglo-saxonne de la protection sociale, le *welfare state* – « État de bien-être » ou plus exactement « État pour le bien-être ». On considère alors non pas le risque auquel fait face l'individu, mais les sources de son bien-être (et de son mal-être). Dans la perspective de l'État social, il s'agit du

revenu, de la vie de famille, de la santé. Dans la perspective social-écologique, on reconnaît que le bien-être d'un individu ou d'un groupe est en partie déterminé par les conditions environnementales. Il est dès lors légitime que la politique sociale inclue la dimension environnementale. Cette intégration en est à ses balbutiements, en France comme ailleurs.

“Nos crises écologiques sont des questions sociales qui peuvent se comprendre à la lumière des inégalités de revenu et de pouvoir, et se résoudre à l'aide de principes de justice et de bonnes institutions”

Quelle forme concrète pourrait prendre un État-providence qui viserait non pas seulement le progrès social mais le progrès social-écologique (qui peut être défini comme le progrès du développement humain dans un cadre démocratique à l'âge de l'Anthropocène) ? Il importe d'abord de comprendre que nos crises écologiques sont des questions sociales qui peuvent se comprendre à la lumière des inégalités de revenu et de pouvoir, et se résoudre à l'aide de principes de justice et de bonnes institutions. L'approche social-écologique vise précisément à considérer la relation réciproque qui lie question sociale et enjeux écologiques, en démontrant comment les logiques sociales déterminent les dégradations et crises environnementales et en explorant en retour les conséquences sociales de ces atteintes à l'environnement humain³.

Cette approche social-écologique permet notamment d'alléger la préoccupation écologique de sa charge moralisatrice pour révéler toute sa portée éthique. L'écologie politique n'a pas pour but de « sauver la planète », mais de comprendre comment des logiques sociales et des rapports politiques conduisent à mettre en danger le bien-être des plus vulnérables. Le risque environnemental est assurément un horizon collectif et même global mais il est socialement différencié. Qui est responsable de quoi et avec quelles conséquences pour qui ? Telle est la question social-écologique, qui entend placer au

³ Voir notamment sur ce point et en français, Laurent É. (2011), *Social-écologie*, Flammarion ; Laurent É. (2011), « Économie du développement soutenable », *Revue de l'OFCE*, n° 120 ; Laurent É. (2013), « Pour une approche social-écologique », *Note de la Fondation Nicolas Hulot*.

centre de la réflexion sur la soutenabilité le bien-être des individus (et non seulement leur revenu) et l'ériger en objectif premier des politiques publiques (et non seulement collatéral).

Cette approche social-écologique de l'État-providence conduit ainsi à concentrer ses moyens sur la prévention des inégalités environnementales, qui sont particulièrement fortes en France^[4]. On peut l'illustrer avec la question des pollutions de l'air.

Les études portant sur les effets sanitaires de la pollution atmosphérique extérieure, et en particulier la pollution aux particules fines, au dioxyde d'azote et à l'ozone, ont progressé de manière décisive au cours des dernières années. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a ainsi présenté fin 2013 une étude complète concluant au classement de la pollution atmosphérique dans la catégorie des « cancérogènes certains », et porté début 2014 au double du chiffre antérieurement admis le nombre de décès prématurés liés à cette pollution (7 millions de morts en 2012). La conclusion des experts de l'OMS est dénuée d'ambiguïté : « Peu de risques ont un impact supérieur sur la santé mondiale à l'heure actuelle que la pollution de l'air ».

“Cette approche social-écologique de l'État-providence conduit ainsi à concentrer ses moyens sur la prévention des inégalités environnementales”

Or une étude européenne de grande ampleur^[5] qui a récemment évalué avec précision l'impact sanitaire de la pollution aux particules fines en France révèle des inégalités fortes en la matière. Les résultats considérés en moyenne témoignent de l'ampleur du problème sanitaire : si les normes de l'OMS étaient respectées en matière de pollution atmosphérique, l'espérance de vie à 30 ans pourrait augmenter de 3,6 à 7,5 mois selon la ville française étudiée.

Mais le projet révèle aussi l'inégalité territoriale attachée à cette exposition : l'impact sanitaire varie considérablement selon les espaces

urbains (du simple au double de Toulouse, ville étudiée la moins polluée à Marseille, ville la plus polluée) et même à l'intérieur de ceux-ci. Habiter à proximité du trafic routier augmente ainsi sensiblement la morbidité attribuable à la pollution atmosphérique (à proximité de voies à forte densité de trafic automobile, on constate une augmentation de 15 à 30 % des nouveaux cas d'asthme chez l'enfant et des pathologies chroniques respiratoires et cardiovasculaires fréquentes chez les adultes âgés de 65 ans et plus).

De l'impact sanitaire on passe à l'inégalité territoriale et enfin aux publics les plus vulnérables. En bout de chaîne, l'injustice est démultipliée, car la pollution de l'air peut avoir des effets durables sur les capacités des enfants tout au long du cycle de vie. Il n'est pas exagéré de parler d'injustice destinale, dès lors que la recherche la plus avancée met en évidence l'incidence de l'exposition environnementale néfaste sur le devenir social de l'enfant (ce que montrent de manière éloquentes les travaux de la chercheuse Janet Currie de l'université Princeton). De même, la recherche moderne en toxicologie insiste lourdement sur l'impact des effets de l'environnement prénatal et périnatal quant au développement biologique et social des enfants.

On peut évaluer cette question de manière plus systématique et précise, comme le fait le projet Equit'Area, qui mesure avec minutie le différentiel d'exposition des populations socialement défavorisées dans les agglomérations françaises. Les résultats sont particulièrement probants pour l'exposition au dioxyde d'azote dans les agglomérations lilloises et marseillaises. De manière concrète, un enfant né aujourd'hui dans un quartier de Marseille à proximité immédiate d'un axe de transport est la victime d'une inégalité environnementale socialement injuste et qui peut l'affecter durablement.

L'impact sanitaire des pollutions de l'air intérieur (au sein des habitations et des lieux de travail) est également, en France, très préoccupant. Une récente étude montre que le radon, deuxième cause de cancer du poumon après le tabagisme, provoque chaque année entre 1 200 et 3 000 décès (23 000 années de vie perdues) tandis que près de 300 décès et 6 000 intoxications sont liés à des intoxications au monoxyde de carbone (au total, la pollution de l'air intérieur serait responsable de 20 000 décès par an). Or la localisation et la qualité du logement (et,

⁴ Laurent É. (2014), « Les inégalités environnementales en France : constat, analyse, action », *Note de la Fondation de l'écologie politique*, juin.

⁵ Le projet Aphekom (Improving Knowledge and Communication for Decision Making on Air Pollution and Health in Europe) a estimé l'impact de la pollution de l'air sur la santé des 39 millions d'habitants des 25 villes européennes participant au projet.

notamment la hauteur, l'isolation et la ventilation des pièces), qui est bien entendu facteur du niveau de revenu, influent fortement sur la qualité de l'air intérieur. Il y a donc, également, un enjeu social de l'air intérieur.

Ces considérations social-écologiques valent aussi pour les pollutions du milieu (bruit, pollutions chimiques), l'accès aux ressources (eau, alimentation, énergie) ou l'exposition aux risques naturels. La problématique de la santé environnementale est encore trop peu considérée dans les stratégies sanitaires, comme l'atteste le plan cancer rendu public en février 2014. D'autre part, les déclinaisons sociales des questions environnementales sont à un stade embryonnaire dans les politiques publiques (excepté la question de la précarité énergétique, qui a su trouver un écho important dans le débat public sans pour autant faire encore l'objet d'un traitement prioritaire).

Il est donc utile de s'interroger sur ce qui fait défaut à la France pour rendre opératoire le prisme des inégalités environnementales dans ses politiques publiques. Une priorité s'impose alors : la création d'une institution transversale et territorialisée faisant le pont entre les institutions sanitaires et les politiques environnementales et territoriales, dont la première mission sera l'établissement d'un état de l'art sur les inégalités environnementales en France.

On pourrait ainsi commencer par créer un centre d'analyse et de prévention des inégalités environnementales rassemblant les compétences et les savoirs dans ce domaine afin de les mettre au service des citoyens et des territoires (l'articulation avec les collectivités territoriales doit être une priorité de cette institution). L'exemple américain est ici pertinent : l'Environmental Protection Agency dispose à la fois d'une compétence scientifique et d'une légitimité politique transversale en matière de justice environnementale.

Il s'agirait en France de forger et consolider un lieu qui serait aussi un lien institutionnel permettant de rapprocher les études épidémiologiques qui révèlent les effets sanitaires des facteurs environnementaux et les travaux en matière de justice environnementale qui relient les inégalités environnementales aux inégalités sociales (le premier courant de recherche étant bien plus développé en France que le second).

La première mission de cette nouvelle institution serait de produire en un temps relativement court un état précis des connaissances sur les inégalités environnementales. C'est l'exemple britannique qui est ici utile : le travail confié par le gouvernement Blair à Gordon Walker et son équipe a donné lieu à une série de rapports publiés en 2007 par l'Environmental Agency qui fait aujourd'hui référence.

“En redécouvrant ses fonctions essentielles à la lumière de la question écologique, on réaffirme le rôle majeur de l'État-providence en matière économique et sociale”

Les insécurités sociales actuelles, jointes à la menace de celles, écologiques, qui sont déjà là et grandissent à l'horizon, conduisent à penser que nous allons vers un renforcement global de nos protections collectives, soit la direction exactement opposée à ce que nous indique une vulgate néolibérale en bout de course. En redécouvrant ses fonctions essentielles à la lumière de la question écologique, on réaffirme le rôle majeur de l'État-providence en matière économique et sociale. Les dégradations structurelles de l'environnement et la montée en puissance des crises écologiques dans la période actuelle et plus encore à venir justifient pleinement que l'on se soucie désormais d'assurer le progrès social-écologique.

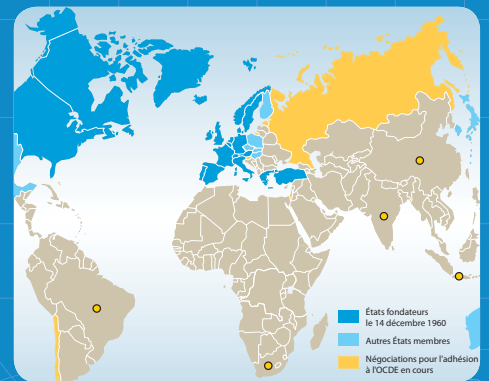
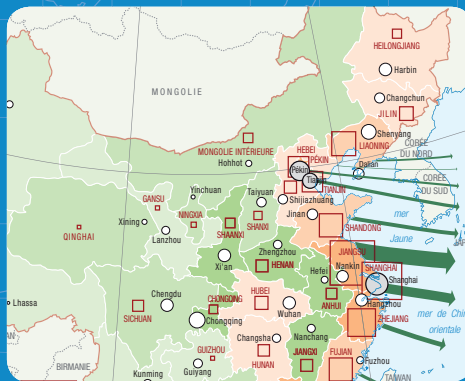
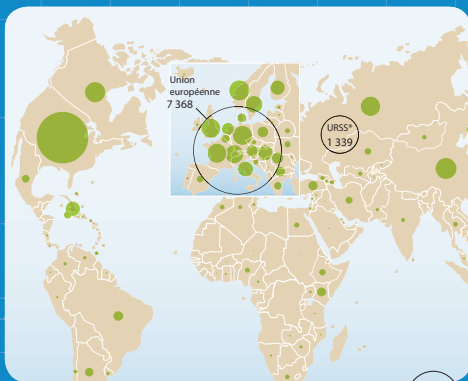
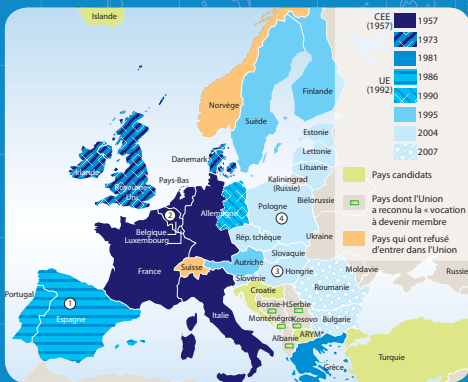
CARTES EN LIGNE

La documentation Française

➔ www.ladocumentationfrancaise.fr/cartes

Plus de 850 planisphères et cartes qui couvrent l'ensemble des thèmes de l'actualité politique, économique, sociale, internationale

➔ **En accès gratuit**



POUR UNE CROISSANCE INCLUSIVE

PHILIPPE AGHION, PROFESSEUR À HARVARD (ÉTATS-UNIS)

GILBERT CETTE, PROFESSEUR ASSOCIÉ À L'UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

La croissance française est insuffisante pour sortir d'une situation de chômage massif amorcée depuis les années 1970. Simultanément, en comparaison avec les autres pays européens, la France se caractérise par de fortes inégalités de revenu parmi l'ensemble des citoyens et par une mobilité sociale plus faible. Il nous semble que des politiques plus inclusives^[1] pourraient à la fois élever la croissance, réduire les inégalités de revenus et favoriser la mobilité sociale.

La situation française actuelle

On positionne tout d'abord la France dans une typologie des modèles sociaux européens, ce qui permet de mieux caractériser ensuite le paradoxe français en termes d'inégalités de revenus, puis de mobilité sociale.

Croissance inclusive : la typologie Sapir

La typologie proposée par Sapir (2006)^[2] compare les modèles sociaux en Europe, en distinguant les différents pays sur les deux axes de l'efficacité économique et de l'équité (voir tableau). Les

pays nordiques apparaissent comme associant une forte efficacité économique dont témoignent leurs performances, en particulier durant la crise, et une forte équité dont témoignent par exemple tous les indicateurs d'inégalité. À l'opposé, les pays méditerranéens associent sur les mêmes critères à la fois une faible efficacité et une faible équité. Enfin, les deux autres groupes de pays connaissent des situations mixtes : faible efficacité et forte équité pour les pays d'Europe centrale et à l'opposé forte efficacité et faible équité pour les pays anglo-saxons.

Dans cette représentation, la France se positionne entre les pays continentaux et les pays méditerranéens. En effet, elle associe à la fois une faible efficacité économique, caractérisée par de multiples indicateurs négatifs de croissance, de compétitivité, d'emploi, de déficits à une fausse équité, autrement dit un égalitarisme idéologique de façade qui va de pair avec de profondes inégalités de fait en particulier concernant les trajectoires individuelles et la mobilité sociale.

Le paradoxe des inégalités de revenu en France

Les inégalités de revenu salarial entre salariés à temps plein en France ont diminué presque continuellement sur la longue période alors qu'elles ont augmenté dans les pays scandinaves et qu'elles se sont à peu près stabilisées dans les pays anglo-saxons et les pays rhénans. En 2010, le niveau

¹ Les analyses de cet article sont plus longuement développées dans l'ouvrage de Aghion P., Cette G. et Cohen É. (2014), *Changer de modèle*, Éditions Odile Jacob.

² Sapir A. (2006), « La globalisation et la réforme des systèmes sociaux européens », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 1, pp. 117-130.

Une typologie des pays européens

		Efficacité économique	
		Faible	Élevée
Équité	Élevée	Pays continentaux	Pays nordiques
	Faible	Pays méditerranéens	Pays anglo-saxons

Source : Sapir A. (2006), « La globalisation et la réforme des systèmes sociaux européens », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 1, pp. 117-130.

d'inégalités salariales entre salariés à temps plein appréhendées par l'indicateur D9/D1 (rapport du 9^e décile sur le 1^{er} décile de salaire brut des salariés à temps plein) apparaît en France certes plus élevé que dans les pays scandinaves, un peu plus élevé que dans les pays rhénans, mais beaucoup plus faible que dans les pays anglo-saxons. Comment expliquer la baisse très particulière de cet indicateur d'inégalités salariales en France ? Sans doute en grande partie par les fortes revalorisations du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) depuis sa création en 1970. En effet, le SMIC a été sur toute la période beaucoup plus dynamique que la moyenne, la médiane ou le 9^e décile des salaires.

Cet indicateur ne rend cependant pas compte de l'explosion des très hautes rémunérations au sein du dernier décile de salaires. Camille Landais (2008) et Olivier Godechot (2011)^[3] ont montré que, depuis la seconde moitié de la décennie 1990, les plus hauts salaires ont connu une progression très rapide. Cette explosion concerne les tout derniers centiles de la distribution des salaires. L'élargissement des inégalités salariales en haut de la hiérarchie des salaires est surtout le fait des 0,1 % des salariés les mieux payés et est dû pour moitié à l'explosion de certaines rémunérations dans le secteur financier qui ne représente pourtant que 3 % des salariés du secteur privé. Cette forte progression des rémunérations les plus élevées est assez générale^[4] et s'observe même, dès les années 1970, aux États-Unis.

En outre, l'indicateur considéré plus haut concerne les salariés à temps plein et n'est donc

pas influencé par de multiples facteurs d'inégalités, comme par exemple des écarts de taux d'emploi entre pays. De plus, les revenus des ménages ne se limitent pas aux revenus salariaux et contiennent également les revenus du capital et les revenus de transferts.

Le graphique représente les inégalités de revenu entre ménages en 2010, mesurées par le coefficient de Gini^[5], avant et après transferts et impôts. Avant transferts et taxes, la France apparaît comme plus inégalitaire que les trois autres groupes de pays de référence, l'écart étant cependant réduit et sans doute peu significatif avec les pays anglo-saxons. Cette situation peut surprendre, mais elle illustre que, si notre pays est plus égalitaire que les pays anglo-saxons concernant la distribution des salaires entre salariés à temps plein, il est plus inégalitaire concernant l'accès à l'emploi et donc aux revenus du travail lui-même.

Les transferts et taxes ont en France un « impact redistributif » à peu près équivalent à celui des pays scandinaves mais supérieur à celui des pays rhénans et surtout des pays anglo-saxons. Au final, après transferts et taxes, les inégalités de revenu seraient en France nettement supérieures à celles des pays scandinaves et inférieures à celles des pays anglo-saxons. Elles seraient, comme les inégalités de revenu avant transferts et impôts, très légèrement supérieures à celles des pays rhénans, cet écart n'étant pas nécessairement significatif.

Au total, sur l'ensemble de la population et en prenant en compte l'ensemble des revenus hors impôts et taxes, la France apparaît très inégalitaire, ce constat étant sans doute sensiblement impacté par les écarts d'accès à l'emploi. Les transferts et taxes opèrent une très forte redistribution, équivalente à celle des pays scandinaves mais supérieure à celle des pays rhénans et surtout anglo-saxons. C'est grâce à ces transferts que la France est finalement moins inégalitaire, en termes de distribution de revenus, que les pays anglo-saxons et aussi inégalitaire que les pays rhénans.

Le paradoxe de la mobilité sociale

La France est paradoxalement un pays où les impôts et transferts sociaux sont parmi les plus

³ Landais C. (2008), *Top Incomes in France: Booming Inequalities?*, Paris School of Economics, Mimeo ; Codechot O. (2011) : « Finance and the Rise of Inequalities in France », École d'économie de Paris, Working Paper n° 2011-13, avril.

⁴ Voir Atkinson T., Piketty T. et Saez E. (2011), « Top Incomes in the Long Run of History », *Journal of Economic Literature*, vol. 49, n° 1, pp. 3-71.

⁵ Le coefficient de Gini est un indicateur usuel pour mesurer les inégalités. Il est égal à 0 et à 1 dans les deux cas extrêmes, respectivement, d'absence de toute inégalité (tous les individus ont exactement le même revenu) ou d'inégalités maximal (tous les revenus sont accaparés par un seul individu).

élevés au monde et où, en même temps, la mobilité sociale et professionnelle est faible. Par exemple, comme le souligne une note récente du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), « la moitié des élèves de classes préparatoires sont des enfants de cadres supérieurs ou dont les parents exercent une profession libérale, et un fils de cadre a douze fois plus de chances d'accéder à une grande école qu'un fils d'ouvrier ». Par ailleurs le fait d'intégrer telle ou telle grande école (ou de n'en intégrer aucune), ainsi que le rang de sortie à des grandes écoles comme l'École nationale d'administration (ENA) ou Polytechnique, déterminent une fois pour toute l'avenir professionnel d'un individu. La France est un pays sans seconde chance, et dominé par les « grands corps de l'État » qui, eux-mêmes, recrutent à la sortie des grandes écoles en fonction du rang de sortie.

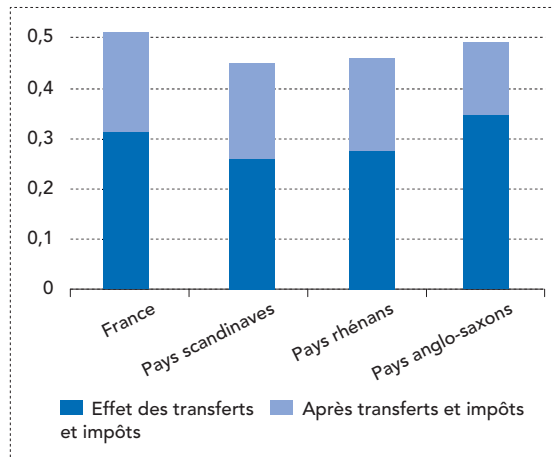
Cette faible mobilité sociale dans la sélection des élites se traduit par une faible mobilité en matière de revenus : la France est parmi les pays à mobilité de revenus le plus faible avec la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'Italie. La mobilité de revenus est plus grande en Allemagne, en Suède, au Canada, en Finlande et en Norvège. Ces pays ont en commun, d'une part, d'avoir mis l'accent sur la qualité de leur système éducatif, et, d'autre part, d'avoir combiné des marchés du travail plus flexibles avec des systèmes de formation professionnelle plus efficaces.

L'attitude des gouvernements (de droite ou de gauche) qui se sont succédé depuis la guerre a été de ne jamais toucher aux fondements inégalitaires de notre système de formation et de sélection des élites, et en même temps de compenser le manque de mobilité sociale par le recours exclusif à une redistribution par l'impôt.

Comment concilier croissance et mobilité sociale ?

Différents leviers peuvent être activés, qui permettraient d'accroître considérablement la mobilité sociale dans notre pays tout en stimulant la croissance par l'innovation. On en évoque ici successivement trois : le système éducatif et universitaire, avec l'idée que la qualité et la poursuite de l'excellence comptent au moins autant que le montant des dépenses ou le nombre de postes créés ; la libéralisation du marché des biens et services ; et les politiques actives sur le marché du travail, avec notamment la combinaison d'un

Inégalités de revenu mesurées par l'indice de Gini en 2010 (champ : ensemble des ménages)



Source : calcul des auteurs à partir des données de l'OCDE.

Les pays scandinaves, rhénans et anglo-saxons correspondent respectivement aux moyennes du Danemark, de la Finlande et de la Suède pour les premiers, de l'Allemagne, de la Belgique et des Pays-Bas pour les seconds et des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni pour les troisièmes. La hauteur totale des bâtons et la partie inférieure noire correspondent au coefficient de Gini respectivement avant et après transferts et taxes.

marché du travail flexible avec un système efficace de formation professionnelle.

Mobilité sociale et croissance

Une étude récente sur la mobilité sociale aux États-Unis des économistes Chetty, Hendren, Kline et Saez^[6], mobilise une base de données très détaillée sur la mobilité de revenus intergénérationnelle, c'est-à-dire sur la corrélation entre revenus des parents et revenus des enfants. Moins le revenu des enfants est corrélé avec celui des parents, plus il y a mobilité sociale. Cette étude utilise des données fournies par l'office des impôts américain sur la période 1996-2011. Plus précisément, pour chaque famille un indice de mobilité est calculé en reliant le revenu de la famille parentale sur la période 1996-2000 au revenu de la famille de l'enfant sur la période 2010-2011. Ensuite, la mobilité moyenne est calculée au sein d'une *Commuting Zone*^[7] et ces indices de mobilité sont comparés entre *Commuting Zones* dans différents États ou régions des États-Unis.

⁶ Voir le projet de Emmanuel Saez et al. intitulé « Equality of Opportunity Project », téléchargeable à cette adresse électronique : www.equality-of-opportunity.org.

⁷ Une *Commuting Zone* aux États-Unis regroupe plusieurs municipalités qui interagissent étroitement. C'est l'équivalent d'une zone urbaine en France.

Les principaux résultats obtenus sont les suivants. Une *Commuting Zone* avec un haut niveau de mobilité sociale est également une *Commuting Zone* qui croît plus vite. Autrement dit, une corrélation fortement positive apparaît entre mobilité et croissance. Une corrélation négative apparaît entre mobilité sociale dans une *Commuting Zone* et inégalités au sein de la classe moyenne de cette *Commuting Zone*. La mobilité sociale réduit les inégalités entre la classe moyenne inférieure et la classe moyenne supérieure. Plus surprenant, il apparaît qu'à niveau d'inégalités de revenu parental donné entre quartile inférieur et quartile supérieur, il y a une corrélation positive et non pas négative entre la part des revenus des 1 % qui gagnent le plus (le « top 1 % ») et le degré de mobilité sociale dans la *Commuting Zone* correspondante. En particulier, les États du nord ou encore la Californie sont ceux où la part des revenus perçus par le top 1 % est la plus grande, mais ce sont également les États américains où la mobilité sociale est la plus grande. La raison en est que les États du nord se sont dotés très tôt d'institutions qui favorisent l'innovation, la création de nouvelles entreprises et la mobilité des travailleurs d'un emploi à un autre. Cela augmente la mobilité sociale et en même temps stimule l'innovation (donc l'enrichissement) et la croissance. Par contraste, les États du sud portent le poids de leur histoire : celle de l'esclavage et des grandes propriétés foncières. D'où la persistance d'institutions et de pratiques sociales plus rigides, qui à la fois limitent la mobilité sociale et brident l'innovation et donc l'enrichissement et la croissance.

Une approche qui consisterait à simplement surtaxer le top 1 %, manquerait la cible en ce sens qu'elle réduirait les inégalités sans augmenter la mobilité ni la croissance moyenne de l'économie américaine. En revanche, une politique qui viserait directement à augmenter la mobilité dans les États du sud aurait également l'effet de réduire les inégalités, mais en augmentant la mobilité et la croissance en moyenne aux États-Unis.

Aghion *et al.* (2013)^[8] ont utilisé ces mêmes données sur la mobilité sociale dans les *Commuting Zones* américaines pour explorer la corrélation entre mobilité sociale et « destruction créatrice » sur le marché des biens. La destruction créatrice est mesurée au niveau local par le taux de remplacement d'entreprises existantes par de

nouvelles entreprises. De façon étonnante, une corrélation très fortement positive apparaît entre mobilité sociale et destruction créatrice sur le marché des biens. Cela suggère qu'une intensité concurrentielle plus grande et une libre entrée sur le marché des biens ne nuisent en rien à la mobilité sociale, tout au contraire. Et, en même temps, davantage de concurrence sur le marché des biens est de nature à stimuler la croissance par l'innovation. Enfin en utilisant ces mêmes données sur la mobilité sociale aux États-Unis, on peut montrer également une très forte corrélation entre mobilité sociale et niveau d'éducation (voir Chetty *et al.*, *op. cit.*).

“Une intensité concurrentielle plus grande et une libre entrée sur le marché des biens ne nuisent en rien à la mobilité sociale, bien au contraire”

Réformer l'école pour stimuler la croissance et réduire les inégalités

La France et la Finlande consacrent une fraction équivalente de leur produit intérieur brut (PIB) à l'éducation primaire et secondaire et pourtant la Finlande obtient des résultats PISA^[9] très supérieurs aux nôtres.

Le succès finlandais repose sur quatre leviers : l'égalité d'accès à l'école ; un soutien scolaire massif à chaque élève en particulier dans le primaire ; des enseignants hautement qualifiés et responsabilisés dans tous les établissements scolaires finlandais ; une utilisation efficace et cohérente des ressources grâce à une gestion partagée entre autorités nationales, instances municipales et établissements scolaires.

Un des leviers essentiels du succès finlandais est son système très développé de lutte contre l'échec scolaire dès le primaire : il s'agit en effet d'identifier très tôt les lacunes de l'enfant afin d'éviter des retards cumulatifs. Par ailleurs, le métier de professeur en Finlande est très prestigieux, l'accès à cette profession est très sélectif et un effort

⁸ Aghion P., Griffith R. et Roulet A. (2014) : « Concurrence, destruction créatrice et mobilité sociale », Harvard Mimeo.

⁹ PISA pour « Program for International Student Assessment ». Les tests PISA ont été conçus par l'OCDE pour pouvoir réaliser des comparaisons internationales sur les performances éducatives des élèves. Tous les trois ans, dans une soixantaine de pays, des élèves aléatoirement sélectionnés, constituant un vaste échantillon, passent des épreuves similaires de lecture, de mathématiques et de sciences.

important est déployé sur la formation continue gratuite des professeurs. La formation sélective, exigeante, et continue des enseignants constitue le principal facteur de valorisation du métier de professeur, au moins autant que les salaires – les professeurs finlandais ne sont pas mieux payés que dans la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais néanmoins davantage qu'en France. Valoriser les enseignants permet également de les responsabiliser : cette responsabilisation se reflète dans l'autonomie accordée aux enseignants dans le choix des méthodes pédagogiques et dans l'évaluation pédagogique, sociale ou psychologique des besoins de chaque élève.

Il est intéressant de comparer la Finlande avec d'autres pays scandinaves dotés d'un système politique relativement similaire au système finlandais : la Norvège et la Suède. Ces deux pays ont également procédé à des réformes profondes de leurs systèmes éducatifs mais en favorisant davantage les écoles privées ou en accroissant la concurrence entre établissements. Les résultats ne sont guère probants, avec des classements PISA qui se sont fortement détériorés pour ces deux pays depuis l'année 2000.

Il ne s'agit évidemment pas pour la France de simplement copier le système finlandais. Mais ce rapide survol de la situation finlandaise suggère pour la France une politique de l'éducation qui se focalise davantage sur l'accompagnement individuel des élèves, notamment en zones défavorisées, ainsi que sur la formation initiale et continue des maîtres. En outre, la Finlande montre que la gouvernance et l'organisation du système éducatif est au moins aussi importantes que les moyens investis.

Une nécessaire refondation de notre système de formation professionnelle

Selon une enquête européenne sur les conditions de travail, seuls 54 % des Français considèrent que « leur emploi est sûr », contre 73 % au Danemark. Or des études récentes ont montré que le sentiment de sécurité dans l'emploi est corrélé positivement à la générosité des indemnités chômage et négativement à la rigueur de la protection de l'emploi. Ainsi, à partir d'une analyse développée sur de vastes bases de données individuelles européennes, Clark et Postel-Vinay (2009)^[10] montrent que le sentiment d'insécurité

des employés précaires ou en contrat à durée indéterminée (CDI) dans le secteur privé est croissant avec le niveau de protection de l'emploi. L'explication de ce paradoxe est que la protection de l'emploi protège les personnes en emploi stable (les *insiders*) mais, en réduisant la fluidité du marché du travail et les transitions, rend plus difficile l'insertion ou le retour à l'emploi pour ceux qui l'ont perdu (les *outsiders*). Le risque de chômage prolongé par cette moindre fluidité du marché du travail serait même ressenti par les personnes en emploi stable dans le secteur privé. C'est ainsi que dans les pays méditerranéens dans lesquels l'emploi est fortement protégé et les allocations chômage sont faibles, le sentiment de sécurité est faible. En revanche, le système de flexisécurité, expérimenté initialement au Danemark, est associé avec un fort sentiment de sécurité.

“Selon une enquête européenne sur les conditions de travail, seuls 54 % des Français considèrent que « leur emploi est sûr », contre 73 % au Danemark”

Le système danois comporte trois volets. Tout d'abord, il permet une grande flexibilité dans l'embauche et le licenciement. Ensuite, il offre une indemnisation généreuse du chômage. Enfin, il comporte un volet formation et politiques actives de l'emploi, pour faciliter le retour des chômeurs vers l'emploi.

La sécurité de l'emploi offerte par un droit social très rigide renforce les inégalités en reportant le risque d'emploi sur certaines catégories, en particulier les jeunes. Elle freine l'embauche de crainte de difficultés à licencier en cas de retournement conjoncturel ou d'échec d'un projet économique. On observe d'ailleurs, parmi les pays industrialisés de l'OCDE, une corrélation négative entre le taux d'emploi et le niveau des rigidités. Et les personnes les plus pénalisées par une telle situation sont les entrants sur le marché du travail, notamment les jeunes, les salariés en place bénéficiant de la protection née des rigidités.

Un obstacle majeur à la mise en place d'une véritable flexisécurité en France est lié à la gouvernance très inefficace, pour ne pas dire désastreuse, de son système de formation professionnelle, dont le budget global s'élève

¹⁰ Andrew C. et Postel-Vinay F. (2009), « Job Security and Job Protection », *Oxford Economic Papers*, n° 61.

pourant à 32 milliards d'euros^[11]. Les raisons qui expliquent une situation aussi décevante sont multiples, mais les difficultés rencontrées à réformer la formation professionnelle, et dont témoigne la réforme insignifiante réalisée en 2014, sont sans doute en bonne partie liées au rôle actuel de la formation professionnelle dans le financement des organisations représentatives d'employeurs et syndicales de salariés (voir Perruchot^[12]).

Conclusion

La France souffre à la fois d'une croissance atone, de fortes inégalités de revenus dues en grande partie aux rigidités sur le marché de l'emploi, et d'une baisse continue de la mobilité sociale devenue faible. On a montré dans cet article qu'une réforme en profondeur de notre système scolaire et de notre système de formation professionnelle pouvait contribuer à réduire à la fois à élever la croissance, réduire les inégalités et augmenter la mobilité sociale.

Faute de place, nous n'avons pu ici développer que de multiples autres axes de réformes

pourraient aussi contribuer efficacement à améliorer la situation française^[13]. Évoquons par exemple la réduction des rigidités et réglementations anticoncurrentielles sur le marché des biens et services et le marché du travail, ou la réforme du salaire minimum. La conclusion à retenir est que la dynamisation de la croissance, la baisse des inégalités de revenus et l'augmentation de la mobilité sociale sont des objectifs tout à fait complémentaires qui appellent en France l'engagement de réformes structurelles ambitieuses, sans *a priori* ni « totémisation ».

¹¹ Ces développements sur la formation professionnelle reprennent des éléments de Barthelemy J. et Cette G. (2013), « Réformer vraiment la formation professionnelle », Institut de l'entreprise, *Policy Paper*, septembre ; document en ligne : <http://www.institut-entreprise.fr/index.php?id=1724>. Ils s'inspirent aussi de Cahuc P., Ferracci M. et Zylberberg A. (2011), « Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties », Institut Montaigne, octobre.

¹² Perruchot N. (2012), « Le financement des syndicats », rapport au Premier ministre, novembre, enregistré sous le n° 4186, le 18 janvier, à l'Assemblée nationale.

¹³ Pour une analyse plus complète des différents axes de réformes souhaitables, voir Aghion P., Cette G. et Cohen E. (2014), *op. cit.*

À l'occasion des **Journées de l'économie de Lyon**, La Documentation française vous recommande :

En vente
sur
le salon



Comprendre l'économie mondiale

PE Hors série n°6
9782110096197 – 8 €



Comprendre le Capitalisme

PE Hors série n°5
9782110096180 – 9 €



Bilan de l'économie française 2014

PE n°3096
3303332030965 – 4.80 €



Du papy-boom à la Silver économie

PE n°3095
3303332030958 – 4.80 €



1914 – 2014, d'une économie à l'autre

PE n°3094
3303332030941 – 4,80 €



La mondialisation en question

PE n°3089
3303332030897 – 4.80 €



La Chine, géant aux pieds d'argile ?

PE n°3092
3303332030927 – 4.80 €



Les villes dans la globalisation

PE n°3093
3303332030934 – 4.80 €



France, changer de modèle ?

PE n°3091 – mars 2013
3303332030910 – 4.80 €



Le Japon peut-il rebondir ?

PE n°3088
3303332030880 – 4.80 €



Économie et politiques de la culture

CF n°382

3303330403822 – 10 €



L'Été 14, d'un monde à l'autre

QI n°68

3303331600688 – 10 €



France 2015, les données clés

Doc'en poche – Entrez dans l'actu

9782110098184 – 5,90 €

**En vente
sur
le salon**



La France peut-elle rester compétitive ?

CF n°380

3303330403808 – 10 €



L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?

Réflexe Europe

9782110091734 – 9 €



Les mutations du marché du travail allemand

Rapport

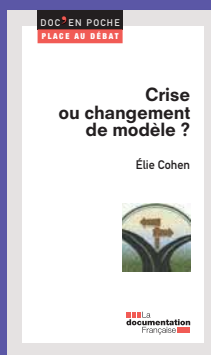
9782110091697 – 12 €



États-Unis, vers une hégémonie discrète ?

QI n°64

3303331600640 – 9,80 €



Crise ou changement de modèle ?

Doc en poche – Place au débat – 2013

9782110094360 – 7,90 €



Les secteurs de la nouvelle croissance : projection à l'horizon 2030

9782110090171 – 12 €

JUSTICE ET EFFICACITÉ EN EUROPE

GAËL GIRAUD, DIRECTEUR DE RECHERCHE AU CNRS, CENTRE D'ÉCONOMIE DE LA SORBONNE, CHAIRE « ÉNERGIE ET PROSPÉRITÉ »

Pourquoi l'Europe a-t-elle tant de difficultés à penser et à promouvoir ses différents modèles sociaux ? On aimerait restituer ici les tenants d'un débat qui, pour certains, paraîtra suranné : celui qui oppose la justice sociale à l'efficacité économique. Au fond, une certaine économie néoclassique s'efforce de convaincre qu'en se focalisant sur l'efficacité, nos sociétés font d'une pierre deux coups : le meilleur moyen d'assurer le bien-être des plus défavorisés, par exemple, ne consiste-t-il pas à laisser toute liberté aux élites pour allouer le capital d'une manière qui, *in fine*, favorisera tout le monde ? On montrera que, bien loin d'être tranché, ce débat est forcé pour une raison toute simple : bien loin d'être capable de ranger la justice sociale dans la catégorie des externalités positives induites par le fonctionnement lisse des marchés, l'économie néoclassique, pour pouvoir fonder ses promesses, est contrainte de supposer le problème de la répartition équitable des richesses déjà résolu par un dictateur « éclairé » en amont de l'ouverture des marchés. En vérité, l'efficacité économique est la servante de l'équité sociale. Une leçon que l'Europe semble avoir oubliée.

Justice sociale et théorie du choix social

Les tentatives contemporaines de remise en cause du concept même de justice sociale remontent au moins aux écrits de Friedrich Hayek. À le lire, celle-ci serait vide de sens. En lieu et place d'une histoire humaine ordonnée autour d'un projet politique comme celui que portaient les Lumières, F. Hayek propose une vision darwinienne où les structures sociales et les institutions sont elles-mêmes en concurrence^[1]. Le marché est aussitôt identifié comme l'unique institution capable de résister à l'élimination sociale « naturelle ». Lutter contre les éventuels dégâts sociaux provoqués par la marchandisation du réel social, à la manière d'un Karl Polanyi, serait alors aussi vain que de vouloir contrecarrer la sélection des espèces.

Ce spectre d'une société « naturalisée » continue de hanter le débat public européen : en témoigne la manière dont l'abandon des conquêtes sociales héritées du xx^e siècle est parfois présenté comme un mal nécessaire en vue de favoriser la compétitivité externe de l'Europe, c'est-à-dire son impérative adaptation à la concurrence comme ultime mode d'interaction économique. Abandon qui peut aller jusqu'au déni démocratique : n'avons-nous pas remplacé trois gouvernements démocratiquement élus (Grèce, Italie, Irlande) par des gouvernements techniques au motif que les premiers n'avaient plus l'heur de « plaire aux marchés » ?

¹ Une vision que l'Europe a fini par faire sienne en organisant la concurrence entre places de marché (voir MIFID), voir Giraud G. et Renouard C. (2012), *Vingt Propositions pour réformer le capitalisme*, Flammarion.

Le concept d'égalité des chances, promu notamment par Antony Giddens (et partiellement repris de John Rawls), et adopté par l'ensemble de la social-démocratie européenne, sous couvert de restituer une place à l'aspiration légitime en faveur de la justice, ne fait qu'entériner son abandon : la justice sociale y est alors comprise comme la mise en place d'institutions qui garantissent que chacun est placé en face du « jeu économique », confronté aux mêmes règles et aux mêmes aléas (qu'il est par définition impossible de maîtriser). L'égalité devant les règles du jeu concurrentiel et la soumission au destin tiennent alors lieu de justice^[2].

Reste que la théorie néoclassique du choix social permet tout de même d'aller un peu plus loin. Aujourd'hui, deux définitions concurrentes de l'équité sont disponibles : d'un côté, celle qui, lointainement inspirée de l'utilitarisme^[3], veut qu'une allocation des ressources rares soit « équitable » lorsqu'elle maximise le bien-être moyen des individus. De l'autre, celle qui, inspirée de la Theory of Justice rawlsienne, énonce qu'une allocation sera équitable dès lors qu'elle maximisera le bien-être du plus défavorisé. Après de longs débats autour de la question de savoir s'il est possible de fonder ces deux notions (utilitariste, maximin) au moyen d'axiomes ordinaires (i.e., ne faisant pas intervenir la représentation des préférences des agents sous forme de fonctions d'utilité arbitraires susceptibles de biaiser le critère mis en œuvre), ces deux concepts se retrouvent sur un pied d'égalité^[4].

Si le premier est bien plus souvent utilisé que le second – par exemple, dans le débat actuel autour du taux d'actualisation qui devrait gouverner notre appréciation des efforts nécessaires pour répondre au défi climatique –, le critère du maximin fournit de très intéressantes conclusions, comme en témoignent les travaux de John Roemer.

Bien sûr, la théorie du choix social procède à une réduction du débat sur la justice sociale à de simples critères d'équité dans la distribution des ressources. Mais sa force est de le faire

indépendamment des institutions mobilisées pour mettre en œuvre ces critères. Le marché décentralisé, par exemple, permet-il, en général, d'atteindre l'un de ces deux objectifs ? Personne ne s'aventurera à prétendre qu'il puisse favoriser l'option du maximin. Ce qui est moins bien compris, bien souvent, c'est qu'il ne permet pas davantage de parvenir à une solution utilitariste. Celle-ci, en effet, conserve le souvenir implicite de l'égalité de tous en accordant à chacun un poids identique dans le calcul du bien-être moyen. Or l'équilibre d'Arrow-Debreu, supposé formaliser la providentielle main invisible du marché, ne tient nul compte d'une telle exigence.

“La théorie du choix social procède à une réduction du débat sur la justice sociale à de simples critères d'équité dans la distribution des ressources”

Certes, le premier « théorème du bien-être » garantit, sous des conditions dont on sait l'irréalisme, que le marché alloue efficacement les ressources rares. Mais cette efficacité, d'inspiration parétienne, signifie seulement qu'une certaine moyenne pondérée du bien-être des parties prenantes sera *in fine* maximisée. Et rien ne garantit, en général, que ces pondérations (endogènes à l'équilibre) seront égalitaires. Elles dépendent fortement, en particulier, des allocations initiales des individus : si ces dernières sont très inégalitaires, l'allocation finale, en général, ne réduira pas cette inégalité initiale.

Pour le dire autrement, que l'on soit « Rawlsien » ou partisan d'une intelligence utilitariste de la justice comme équité, dans tous les cas, on ne peut pas s'en remettre à la seule gestion marchande. Une intervention de la puissance publique est nécessaire. Ce qui signifie, entre autres, que le sacrifice des acquis sociaux européens sur l'autel de la compétitivité n'a pas de fondement au sein de l'économie néoclassique, sauf à consentir à passer par pertes et profits le concept même de justice, dans le prolongement de la tradition hayékienne. Compte tenu de l'accroissement actuel des inégalités de revenus et de patrimoines, l'apologie du laisser-faire marchand en

² Et il est possible de montrer que, dans une société financiarisée comme la nôtre, cette relégation du concept de justice favorise un accroissement inouï des inégalités (voir Bouleau, Chorro, Giraud [2014] « Sur l'instabilité d'une économie équitable » à paraître).

³ L'utilitarisme de John Stuart Mill, par exemple, n'a pas grand-chose à voir avec pareille vision puisque, chez Mill, la Règle d'or évangélique (« tout ce que tu veux que les autres fassent pour toi, fais-le pour eux », Mt 7) est une pièce maîtresse de la vie économique.

⁴ Voir Dhillon A. et Mertens J.-F. (1999) « Relative Utilitarianism » *Econometrica*, 67 : p. 471 à 498 et Fleurbaey M. et Maniquet F. (2008) « Fair Social Orderings » *Economic Theory*, 34(1) : p. 25 à 45. voir aussi Giraud G. (2012), *La Théorie des jeux*, Flammarion.

Europe (ou mieux, des réformes « structurelles » en faveur d'une plus grande flexibilité, qui laissent entière la question de la justice) se ramène à une défense du *statu quo*.

Pourquoi l'efficacité est la servante de l'équité

Allons plus loin. En interrogeant l'aptitude de l'institution marchande à réaliser l'un ou l'autre des critères d'équité énoncés, nous avons pris comme acquis que les vertus du marché elles-mêmes peuvent s'établir indépendamment de la réponse apportée par la théorie du choix social à ses propres questions. Autrement dit, nous avons reconduit la partition classique qui voudrait que, d'un côté, l'économie se soucie des manières de faire grandir le gâteau de la richesse, tandis que la théorie du choix social se préoccuperait de la meilleure façon de le répartir. Efficacité et équité concerneraient alors des champs distincts, au moins d'un point de vue analytique. La conclusion de la section précédente pourrait dès lors se formuler de la manière suivante : quand bien même le marché permettrait une allocation efficace des ressources, il ne garantit aucunement leur répartition équitable, quel que soit le critère d'équité retenu.

La situation analytique est, en réalité, bien plus défavorable encore à l'institution marchande comprise comme unique levier du progrès économique en Europe. En effet, les vertus supposées du marché supposent, dans la plupart des modèles mobilisés en macroéconomie, l'existence d'une demande agrégée qui satisfasse à un nombre minimal de propriétés élémentaires. Parmi celles-ci, la « loi de la demande », qui veut que la demande d'un bien augmente lorsque son prix diminue (et vice versa). Interrogez-vous : combien des raisonnements qui sont tenus dans le débat public (autour de la déflation, des salaires, de l'hyperinflation, etc.) ne dépendent pas d'un tel postulat ? À vrai dire, l'idée que les prix flexibles refléteraient l'équilibre des forces en présence entre offre et demande est très ancienne, puisqu'elle remonte au moins à l'École des théologiens de Salamanque, au XVI^e siècle, lesquels dans le souci de convaincre le Prince de cesser de manipuler monnaies et prix en vue de financer ses guerres, ont tenté, pour la première fois peut-être, d'abandonner le concept aristotélicien de « juste prix » en faveur de l'idée qu'un prix est juste dès lors qu'il équilibre l'offre et la demande^[5].

Si d'aventure la demande agrégée devait ne pas satisfaire à une propriété aussi élémentaire que la « loi de la demande », on comprend que s'effondrerait une bonne partie de l'édifice sur lequel l'économie néoclassique a construit sa doctrine. Or nous savons depuis les années 1970, que la demande agrégée d'une économie peuplée de *gentlemen* rationnels et maximisateurs, n'a aucune raison, en général, de vérifier la loi de la demande. L'interaction de l'effet revenu et de l'effet de substitution rend l'impact d'une variation des prix *a priori* imprévisible (à moins de connaître, évidemment, les préférences de chacun d'entre nous !)^[6].

“S'il n'y a pas de concentration excessive des richesses dans les mains de quelques-uns, alors la « loi de la demande agrégée » a quelque chance d'être vérifiée...”

Bien sûr, grâce aux travaux de Werner Hildenbrand et de Jean-Michel Grandmont, des tentatives ont été faites pour restaurer les propriétés « agréables » de la demande agrégée en s'appuyant sur la distribution des richesses et des goûts. Le mieux qui puisse s'obtenir, dans ce domaine, est que la « loi de la demande » réapparaisse au niveau agrégé lorsque la population est parfaitement hétérogène^[7]. Ce qui revient à supposer le problème de la distribution des richesses... déjà résolu ! S'il n'y a pas de concentration excessive des richesses dans les mains de quelques-uns (et si, qui plus est, les goûts des consommateurs ne sont pas façonnés par un mimétisme grégaire), alors la « loi de la demande agrégée » a quelque chance d'être vérifiée...

Ainsi que le manuel de Mas-Colell^[8] l'énonce avec une grande honnêteté, le seul moyen

⁵ On retrouve un avatar de ce coup de force théorique dans les débats actuels autour de la *fair value*, au sein des normes comptables internationales. Depuis 2005, les IFRS postulent que la « valeur juste » (*fair value*) d'un actif est à chercher du côté de son prix de marché (compris comme prix qui équilibre offre et demande).

⁶ Cf. e.g., Sonnenschein H. (1972) "Market Excess Demand Functions", *Econometrica*, 40(3): p. 549 à 563.

⁷ Voir Giraud G. et Quah J. (2003), "Homothetic or Cobb-Douglas Behavior Through Aggregation" *Berkeley Electronic Journal*, vol. 3 : n° 1.

⁸ Voir Mas-Colell A. et al. (1995) *Microeconomic Theory*, p. 116 à 177. Pour une critique plus complète, Voir Keen S., (2014) *L'Imposture économique*, Éd. de l'Atelier, (trad. fr. Goutsmedt, sous la dir. G. Giraud).

disponible aujourd'hui pour tenter d'échapper à cette impasse consiste à postuler qu'un planificateur bienveillant a déjà réalloué les richesses avant même que n'ouvre le marché. De telle sorte que cette réallocation originaire (éventuellement conforme à l'un ou l'autre des critères de choix social énoncés *supra*) garantira un comportement satisfaisant de la demande agrégée.

Pour le dire autrement : loin de permettre de penser une séparation épistémologique claire entre efficacité et équité, l'économie néoclassique

est contrainte de supposer la question de l'équité déjà résolue pour pouvoir avancer ses thèses en termes d'efficacité.

Comprend-on alors pourquoi la destruction des mécanismes européens de redistribution et d'équité sociale n'est pas seulement un pis-aller nécessaire ou une ruse de la raison, inscrite dans le vaste récit panglossien du triomphe du laisser-faire européen ? Elle sape au contraire la possibilité même de penser un marché européen efficace.

Questions internationales

L'actualité internationale
décryptée par les meilleurs spécialistes



10 €

En vente chez votre libraire, en kiosque,
sur www.ladocumentationfrancaise.fr
et par correspondance : DILA
29 quai Voltaire - 75344 Paris cedex 07

Abonnement à 6 numéros : 49 €*
Tarif spécial étudiants et enseignants : 41 €

 La
documentation
Française

QUELLES SONT NOS POSSIBILITÉS ÉCONOMIQUES (ET PSYCHOLOGIQUES) ?

DANIEL COHEN, PROFESSEUR À L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE (ENS)

La croissance, moteur de nos sociétés

Keynes, écrivant au tout début de la crise des années 1930, invitait ses contemporains à ne pas se tromper de diagnostic. Dans son célèbre article « Economic Possibilities for Our Grandchildren » (possibilités économiques pour nos petits-enfants), il annonçait qu'une ère de prospérité exceptionnelle était à leur porte. Bientôt, le « problème économique » serait réglé, annonçait-il, comme l'avait été, un siècle auparavant, le problème alimentaire... L'heure était venue de renoncer à l'avarice, la prudence..., toutes dispositions héritées des âges de misère. Il suffisait d'apprendre à jouir, à consommer ici et maintenant sans souci du futur pour donner tout son potentiel à la croissance économique. Bientôt, concluait-il, les hommes pourront travailler deux à trois heures par jour et se consacrer aux tâches vraiment importantes : l'art, la culture, la religion...

Hélas ! la culture et les problèmes métaphysiques ne sont pas devenus les questions majeures de notre époque. La peur de la paupérisation, des inégalités, du chômage est restée centrale. La prospérité matérielle demeure plus que jamais la quête des sociétés modernes, en dépit du fait qu'elles soient devenues six fois plus riches qu'à l'époque où Keynes écrivait, comme il l'avait prévu. Keynes, ce géant de l'histoire intellectuelle, a échoué sur ce point simple

et fondamental, là où Marx aussi avait failli : la société matérialiste ne s'est pas érodée avec l'accumulation de richesse.

Les économistes font de l'utilité, de la satisfaction que procure la jouissance d'un bien, la pierre cardinale de l'*homo economicus*. Mais cette utilité ne peut évidemment pas se concevoir « intrinsèquement », comme un besoin naturel, comme le boire ou le manger. Le désir, selon Hegel, est toujours le désir du désir de l'autre. C'est cela qui le rend illimité. Le paradoxe d'Easterlin, selon lequel le bien-être d'une société n'est pas indexé sur la richesse du pays, s'explique, en partie, par ce souci obsessionnel des humains de se mesurer aux autres. Quand on demande aux millionnaires le niveau de fortune qui serait nécessaire pour qu'ils se sentent « vraiment à l'aise », ils répondent tous de la même manière, quel que soit le niveau déjà atteint : le double de ce qu'ils possèdent déjà...

Le cœur du problème est toutefois que les humains n'anticipent pas leur propre capacité d'adaptation, qu'elle soit psychologique ou mimétique. Ils pensent qu'ils pourraient être heureux si on leur donnait (un peu) plus, qu'ils seront alors rassasiés, mais ne le sont jamais. La hausse à venir du revenu fait toujours rêver, même si, une fois réalisée, cette hausse n'est jamais suffisante. Car les gens comparent leur revenu futur à leurs aspirations et situations courantes, sans prendre en compte l'évolution inéluctable de celles-ci... Ainsi s'explique *in fine* pourquoi la croissance,

davantage que la richesse, est importante au fonctionnement de nos sociétés en donnant à chacun l'espoir, éphémère mais toujours entretenu, de se hisser au dessus de sa condition^[1].

L'innovation et la publicité jouent sur ce ressort, en renouvelant constamment les besoins matériels à satisfaire. Même une solide vertu ne permettrait pas d'échapper à l'emprise de la société de consommation, qui est aussi de communication. Analysant la pauvreté, Amartya Sen faisait observer qu'un pauvre sans accès à la télévision était privé non pas d'un bien superflu, mais d'une dimension essentielle : celle de partager le même imaginaire que ses semblables. Dire que la pauvreté moderne est « relative » ne change rien à l'affaire. La télévision n'existait certes pas il y a cent ans, mais maintenant qu'elle est là, en priver les pauvres constituerait pour eux une privation réelle. Aujourd'hui, le téléphone portable, inconnu il y a dix ans, est devenu un ingrédient essentiel de la vie ordinaire. Les jeunes qui en sont privés souffrent d'une véritable exclusion du monde des humains.

La croissance continuera-t-elle ? Un grand schisme divise les économistes, entre ceux que l'on nommera les stagnationnistes et les accélérationnistes. Selon les stagnationnistes, dont le chef de file est Robert Gordon, jamais on ne retrouvera le potentiel de croissance, dans les pays avancés, qu'on a connu au xx^e siècle. La révolution industrielle présente nous a donné le smartphone, ce qui est bien, mais ne se comparera jamais aux inventions spectaculaires du siècle passé : l'électricité, l'automobile, l'avion, le tout-à-l'égout, le cinéma, la télévision, les antibiotiques... Pour les accélérationnistes, la loi de Moore va permettre « The digitization of just about everything ». Déjà, Google fait conduire des voitures sans chauffeurs, des robots s'occupent des personnes âgées au Japon... Aucun doute : la croissance suivra^[2] ! Ce n'est pas le lieu de départager ces deux théories. Notons qu'elles ne parlent pas nécessairement de la même chose. Les stagnationnistes font valoir que la société de consommation actuelle est plus limitée que celle qu'on a connue au xx^e siècle, l'autre camp s'extasie des

nouvelles prouesses des machines numériques. Les travaux de Mehdi Senouci permettent de saisir la différence qui habite les modèles où le progrès technique favorise le capital, et ceux où ce sont les biens de consommation^[3]. La première révolution industrielle était du premier type, la nouvelle est du second. Ses effets sur le pouvoir d'achat (des consommateurs) sont atténués. Elle détruit avant de créer, contrairement à la révolution automobile où l'offre de biens de consommation nouveaux a guidé la croissance.

L'avenir d'une idée : l'État-providence

Qu'advierait-il de nos sociétés si la croissance devait durablement ralentir ? Au cours de la période de prospérité dont Keynes annonçait la venue, un grand bouleversement s'est produit, en partie influencé par ses propres idées : l'État-providence. Nous entrons dans une période nouvelle, où une mise à plat de cet héritage institutionnel est engagée, du fait notamment du ralentissement de la croissance. Comprendre la régulation sociale, c'est analyser les mécanismes dont se dotent les sociétés pour fournir à leurs membres des ressources institutionnelles propices à la coopération.

Si la croissance économique prend presque partout les mêmes formes, il n'en va pas de même de la protection sociale. Dans un article tout en ironie, Daron Acemoglu, Thierry Verdier et leurs coauteurs analysent ainsi deux formes opposées de capitalisme qu'ils nomment le « cut-throat capitalism » (à l'américaine) et le « cuddly capitalism » (à la suédoise)^[4]. On dirait en français : le capitalisme sanglant et le capitalisme bienveillant. Les États-Unis et la Suède sont très proches, en moyenne, en matière de revenu. Chacun est environ quarante fois plus riche que les pays les plus pauvres de la planète. Pourtant, leurs choix sociaux divergent totalement. Les Américains travaillent davantage, les inégalités y sont beaucoup plus fortes. Le 1 % le plus riche a atteint (à la veille de la crise) 25 % du revenu total en Finlande et en Suède, le 1 % le plus riche ne gagne que 5 % du total !

Comment comprendre ces deux visages du capitalisme ? Vu d'Europe, on se demanderait : comment se fait-il que les Américains choisissent

¹ Sur le biais de projection, Lowenstein G., O'Donoghue T. et Rabin M. (2003), *Quarterly Journal of Economics*, novembre. Pour un survey des travaux sur le paradoxe d'Easterlin, lire Senik C. (2014), *L'Économie du bonheur*, Le Seuil.

² Gordon R. (2014), « Is US Economic Growth over ? », NBER 18315. Pour les accélérationnistes, voir Andrew McAfee A. et Brynjolfsson E. (2014), *The Second Machine Age*, Norton.

³ Senouci M. (2014), *Essays on Economic Growth*, thèse EHESS.

⁴ « Can't We All Be Like the Scandinavians ? » NBER 18441;

de persévérer dans un capitalisme sanglant, alors qu'une autre possibilité s'ouvre aussi à eux, celle d'une économie plus amicale, respectueuse de droits sociaux beaucoup plus larges. Cette énigme habite depuis longtemps les débats actuels sur la nature du capitalisme et ses enjeux politiques. Hall et Soskice (2001) avaient fixé (après Michel Albert) l'opposition entre un modèle coopératif (Coordinated Market Economy) et un modèle compétitif (Liberal Market Economy). Gosta Esping-Andersen avait quant à lui distingué trois espèces d'État-providence : le libéral, le corporatiste et le social-démocrate⁵. Le point essentiel de la théorie d'Esping Andersen est de montrer que les grandes tendances des sociétés industrielles, qu'il s'agisse de l'urbanisation, de la croissance, de la scolarisation..., ne permettent nullement de dessiner les contours de l'État-providence. Les singularités nationales, les compromis historiques spécifiques à chaque pays comptent bien davantage, lesquels se sont manifestés avant même la crise des années 1930.

En Suède, une alliance de classe « rouge-verte », nouée au début du xx^e siècle, entre les ouvriers et les paysans expliquerait ainsi l'universalisme de l'État-providence, attentif à intégrer l'ensemble de la société. En Allemagne, l'État-providence naît de la tentative délibérée de Bismarck de diviser le mouvement ouvrier. Le compromis néo-corporatiste maintient les stratifications sociales, les ouvriers obtenant des protections proportionnées aux rapports de force qu'ils construisent, secteur par secteur. Le modèle libéral de l'État-providence, enfin, réserve sa protection aux plus pauvres, héritage d'un débat remontant au début du xix^e siècle sur le bon usage de la charité à l'égard des pauvres.

Dans leur livre, *La Société de défiance*, Yann Algan et Pierre Cahuc montrent que la France a également connu une évolution souterraine de ses mœurs sociales, conduisant à un niveau record de défiance dans ses institutions, qu'il s'agisse des partis politiques, de la justice, des syndicats, et plus généralement d'autrui. Cette contrainte pèse non seulement sur la psyché française, mais rend aussi difficile, sinon impossible, de faire évoluer la démocratie sociale, de pouvoir s'inspirer des modèles où elle a (mieux) réussi, comme dans les pays scandinaves notamment.

Cherchant à expliquer pourquoi les Américains manifestaient une telle difficulté à embrasser l'idée d'État-providence européen, A. Alesina, E. Glaeser et B. Sacerdote ont pour leur part montré que la raison pour laquelle l'État-providence est moins développé aux États-Unis ne tient pas spécialement au fait que les Américains sont plus individualistes que les Européens. Une autre cause est à l'œuvre. Le pauvre n'y apparaît pas comme un frère d'infortune, mais comme un étranger. L'Amérique voit la question sociale au travers du filtre des races. Les États mènent ainsi une politique sociale qui est toujours inversement corrélée au nombre de Noirs habitant l'État en question. À la question « pourquoi les pauvres sont-ils pauvres ? » les deux tiers des Américains répondent que c'est parce qu'ils sont paresseux et un tiers seulement pense que les pauvres n'ont pas eu de chance. La proportion s'inverse pourtant exactement dès qu'on interroge les Américains qui ont « récemment dîné avec un ami noir »... Ce n'est pas encore le cas des Européens, qui continuent de penser majoritairement (selon le même sondage) qu'un pauvre est quelqu'un comme les autres, mais qui n'a pas eu de chance.

“Les dépenses sociales, qui incluent l'éducation, la santé, et les dépenses régaliennes, ne sont pas inférieures aux États-Unis aux niveaux européens”

Le premier point à noter toutefois est que les dépenses sociales, qui incluent l'éducation, la santé, et les dépenses régaliennes, ne sont pas inférieures aux États-Unis aux niveaux européens. Selon les calculs cités par Pierre Pestieau et Mathieu Lefebvre, ce qui est en jeu est moins leurs niveaux que la question de savoir comment elles sont activées, dans quel partage se distribue l'assurance privée et publique⁶. Partout, l'éducation et la santé s'imposent comme demande sociale forte et le secteur public y joue, partout, un rôle considérable, même aux États-Unis. L'éducation est un passeport pour la vie. Personne n'accepterait qu'elle soit laissée aux seules forces du marché. Les pays où l'éducation est la plus performante, selon les enquêtes menées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE-PISA),

⁵ Gosta Esping-Andersen (1999), *Les Trois Mondes de l'État-providence*, Paris, PUF (version originale 1990).

⁶ Lefebvre M. et Pestieau P. (2013), *L'État-providence en Europe*, Cepremap, Éditions rue d'Ulm.

ne sont d'ailleurs nullement ceux où la part des dépenses privées est plus forte. La Finlande, champion du monde de la réussite scolaire, le doit principalement à une pédagogie innovante, habitée par le souci de la réussite de tous. La compétition entre les élèves et les établissements n'est pas la solution à la réussite scolaire^[7].

L'État-providence s'est épanoui dans une période de croissance forte, après guerre, et doit s'adapter à une croissance ralentie. La capacité de se projeter dans le futur est directement influencée par le *quantum* de croissance dont disposent les sociétés. Une croissance faible devrait, en théorie, inciter à épargner, pour se protéger d'une conjoncture mauvaise. En pratique, c'est souvent le contraire. La théorie des « consommation habits » en rend parfaitement compte. Son mécanisme renvoie à celui du paradoxe d'Easterlin. Une croissance forte donne l'illusion d'être « riche », quel que soit le niveau réel de la richesse, et incite à épargner. Cotiser aujourd'hui pour consommer demain est un arbitrage qui est ainsi profondément affecté par le taux de croissance.

Si la croissance est forte, les retraites peuvent être payées, mais c'est aussi parce que le revenu des retraités décrocherait par rapport à celui des actifs. L'inverse se produit lorsque la croissance est faible, auquel cas la situation des retraités progresse par rapport à celle des actifs dont les revenus sont à la traîne. Au fil des réformes visant à faire des économies, on a en fait décorrélé les retraites des salaires, avec pour résultat que le modèle est devenu sensible à la croissance, alors qu'il pourrait ne pas l'être si les retraites étaient parfaitement indexées sur les salaires. Réfléchir au niveau de dépenses sociales est certes utile, mais réfléchir à la manière de créer un nouveau contrat social qui les articule, à la hausse comme à la baisse, aux possibilités de nos économies est plus fondamental encore.

Dans un monde empli de rationalité, il n'y aurait aucune raison que l'État s'occupe des

retraites, et chacun devrait pouvoir s'assurer comme il l'entend à proportion de ses besoins. Mais dans un monde où la rationalité sur laquelle se fondent les choix intertemporels des agents économiques est fragile, l'État-providence peut s'interpréter comme une forme de paternalisme éclairé. Dans leur livre *Nudge*, Thaler et Sunstein proposaient une solution intermédiaire, qui consiste à proposer l'État-providence comme solution par défaut, à charge pour ceux qui n'en veulent absolument pas d'en sortir. Cette solution, qui, en toute vraisemblance, n'intéresserait que les plus riches et les plus pauvres, aurait le mérite de réduire considérablement ce qu'on appelle les prélèvements obligatoires, puisque la sécurité sociale deviendrait facultative. Mais il ne changerait pas le problème de fond, qui est de savoir quel est le quantum souhaitable de protection que les membres d'une société s'accordent à eux-mêmes.

“Dans leur livre Nudge, Thaler et Sunstein proposaient une solution intermédiaire, qui consiste à proposer l'État-providence comme solution par défaut, à charge pour ceux qui n'en veulent absolument pas d'en sortir”

Jusqu'où les sociétés sont-elles prêtes à aller pour gagner aujourd'hui en pouvoir d'achat ce qu'elles perdront demain en protection ? Question éminemment politique, bien davantage qu'économique, mais que les économistes peuvent éclairer. En soulignant la fragilité des prévisions portant sur la croissance à venir, ils peuvent aider à trouver une clé de répartition qui soit moins sensible à celle-ci. En désarmant le mythe du consommateur clairvoyant, ils peuvent aider les sociétés à penser la nature de l'État-providence, au-delà des circonstances politiques qui l'ont vu naître. Bref, en faisant part de leurs propres incertitudes sur les ressources économiques et psychologiques disponibles, ils peuvent utilement nourrir le débat démocratique.

⁷ Baudelot C. et Establet R. (2009), *L'Élitisme républicain*, Le Seuil, La République des idées.



LA LIBRAIRIE DU CITOYEN

29 quai Voltaire Paris 7^e
tél : 01 40 15 71 10
du lundi au vendredi :
de 10h à 13h et de 14h à 18h

Accès :
Métro : Rue du Bac, Palais Royal, Tuileries
RER : ligne C - Musée d'Orsay
Bus : 24, 27, 39, 68, 69, 95

www.ladocumentationfrancaise.fr

droit ●
économie ●
international ●
concours ●
politique ●
culture ●
administration ●
Europe ●

Dans un espace rénové,

- toutes les publications de la Documentation française et des Journaux officiels
- un vaste choix d'ouvrages d'autres éditeurs

La
documentation
Française



Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

DILA

Direction de l'information
légale et administrative



Legifrance gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Le droit à la source

Le **JOURNAL OFFICIEL**
et sa version électronique authentifiée
www.journal-officiel.gouv.fr

LÉGIFRANCE
www.legifrance.gouv.fr



BODACC.fr
BOAMP.fr

Info-financiere

La transparence économique

BODACC
www.bodacc.fr

BOAMP
www.boamp.fr

INFO-FINANCIERE.FR
www.info-financiere.fr



Service-Public.fr
Le site officiel de l'Administration Française
3939
Info Service Public

L'information administrative

SERVICE-PUBLIC.FR
www.service-public.fr

3939 ALLO SERVICE PUBLIC



La documentation
Française
VIE
PUBLIQUE

L'édition publique

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE
LES ÉDITIONS DES JOURNAUX OFFICIELS
www.ladocumentationfrancaise.fr

VIE-PUBLIQUE.FR
www.vie-publique.fr



Et aussi
La librairie du citoyen
Le Centre de documentation
29, quai Voltaire - Paris 7^e



www.dila.premier-ministre.gouv.fr

Questions internationales

Tous les 2 mois,
l'actualité internationale
décryptée par
les meilleurs spécialistes



Prix : 10 € le numéro

Abonnement à 6 numéros : 49 €

Tarif spécial étudiants et enseignants : 41€

En vente en kiosque,

chez votre libraire,
sur www.ladocumentationfrancaise.fr
et par correspondance :
DILA, 29 quai voltaire – 75344 Paris cedex 07

La
documentation
Française