

Refonder la solidarité en France et en Europe

(Contribution à la consultation ouverte par le CGSP
« Quelle France dans 10 ans » ?)

Joël MAURICE

Jean Pisani-Ferry avait été chargé par François Hollande de proposer une stratégie pour le pays sur dix ans. A été chargé par François Hollande de proposer une stratégie pour le pays sur dix ans. Le 25 juin il a remis au Commissariat général à la stratégie et à la prospective le rapport intitulé « Quelle France dans dix ans ? ». Dans sa contribution à la consultation ouverte par le CGSP sur ce thème, Joël Maurice discute les racines profondes de la double crise, socio-économique et européenne, qui affecte la France, en indiquant les voies dans lesquelles il conviendrait de rechercher des solutions.

La France est doublement affectée, par la crise internationale (sinon mondiale), d'abord financière puis socio-économique, qui a éclaté au grand jour avec la faillite de Lehman-Brothers le 15 septembre 2008, et par la crise propre à la zone euro qui sévit depuis 2010. Il est donc particulièrement important d'identifier les racines profondes de ces deux crises emboîtées. La première conduit à s'interroger sur la dynamique des inégalités sociales (§1) au sein des différents pays notamment occidentaux ; la deuxième à revisiter les conditions de soutenabilité d'une zone monétaire dont chacun savait qu'elle n'est pas optimale (§2).

1. La question essentielle des inégalités

La question des inégalités sociales requiert l'attention pour deux raisons qui se confortent.

La première procède de la philosophie de la justice sociale.

Elle est fort bien exprimée dans les contributions au débat CGSP de Philippe Van Parijs et de François Dubet qui, outre leurs propres travaux, citent ceux de John Rawls et Ronald Dworkin¹, ainsi que ceux d'Emile Durkheim et Pierre Rosanvallon. Extraits de Philippe Van Parijs, « Discrimination et justice distributive »²: « Selon Rawls, le principe d'égalité des chances requiert qu'à talents donnés, c'est-à-dire à aptitudes égales, les possibilités d'accès à toutes les positions sociales soient égales pour toutes et tous... Quant au principe de différence, il stipule quele niveau des avantages socio-économiques peut différer d'une position sociale à une autre, mais seulement si cette inégalité contribue à améliorer le niveau qui peut être durablement assuré à la position la moins favorisée. Aucune violation du principe d'égalité des chances ne peut se justifier par une réalisation meilleure du principe de différence ». Extrait de François Dubet, « Inégalités et solidarité » : « Il faut que la volonté

¹ On pourrait ajouter d'autres auteurs tels qu'Amartya Sen, Jürgen Habermas, Marc Fleurbaey (cité par les documents CGSP), ainsi que de nombreux philosophes, sociologues et économistes.

² Pages 4 et 5.

d'égalité soit associée à un sentiment de solidarité et de fraternité, au fait que l'égalité est désirable parce que les individus ont quelque chose de semblable, qu'ils sont liés par un destin commun, que leur bonheur privé dépend de leur bonheur public³ ».

Nul doute que le creusement des inégalités en France (et encore davantage dans la plupart de autres pays occidentaux) met à mal les objectifs souhaitables soutenus par les contributions précitées. Une importance particulière s'attache donc à ce que la préoccupation de justice sociale constitue l'un des fondements de la vision de la France –et de l'Europe- dans dix ans - et au-delà-.

Les inégalités au regard de la dynamique économique

La deuxième raison de restreindre les inégalités tient à la dynamique socio-économique. Dans son livre « La crise économique de 1929 », J.K. Galbraith écrit⁴ « Cinq faiblesses semblent avoir eu un effet particulièrement direct sur le désastre qui survint. La première⁵ est la mauvaise répartition des revenus.... Les 5% de la population (des Etats-Unis) ayant les revenus les plus élevés représentaient approximativement en 1929 le tiers de tous les revenus individuels. ». On ne peut qu'être frappé par la réédition de cette dynamique lors de la crise des *subprimes* de 2007, emblématique d'un endettement immobilier insoutenable pour les catégories sociales américaines disposant de trop faibles revenus d'activité. L'analyse de Galbraith est reprise et amplifiée à propos de la crise actuelle par nombre d'économistes de premier plan, tels que ou Paul Krugman (« L'Amérique que nous voulons⁶ » ; « Sortez-nous de cette crise ... maintenant⁷ ») ou Joseph E. Stiglitz (« Le triomphe de la cupidité⁸ » ; « Rapport à l'ONU pour une vraie réforme du système monétaire et financier international⁹ » ; « Le prix de l'inégalité¹⁰ »). Extrait du rapport précité de Joseph E. Stiglitz à l'ONU : « Plusieurs thèmes communs traversent l'ensemble de notre analyse. Le premier, c'est que la montée des inégalités dans la plupart des pays du monde n'est pas seulement socialement injuste, mais elle a aussi contribué au problème de la faiblesse de la demande effective¹¹ ».

Statistiques des inégalités

De multiples traces de ces inégalités se retrouvent dans les statistiques¹² : voir notamment le rapport du 13 mai 2009 de Jean-Philippe Cotis au Président de la République « Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunération en France ». A l'échelle internationale, tant l'OIT¹³ que l'OCDE¹⁴ avaient mis en garde, avant la crise, contre l'érosion de la part salariale dans la valeur ajoutée. En outre, les écarts se sont accrus au sein même des

³ Page 5.

⁴ J.K. Galbraith (1970) « La crise économique de 1929 : anatomie d'une catastrophe financière », petite bibliothèque Payot, page 202.

⁵ Il vaut aussi la peine de citer les quatre autres : « 2/ La structure déficiente des sociétés (holdings, etc) ; 3/ un mauvais système bancaire ; 4/ l'état incertain de la balance commerciale ; 5/ l'insuffisance des connaissances économiques ».

⁶ Paul Krugman (2008) « L'Amérique que nous voulons », Flammarion, août.

⁷ Paul Krugman (2012) « Sortez-nous de cette crise... maintenant », Flammarion, septembre.

⁸ Joseph E. Stiglitz (2010) « Le triomphe de la cupidité », LLL, février.

⁹ Joseph E. Stiglitz (2010) « Rapport à l'ONU pour une vraie réforme du système monétaire et financier international », septembre.

¹⁰ Joseph E. Stiglitz (2012) « Le prix de l'inégalité », septembre.

¹¹ Jam cit, page 290.

¹² J. Maurice (2009) « Salaire et crise », Cahier Lasaire n° 39, septembre.

¹³ World of Work Report (2008) : « Income inequalities in the age of Financial Globalization », Geneva

¹⁴ OCDE (2008) « Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE ».

salaires, tandis qu'au sein des profits les dividendes se sont taillé la part du lion et que les écarts de patrimoine sont encore plus considérables¹⁵. La financiarisation, l'optimisation fiscale et les paradis fiscaux ont alimenté ces clivages. Certes, la crise, en éclatant, a fait partir en fumée une masse importante d'actifs financiers et réduit les « taux de marge », mais elle a en même temps fait exploser le chômage, affaibli considérablement le pouvoir de négociation des salariés et augmenté les situations de pauvreté.

Les réflexions sur la France dans dix ans doivent tirer les enseignements de cette dynamique des inégalités, qui ont pavé la voie de la crise, pour ne pas reproduire les mêmes erreurs et recommencer comme si de rien n'était.

Priorités de l'investissement social

A ce titre, les grandes options présentées par les Notes du CGSP identifient des enjeux majeurs et propose des orientations qui devraient susciter l'adhésion. Il est ainsi de l'égalisation des chances (ou des « capacités », ou des « possibles »). Il paraît clairement prioritaire de renforcer « l'investissement social » en faveur de la petite enfance, de l'éducation, de la formation, en tout lieu du territoire nationale, et de compenser les écarts de d'environnement culturel. Dans le même sens, il paraît indispensable d'assurer l'égalisation des accès à la santé, au logement (notamment pour l'installation des jeunes), aux transports¹⁶. Par ailleurs, le CGSP appelle à préserver les générations futures à travers notamment la lutte contre le changement climatique, et s'interroge sur la portée et les limites de la fiscalité environnementale nécessaire pour « internaliser » cette externalité majeure.

Mais ne faut-il pas aller plus loin ?

Il y a de bonnes raisons de maintenir des transferts redistributifs

Il serait inapproprié de présenter comme une alternative la « prévention » visant à égaliser les chances et les transferts redistributifs visant à apporter des correctifs *a posteriori*. D'abord parce qu'en pleine période de crise socio-économique, il est inconcevable de réduire les liens de solidarité avec celles et ceux qui sont des victimes tout à fait involontaires du marasme économique. Ensuite parce que même hors temps de crise les transferts sont justifiés dans leur rôle « d'assurance sociale » (face aux accidents du travail, à la maladie, à la vieillesse, au chômage, etc), mais aussi par leur rôle de répartition des « fruits de la croissance » évitant le creusement des inégalités et permettant une croissance équilibrée de la consommation et de l'investissement. Le surplus collectif ne peut être accaparé par les seuls « gagnants » : l'acceptabilité sociale requiert qu'il soit réparti (et pas seulement au moment de l'héritage¹⁷) pour « compenser » les perdants ; et la justice sociale qu'il « bénéficie à ceux qui sont dans la situation sociale la moins favorisée ». Cependant, à la différence de l'« investissement social » précité, qui -comme le relève le CGSP- peut logiquement être financé par emprunt, les transferts redistributifs -comme leur nom l'indiquent- ne devraient pas se financer « à crédit », et devraient donc être astreints à l'équilibre budgétaire annuel (ou en tout cas sur le

¹⁵ Voir les travaux de Thomas Piketty et Emmanuel Saez.

¹⁶ On pourrait aussi ajouter : à la sécurité, à la justice, etc.

¹⁷ Le CGSP met en garde¹⁷ : « le France des prochaines décennies se caractérisera par un ratio montant des héritages / revenu voisin de celui qu'on observait au début du XX^{ème} siècle. Dans un tel contexte, prévenir la réémergence d'une société de castes demandera de repenser en profondeur notre modèle social ».

cycle économique) ; ce qui rend d'autant plus nécessaire un consentement collectif sur les règles de partage équitable du « revenu national annuel ».

Revisiter le partage des revenus et les sources de financement

Plus généralement, la question du financement du développement socio-économique mériterait d'être davantage creusée. Le partage primaire des revenus s'est soldé avant la crise (en France et plus encore dans les pays partenaires) par un affaiblissement de la part salariale et un gonflement des profits difficilement explicable par la seule « prise de risques » des « investisseurs » ; l'effort sur les salaires qui est maintenant demandé pour sortir de la crise ne devrait pas être une exigence unilatérale mais être gagé sur des garanties dans le cadre d'un pacte social négocié ; plus largement, les documents du CGSP accordent une place insuffisante au rôle de la négociation sociale (interprofessionnelle, de branche, d'entreprise) et aux relations sociales dans l'entreprise, dominées à l'excès par les actionnaires. Par ailleurs, le financement devrait mettre à contribution les rentes de toutes sortes, pas seulement celle des professions réglementées, mais aussi la rente foncière, et malgré leur mobilité -d'où l'importance de la lutte contre les paradis fiscaux et contre le dumping fiscal- les rentes financières. Quant à la mobilisation de l'épargne populaire, elle est certes à renforcer, mais il est peu réaliste d'ignorer sa préférence pour la liquidité et très aventureux -dans l'état d'asymétrie d'information quasi insurmontable qui est le sien- de l'inciter à souscrire des actifs risqués ; il paraîtrait beaucoup plus indiqué de réinventer la « transformation » de l'épargne courte en épargne longue¹⁸. Enfin, les Notes du CGSP s'aventurent assez peu sur le terrain de la réforme bancaire et sur celui de la désintermédiation en marche.

Pour un « plan logement » d'envergure

A la charnière de l'économique, du social et du financier, la question du logement mériterait d'être nettement renforcée dans l'approche du CGSP. Le logement est en effet un « bien essentiel » au sens de la justice sociale ; il est un rouage important de l'économie à travers la part qu'il prend dans le budget des ménages comme dans l'activité productive ; il met en jeu des masses considérables de financement tant pour la construction privée que pour l'habitat social. Compte tenu du niveau actuel des prix de l'immobilier et des loyers (même s'ils ont amorcé une relative décroissance), il y aurait matière, pour les cinq ou les dix années qui viennent, à un véritable¹⁹ « plan logement » d'envergure structuré (accroissement des différents segments du parc, rénovation thermique, rénovation urbaine), requérant certainement une forte composante « maîtrise foncière ».

2. Zone euro : quelle solidarité dans une zone monétaire non optimale ?

Dans son article fondateur « Théorie des zones monétaires optimales ²⁰ », Robert Mundell écrit : « Pour faire face aux besoins de stabilisation (consistant à éviter simultanément chômage et inflation), un ingrédient essentiel d'une zone possédant une monnaie unique est un haut degré de mobilité interne des facteurs.... A défaut, seule une augmentation des prix dans les pays de la zone en excédent commercial permettrait d'éliminer le chômage dans les pays en déficit commercial : une zone de monnaie unique ne peut éviter à la fois l'inflation et

¹⁸ Quitte à prendre une part du risque sous la forme de garantie publique.

¹⁹ Au sens jadis donné aux plans tels que le France savait les faire : plan téléphone, nucléaire, TGV, etc. cités par le CGSP dans « Quelle France dans dix ans » (page2).

²⁰ Robert A. Mundell (1961) « A Theory of Optimal Currency Areas », *The American Economic Review*, Vol 51, N°4, pp 657 -665.

le chômage parmi ses membres ». « Dès lors apparaît un dilemme : l'argument de stabilisation conduirait à distinguer de très nombreuses zones monétaires. Mais il en résulterait des coûts croissants de gestion entre ces différentes monnaies. La facilité d'usage réduit le nombre optimal de devises ». D'où la recherche d'un compromis raisonnable que constituerait l'existence sur la planète de quelques zones monétaires, inévitablement imparfaites.

Dès sa création, il était clair que la zone euro apporterait des avantages considérables par rapport à la juxtaposition de monnaies nationales (disparition des coûts de transaction, du risque de change, etc), mais que, en dépit des objectifs de l'Union sur les « quatre libertés de circulation » (des biens, des services, des personnes et des capitaux), la main d'œuvre serait très loin d'atteindre la mobilité requise pour permettre la « stabilisation » caractérisant une zone monétaire optimale. Après une longue période d'hésitation, la décision de passer à l'euro a été prise pour des raisons éminemment politiques, visant à ancrer l'Allemagne réunifiée au sein de la construction européenne, mais les conditions d'accompagnement pour remédier à la sous-optimalité manifeste de la zone euro ont été, délibérément ou non, négligées, et même remplacées par des dispositions inadéquates. Ainsi, alors que la maîtrise de l'inflation constituait une préoccupation prioritaire, il est difficilement compréhensible que les « règles » instituées par le traité de Maastricht et le Pacte de stabilité (et de croissance !) se soient polarisée sur le déficit public et la dette publique, laissant certains pays (l'Irlande, l'Espagne, deux élèves cités en exemple pour l'excellence de leur conduite budgétaire) laisser filer leur inflation et d'autres (l'Allemagne) freiner la leur, les taux d'intérêt réels variant évidemment en sens inverse. Il est encore plus étonnant qu'il ait fallu attendre la crise de la zone euro pour que l'attention se porte sur des « critères macroéconomiques » aussi manifestement essentiels que le déséquilibres des balances des paiements courants, les évolutions divergentes des coûts unitaires des secteurs exposés, et (*last but not least*) les taux de chômage ou d'activité.

De fait, les Etats membres de la zone euro ont mené des stratégies non coopératives. Les uns, cigales, ont laissé se creuser leur déficit extérieur (dans l'insouciance) ; les autres, fourmis, ont laissé s'hypertrophier leurs excédents extérieurs (et en sont fiers) ; personne ne semblant avoir conscience du caractère insoutenable d'un mécanisme qui signifie que les premiers vivent à crédit et que les seconds accumulent sur eux des créances dont le remboursement pourrait devenir hypothétique. Poursuivre sur cette voie ne pourrait aboutir qu'à une impasse. Non sans retard, le danger semble avoir été identifié. Mais qu'en est-il des solutions mises en place ? On ne saurait sous-estimer le rôle de la Banque centrale européenne, qui a certainement sauvé la zone euro de l'éclatement, ni la mise en place du Mécanisme européen de stabilité, ni la régulation bancaire qui avance tant bien que mal (malgré ses limites). Mais pour le reste les solutions adoptées (et imposées) consistent essentiellement à exiger des Etats membres en situation de déficit extérieur de rétablir l'équilibre de leurs finances publiques -et même à réduire leur ratio de dette publiques- et de pratiquer des « dévaluations internes ». Les effets sautent pourtant aux yeux : les restrictions budgétaires à un rythme rapide comportent des multiplicateurs budgétaires beaucoup plus fort qu'initialement prévu ; une dévaluation interne est extrêmement difficile à coordonner (contrairement à une dévaluation externe²¹, qui a des effets instantanés et concernent tous les agents économiques²²) et s'obtient et/ou est accompagnée par une hausse vertigineuse du chômage ; la baisse des prix attendue de la baisse des coûts salariaux enclenche une spirale de déflation et augmente les taux d'intérêts réels, que la Banque centrale a beaucoup de mal à combattre compte tenu de la « trappe à liquidité ». Il semblerait pourtant plus facile de pratiquer une « réévaluation interne » dans les

²¹ C'est-à-dire une dévaluation de la monnaie, impossible désormais au sein de la zone euro).

²² Evitant ainsi toute récrimination entre les agents économiques et les catégories sociales.

pays excédentaires. Robert Mundell avait prévenu²³ : « La politique des pays excédentaires qui restreignent leurs prix induit une tendance récessive dans une zone monétaire comportant de nombreux pays » ; et d'ajouter : « Mais il est malheureux (« *unfortunate* ») qu'une simple évolution des prix relatifs au sein de la zone soit interprétée, dans les pays excédentaires, comme de l'inflation ». Il est vrai que les lignes ont un peu bougé récemment : la Commission (après le FMI et les Etats-Unis) commence à demander aux pays excédentaires de faire leur part du chemin (bien que, bizarrement, le plafond autorisé, en points de PIB, soit deux fois plus fort pour les excédents que pour les déficits) ; et les salaires commencent à augmenter (mais pas trop !) dans les pays excédentaires.

Dans ce contexte, la question de la solidarité entre Etats membres de la zone euro est au cœur du sujet, au-delà même de la correction des déséquilibres qui se sont accumulés. Car la réalisation du marché intérieur, axe majeur et quasi prioritaire de la construction européenne, implique des gagnants et des perdants. Comme l'enseignent eux-mêmes Heckscher-Ohlin-Samuelson, l'ouverture des frontières, en permettant la spécialisation de chaque pays selon ses dotations factorielles, procure en principe (à supposer que les échanges commerciaux soient équilibrés !) un surplus pour la zone considérée dans son ensemble ; mais d'une part, ce surplus peut-être répartie très inégalement entre les pays et d'autre part, l'ouverture fait au sein de chaque pays –au delà des coûts transitoires de mutation- des gagnants et des perdants récurrents. Et ce n'est pas tout. Les théories plus récentes du commerce international appellent l'attention sur l'existence des phénomènes de polarisation géographique, alimentés par les effets d'échelle (rendements croissants), d'apprentissage, d'agglomération, de réseaux ; cette polarisation se traduit par l'émergence d'un « centre » qui s'enrichit et d'une périphérie qui (au moins relativement) s'appauvrit, mettant à mal la cohésion sociale de la zone. Les cures d'amaigrissement qui sont imposées aux pays du Sud certes rétablissent l'équilibre de leur balance commerciale... surtout grâce à un effondrement de leur demande intérieure et de leur emploi. Est-ce bien cela que l'on souhaite ?

Le CGSP, dans « Quel projet pour l'Europe ? », le souligne sans fard : « L'Union est apparue à une partie de plus en plus grande de l'opinion publique comme le vecteur d'une mise en concurrence des modèles sociaux²⁴ (page 2) ». « Crise de la zone euro : la divergence au lieu de la convergence. ... Un projet qui devait favoriser la convergence des économies révèle les divergences des dynamiques à l'œuvre » (page 3) ». « Le marché européen et la politique de concurrence ne sont pas forcément perçus comme des vecteurs de progrès pour l'ensemble des parties prenantes (page 5)... ». Cependant, le « diagnostic prospectif » tire des conséquences très partielles de ce constat. Certes, il convient de « refonder le marché unique autour de politiques essentielles (page 8) », de « biens publics européens (pages 7 et 8) » tels que l'énergie (terrain sur lequel, incidemment, l'Allemagne et la France pratiquent des politiques diamétralement opposées entre lesquelles un compromis harmonieux n'a rien d'évident), le numérique, la recherche, etc. Certes, il est souhaitable de « compléter l'euro » (page 10) et de s'élever à la « dimension politique » car « la légitimité démocratique doit être à la mesure de la souveraineté transférée aux sphères européennes » (page 11). Mais cette réponse est insuffisante, elle ne remonte pas à la racine du dysfonctionnement de l'Union et en tout cas, de la zone euro. Elle ne permet pas d'en atteindre les objectifs fondamentaux.

Car la situation de la zone euro et les politiques actuelles tournent le dos aux objectifs affirmés par les traités et notamment à l'article 3 du traité sur l'Union européenne (c'est moi

²³ « Une théorie des zones monétaires optimales », *jam cit*, page 658.

²⁴ « Quel projet européen ? », page 2.

qui souligne) : « 3.1. L'Union a pour but de promouvoir... le bien-être des peuples ». « 3.3. L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement... Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, promeut la justice et la protection sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, la solidarité entre les Etats membres... ».

Veut-on ou non prendre au sérieux ces objectifs du traité ? Si oui, il faut alors réellement tendre vers la cohésion économique, sociale et territoriale, le progrès social, le plein emploi de qualité. Et c'est seulement ainsi que l'Union et spécialement la zone euro peuvent retrouver l'adhésion et la faveur des citoyens de l'Union européenne. Le marché intérieur, fût-il charpenté autour de « biens publics européens », est très loin d'être suffisant (il serait même, à lui seul, un facteur de divergences du fait qu'il alimente la polarisation spatiale évoquée ci-dessus). Il faut mettre fin au dumping fiscal et social. Il faut une répartition des fruits de la croissance ; et donc -quoi qu'on en dise- mettre en place pas seulement des crédits, mais bel et bien des transferts, bien au-delà du famélique « cadre financier 2014-2020 ». Il faut un projet d'aménagement du territoire, qui évite les dérives cumulatives entre « le centre » et « la périphérie ». Il faut des politiques structurelles qui ne se limitent pas obsessionnellement à la flexibilisation du marché du travail, mais qui pensent le développement équilibré et la « convergence dans le progrès » des différents Etats membres de la zone euro : quelles spécialisation selon quels avantages comparatifs, quelles dotations factorielles, quels effets d'échelle, quelles politiques de formation, de recherche ? Il faut sans doute, comme le suggérait en 1999 le rapport²⁵ « Vers quelle Europe sociale ? » des négociations collectives à l'échelle de la zone euro pour assurer des évolutions des salaires réels en phase avec les gains de productivité des différents Etats membres. Il faut aussi des instruments permettant de faire face aux chocs asymétriques internes que la politique monétaire, vouée au traitement des chocs symétriques, ne peut résoudre.

Bref, il est indispensable de prendre à bras le corps la question de fond : comment rendre durablement viable et démocratiquement souhaitable une zone monétaire qui n'est pas et ne sera jamais optimale – mais dont la dissolution serait un terrible pas en arrière- ?

²⁵ Voir « Vers quelle Europe sociale ? » (1999), rapport du groupe présidé par J. Maurice, Commissariat général du Plan, La documentation française, décembre.