

Pierre Robert

ISBN : 978-2-7440-7305-2

Chapitre 10 : Déséquilibres et politiques économiques et sociales en économie ouverte

Plan détaillé n° 5 : Protection sociale et mondialisation.

Il s'agit d'un sujet proche du plan détaillé n° 17 de l'ouvrage de méthodologie (La protection sociale est-elle un obstacle à la compétitivité d'une nation ? ESCP, épreuve écrite), mais plus large. Les consignes à respecter sont donc voisines et ne diffèrent que sur quelques points de celles qui ont été précédemment énoncées. Ces différences sont les suivantes :

Le décryptage de l'énoncé

Le terme de mondialisation doit être défini. Équivalent français de l'anglais *globalization*, il désigne l'émergence ou le renforcement :

- de firmes globales prenant des décisions indépendamment d'un ancrage national ;
- de marchés mondiaux des biens, des services et des capitaux ;
- de régulations conçues à l'échelle internationale au détriment de celles qui se limitent au cadre des États-nations.

Les termes de mondialisation et de globalisation sont très voisins. Celui de globalisation a toutefois en français une connotation plus financière.

La démarche à suivre

Commencez par remarquer que l'analyse économique des systèmes de protection sociale se fait généralement dans le cadre d'études nationales en économie fermée. Les économistes ne soulignent que rarement les interactions qui peuvent exister avec l'activité internationale, car la protection sociale s'impose tout d'abord comme un sujet de politique nationale.

Observez ensuite que l'intensification en cours des échanges internationaux rend pourtant nécessaire de lier les thèmes de la protection sociale et de l'ouverture des économies. C'est précisément ce à quoi invite ce sujet dont l'enjeu est de cerner les principaux canaux qui relient les activités internationales d'un pays au fonctionnement de la protection sociale.

À cet effet, il est dans un premier temps nécessaire d'analyser la manière dont la mondialisation agit sur la protection sociale en la soumettant à de nouvelles pressions. Les unes, de nature financière, vont dans le sens de sa réduction. Mais les autres, en induisant des mutations sur le marché du travail, font naître des besoins accrus et non pas moindres de protection sociale.

Cela conduit dans un deuxième temps à montrer comment les systèmes nationaux de sécurité sociale s'adaptent à la mondialisation et à confronter le scénario aujourd'hui dominant d'une inéluctable course de la sécurité sociale vers le bas (*race to the bottom*) à la réalité des faits.

Premier volet de l'enquête : Les tendances à l'œuvre sont contradictoires

La globalisation rend les économies nationales fortement dépendantes de processus mondiaux. Elle est susceptible d'engendrer des déséquilibres dans le fonctionnement des systèmes nationaux de protection sociale, d'une part en provoquant des déséquilibres financiers et, d'autre part, en modifiant les besoins en matière de protection sociale. Cela peut se résumer sous la forme d'une question simple : faut-il plus ou moins de protection sociale dans une économie mondialisée ?

Moins de protection sociale : les contraintes financières

L'intégration des économies au niveau des marchés, des processus de production et des mécanismes financiers, est susceptible de réduire les possibilités d'action des autorités publiques nationales. Le processus de mondialisation se traduit en effet par une mobilité croissante des biens et des facteurs de production. Cela impose des contraintes fortes sur la réglementation du travail, les procédures de détermination des salaires, la fiscalité et donc les systèmes de protection sociale. Si cette dernière est régie selon des modalités qui accentuent le poids des charges pesant sur les facteurs mobiles, l'attractivité du pays risque d'en souffrir. Dès lors, les gouvernements peuvent être poussés à limiter les dépenses sociales de manière à ne pas taxer les bases mobiles. L'enjeu est aussi de limiter les déficits publics qui minent leur crédibilité et, à terme, poussent à la hausse les taux d'intérêt. Les contraintes qui s'exercent sur le financement des dépenses sociales mènent donc tendanciellement à moins de protection sociale. Le risque est alors de s'engager dans une « course au moins donnant », avec une convergence vers le bas des systèmes de protection sociale et une menace de « *dumping social* ».

Plus de protection sociale : le canal de l'emploi

Dans le même temps, le contexte de globalisation rend la protection sociale plus nécessaire que jamais, puisque l'ouverture des économies et les choix libéraux qui ont été faits pour favoriser l'intégration des économies augmentent les risques sociaux que cherche à couvrir la protection sociale. Il s'agit en particulier du risque de chômage et de l'augmentation des inégalités.

Dans ce mécanisme, le marché du travail a un rôle pivot. D'une manière schématique, la globalisation provoque des tensions sur le système de production. Les délocalisations, les exigences renforcées de compétitivité, les contraintes accrues de souplesse et d'adaptabilité exposent les actifs à voir leur situation se dégrader. L'objectif devient alors de concilier leur sécurité avec les impératifs de la flexibilité. Cela renvoie au système danois de flexicurité et aux discussions françaises sur la sécurisation des parcours professionnels.

Ces résultats sont à rapprocher de ceux mis en évidence par Dani Rodrik (*Has Globalization Gone Too Far ?*, Institute of International Economics, 1997) indiquant que les économies les plus ouvertes dépensent le plus en sécurité sociale. L'interprétation de Rodrik est que, plus une économie est ouverte, plus elle est sujette aux chocs externes, ce qui conduit à une demande plus élevée d'assurances sociales.

Transition

L'analyse des liens entre globalisation et protection sociale fait apparaître une contradiction centrale : comment satisfaire un besoin croissant de protection sociale tout en ayant un financement moindre ou susceptible d'être moindre ? Face à ce dilemme, l'hypothèse la plus souvent retenue est que les pays qui se sont dotés d'un système complet de sécurité sociale devront réduire le périmètre de leur État providence et s'aligner sur le modèle libéral incarné par les États-Unis.

Dans quelle mesure ce scénario est-il validé par les faits ?

Deuxième partie de l'enquête : Les évolutions en cours ne valident pas le scénario de la convergence vers le bas

La confrontation aux faits

Depuis le début des années 1980, le nombre de pays ayant ouvert leurs frontières s'est accru et on a effectivement assisté à une accélération du processus de globalisation. Comment la sécurité sociale a-t-elle évolué dans le monde industrialisé au cours de cette période ? Les données disponibles pour les pays de l'OCDE montrent que dans tous ces pays, à l'exception de la Norvège, ces dépenses se sont accrues. Pour l'ensemble des pays considérés, la part de ces dépenses dans le PIB est passée de 19,5 % à 24 % en moyenne entre la fin du xx^e et le début du xxi^e siècle. Cela invalide le scénario de la course vers le bas.

Toutefois, si le processus n'est pas encore pleinement développé, peut-être est-il annonciateur de l'avenir. Ce pourrait être le cas si compétitivité et dépenses sociales s'avéraient être corrélées négativement. À cet égard, des classements sont régulièrement publiés en matière de compétitivité. À titre d'exemple, celui de l'institut IMD de Lausanne classe les États-Unis en première position. Suivent la Hollande, la Finlande, l'Irlande, le Canada, la Suisse, l'Australie, le Danemark, l'Allemagne, etc., la France étant située au dix-septième rang, juste derrière le Japon.

Si on rapproche ces résultats du montant dépensé par les pays de l'OCDE en matière de sécurité sociale, il apparaît que les pays ayant une compétitivité élevée, en moyenne, dépensent plus pour la sécurité sociale que les pays se

trouvant avec un classement inférieur. Les USA sont ici l'unique exception. Ils ont la compétitivité la plus élevée alors que leurs dépenses sociales sont relativement modestes, 17 % du PIB contre 30 % dans la plupart des pays de l'Europe du Nord.

Des tests statistiques et des calculs de régression montrent également qu'en moyenne, les pays dont les dépenses sociales sont plus élevées améliorent leur score en matière de compétitivité.

Ces résultats invalident les positions des adversaires de la mondialisation lorsqu'ils prétendent que celle-ci met en péril les systèmes sociaux. Il apparaît au contraire que les pays qui dépensent le plus en matière sociale sont aussi ceux qui ont le meilleur classement de compétitivité. Ainsi, la sécurité sociale ne semble pas gêner les pays dans leur bataille constante pour améliorer leur compétitivité.

Cela rejoint ce qui a été dit pour le sujet précédent sur le fait que la compétitivité n'est pas déterminée seulement par l'évolution relative des prix internes et externes mais comporte d'autres aspects.

Les conditions à remplir

Pour que la sécurité sociale conduise à un accroissement de la compétitivité, ses modalités doivent être recadrées de manière à améliorer l'efficacité des dépenses sociales.

Nécessité d'un recadrage

Pour s'adapter aux nouvelles contraintes de l'environnement international, les systèmes nationaux de protection sociale doivent évoluer. En effet, si la mondialisation n'a pas ou peu d'effet sur le niveau des dépenses, elle a bien pour conséquence de réduire les marges de manœuvre quant aux choix des instruments utilisables pour mener à bien la politique sociale du pays. À cet égard, une réforme fiscale, au sens large, semble pouvoir être beaucoup plus efficace que l'abaissement des bas salaires.

Par ailleurs, il est nécessaire d'adapter les règles des systèmes de protection sociale à la mobilité plus grande des travailleurs. Cela se traduit aujourd'hui en Europe par le souci d'améliorer la portabilité des droits sociaux, en particulier des droits à la retraite.

Il faut également aménager les dispositifs nationaux de protection, de manière à promouvoir tout ce qui favorise l'activité et à compenser des risques accrus dans un environnement plus heurté. Simultanément, il faut en éliminer tout ce qui encourage l'inactivité. En France, cela concerne notamment les mesures de préretraites dont l'utilisation a longtemps été abusive.

Améliorer l'efficacité de la dépense

Dans les pays où les gouvernements sont efficaces, les contributions sociales sont transformées en services sociaux dont la valeur excède celle des contributions. Il est hautement probable que cela exerce un effet positif sur la productivité. À l'inverse, dans les pays dont les gouvernements sont inefficaces, les contributions sont transformées en services d'une valeur insuffisante, ce qui joue négativement sur la motivation des actifs et dégrade la compétitivité du pays. La clé est donc la capacité des gouvernements à transformer les contributions sociales en valeur ajoutée sociale. Les pays qui réussissent à organiser une telle transformation sont susceptibles d'améliorer la compétitivité de leur économie. On en déduit que l'un des moyens à la disposition des gouvernements pour augmenter la compétitivité de la nation est d'améliorer l'efficacité des institutions gouvernementales.

Comme le remarque Paul de Grauwe, professeur à l'université catholique de Louvain :

« Une telle amélioration permet à l'argent du contribuable d'être transformé en services collectifs précieux, qui à leur tour améliorent la productivité et la compétitivité de la nation (externalités). Dans une certaine mesure, la globalisation fonctionne comme la main invisible d'Adam Smith. Elle contraint les gouvernements à l'efficacité, même s'ils n'aiment pas cela. Ceux qui réussissent améliorent la compétitivité de leur pays et en sont récompensés par plus de bien-être pour leurs citoyens ; ceux qui échouent réduisent ainsi la productivité et la compétitivité et sont sanctionnés par le moindre bien-être de leurs citoyens. En ce sens, la globalisation peut contraindre les gouvernements à plus de responsabilité à l'égard des besoins de leurs citoyens. »

Répondre à la question posée

On a souligné que le cas américain d'une compétitivité forte liée à de faibles dépenses de protection sociale était unique. Il a néanmoins fortement influencé la perception du problème par les économistes. La prise en compte des données disponibles ne fournit toutefois aucun argument solide à ceux qui pensent que la situation des États-Unis présage de l'effet de la globalisation sur les pays européens. Dans le domaine de la protection sociale, chaque pays conserve d'importantes marges de manœuvre pour faire des choix de société qui lui sont propres. Les systèmes de protection sociale hérités de l'après-guerre doivent certainement évoluer sous l'influence de la mondialisation mais ne convergent pas vers un modèle unique nivelé par le bas. Ces questions prennent une résonance particulière au sein d'une Union européenne qui cherche sa voie dans le domaine social.