

FAUT-IL DÉSESPÉRER DE L'ÉTAT PROVIDENCE ?

Mathieu Lefebvre, Pierre Pestieau

REPRINT | 3153

CORE

Voie du Roman Pays 34, L1.03.01

B-1348 Louvain-la-Neuve

Tel (32 10) 47 43 04

Email: lidam-library@uclouvain.be

<https://uclouvain.be/en/research-institutes/lidam/core/core-reprints.html>

FAUT-IL DÉSESPÉRER DE L'ÉTAT PROVIDENCE ?

Mathieu Lefebvre

*Maître de conférences, Université de Strasbourg
Chercheur, Bureau d'économie théorique et appliquée*

Pierre Pestieau

*Professeur émérite, Université de Liège
Membre, Center for Operations Research and Econometrics, Université de Louvain*

L'objet de cet article est de défendre l'idée que le rôle de l'État providence n'a sans doute jamais été aussi important qu'aujourd'hui, mais que cela implique qu'il se renouvelle pour relever le défi que présentent les diverses fractures sociales. Il lui faudra réorienter ses priorités et adopter une politique davantage proactive.

L'État providence, qui coûte un peu plus de 30 % du PIB en France, continue-t-il de remplir ses missions originelles, à savoir protéger la population contre les grands risques de la vie (maladie, chômage, invalidité, retraite...) et lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales ? C'est une question qui peut légitimement se poser au vu des fractures sociales persistantes qui sont apparues ces dernières années et de travaux semblant indiquer que son action sur les inégalités est faible. Le fossé, réel ou ressenti, entre une partie de la population mieux intégrée et plus aisée et une autre socialement exclue apparaît de plus en plus important.

Deux ouvrages récents [Scheidel, 2017 ; Kohler et Smith, 2018] semblent indiquer que les inégalités économiques et sociales font partie intégrante des

sociétés humaines. Remontant jusqu'à l'âge de la pierre, ils illustrent la persistance des inégalités dans toutes les sociétés. Dans son livre, Walter Scheidel va plus loin. Pour lui, seuls des chocs terribles et violents se sont avérés, au cours de l'histoire, suffisamment puissants pour aplanir les disparités de revenus et de richesses. Ces chocs, qu'il qualifie de « quatre cavaliers de l'égalisation », sont l'effondrement de l'État, l'épidémie catastrophique, les grandes luttes sociales et la révolution. Ce constat a été confirmé par Thomas Piketty [2013] lorsqu'il montre que les inégalités de richesses qui prévalaient au XIX^e siècle ont été réduites grâce aux deux guerres mondiales et à la crise des années 1930, pour reprendre de plus belle depuis les années 1970. La conclusion qui semble émerger de ce type de travaux est que les politiques sociales sont impuissantes à endiguer les tendances lourdes conduisant aux inégalités.

Par ailleurs, quand on voit l'importance et la persistance de la fracture sociale, on peut se demander si ces politiques que pratiquent nos États providence sont vraiment utiles ou à tout le moins ne doivent pas être repensées. La fracture sociale est une réalité qui gangrène nos sociétés depuis plusieurs décennies. Elle est à l'origine du climat délétère qui pèse sur nos démocraties. Un climat dominé par la défiance à l'égard d'autrui, et plus particulièrement à l'égard de toute forme d'autorité. Elle conduit au vote populiste, dont les dégâts sont connus. Mais la fracture sociale est avant tout une réalité complexe, et cette complexité empêche de la combattre efficacement.

Faut-il désespérer de l'État providence ? Il serait dangereux de céder à la facilité et de jeter le bébé avec l'eau du bain. Les inégalités sociales seraient sûrement plus fortes encore si nous n'avions pas bénéficié de la protection sociale et de la fiscalité distributive. Ce que nous devons tirer des travaux cités plus haut, c'est qu'il devient urgent de réviser nos politiques sociales pour réduire les fractures les plus criantes.

Mais avant tout, un mot sur l'objectif que visent ces politiques aujourd'hui remises en cause. L'objectif que nous assignons à l'État providence est généralement utilitariste, ce qui paraît naturel puisqu'il correspond à ce que voudraient les individus. Pour illustrer ce point, prenons un exemple simple : le choix entre la certitude pour tous de recevoir 100 et une loterie qui donnerait 200 à la moitié de la population et 80 à l'autre moitié. Placé derrière le voile d'ignorance, la plupart des individus – sinon la totalité – seront tentés de choisir la loterie qui leur offre une espérance de gain de 140 ($= 200 \times 0,5 + 80 \times 0,5$). Et pourtant, une fois les dés jetés, ceux qui se retrouvent avec 80 auront des regrets ; la société qui résultera de cette loterie sera nettement divisée. On voit à partir de cet exemple qu'une approche utilitariste ex ante doit être amendée afin de tenir compte d'un impératif d'équité ex post. La plupart des recommandations traditionnelles que l'on peut obtenir de l'économie publique, que ce soit en matière d'imposition, de santé, d'éducation ou d'emploi, sont basées sur cette approche ex ante.

Il semble évident que pour répondre aux sentiments d'exclusion et de déclassement qui nourrissent ces fractures sociales et leur expression politique, l'État providence doit renouveler sa boîte à outils. Il nous faut dès l'abord distinguer deux types de facteurs qui entraînent ces fractures. Ceux qui relèvent de la perception et du ressenti et ceux qui sont davantage objectivables.

Pour traiter de la dimension subjective de certaines fractures sociales, nous prendrons comme illustration la réflexion « C'était mieux avant », que l'on entend de plus en plus souvent en ce début de XXI^e siècle (1). Cette réflexion est bien plus profonde que la nostalgie pour les méthodes du « bon vieux temps », un mode de vie plus traditionnel ou l'angoisse ressentie face aux changements technologiques sans fin. Elle interpelle l'économiste qui ne cesse de prouver chiffres à l'appui que non, nous n'avons jamais été aussi bien qu'aujourd'hui. On assiste à un véritable dialogue de sourds. C'est un peu comme expliquer à une personne déprimée qu'elle n'a aucune raison de l'être.

En réalité, cet écart entre perception et réalité peut être expliqué par plusieurs facteurs que les sciences sociales – et particulièrement celles du comportement – ont étudiés. Un des apports de l'économie comportementale est d'avoir cerné le phénomène d'aversion à la perte et celui d'effet cliquet. L'aversion à la perte est une notion issue de la psychologie économique ; il s'agit d'un biais comportemental qui fait que les gens sont plus sensibles à une perte qu'à un gain du même montant. L'effet cliquet est un phénomène qui empêche le retour en arrière d'un processus une fois un certain stade dépassé. Il implique, par exemple, qu'il est difficile de réduire une consommation atteinte, du fait des habitudes et des engagements qui ont été pris. La vie économique n'est pas linéaire ; elle connaît des hauts et des bas, plus de hauts que de bas. Mais avec l'aversion à la perte le moindre bas ne peut être compensé par un haut de même valeur et les personnes vivent très mal une diminution de leur pouvoir d'achat ou la perte d'un emploi. De plus, avec l'effet cliquet, l'individu s'attend toujours à consommer plus ; si sa consommation stagne, il a

l'impression d'être moins bien. Les études nombreuses qui portent sur le bonheur et la satisfaction montrent bien que non seulement une baisse de revenu, mais même un ralentissement de la croissance, rendent la plupart des gens malheureux. Ceci explique pourquoi en dépit d'une croissance soutenue, beaucoup n'ont pas l'impression de voir leur sort s'améliorer et certains le voient même se détériorer.

Cet écart entre réalité et perception ne se retrouve pas uniquement dans cette nostalgie du temps passé mais aussi dans de nombreuses autres situations : on attribue à la présence d'étrangers une insécurité croissante, alors que l'on vit dans une région où l'immigration est nulle, ou l'on blâme les Chinois ou les Polonais pour des pertes d'emplois dans un département où il n'y a pas eu la moindre délocalisation.

Répondre aux angoisses qui résultent de ces perceptions n'est pas facile. Certes, une politique d'information est souhaitable et sans doute utile, mais son efficacité est limitée. En effet, ces angoisses ont d'autres sources que celles qui sont énoncées. On attribuera son mal-être à une politique trop laxiste à l'égard des réfugiés et des immigrants alors que sa source est plus profonde et le plus souvent indicible. On ne se sent pas reconnu par les élites politiques et par les journalistes que l'on trouve distants et arrogants. On se sent déclassé et dépassé et on blâme l'autre qui semble avoir mieux réussi. Dans ce domaine, l'économiste est assez impuissant.

En revanche, lorsque la fracture sociale est causée par des facteurs objectivables, les solutions sont possibles, ce qui ne veut pas dire faciles. Pour illustrer cela, nous prendrons quelques fractures sociales parmi les plus emblématiques. La plus importante est sans nul doute celle qui sépare les *insiders* et les *outsiders* sur le marché de l'emploi ⁽²⁾. Les premiers ont un travail stable, gratifiant, alors que les seconds rassemblent les chômeurs et les travailleurs pauvres qui ont une occupation ingrate, précaire et mal rétribuée. Cette fracture est proche de la fracture générationnelle qui oppose les jeunes qui sont exposés aux risques du chômage et de précarité et les

plus âgés qui ont d'abord eu des emplois stables, puis des retraites assurées. Cette double fracture a été négligée par nos États providence. En dépit des beaux discours et de multiples rapports, nos gouvernements n'ont pas pris la vraie mesure de ce problème. Même le Fonds monétaire international (FMI) s'en inquiète lorsqu'il dit à propos des dispositifs de protection sociale qu'ils « protègent efficacement les revenus réels des personnes âgées des effets de la crise, mais n'offrent qu'une assistance limitée aux jeunes sans emploi » [Chen *et al.*, 2018].

Prenons aussi l'exemple des déserts médicaux qui génèrent souvent de la colère chez ceux qui soudainement se trouvent coupés du système public de santé. L'économiste aura tendance à adopter l'approche technocratique dite coût-bénéfice, selon laquelle il est rationnel de fermer telle maternité en zone rurale parce qu'elle est à la fois budgétairement coûteuse et médicalement hasardeuse. La manière et le moment d'une telle décision importent beaucoup. Il faut rassurer la population ainsi lésée en lui garantissant qu'elle aura accès à une maternité de meilleure qualité sans coûts supplémentaires. Il faut aussi éviter que cette décision ne se prenne au moment où l'on ferme une école ou un bureau de poste pour les mêmes raisons de rationalisation.

Une autre fracture plus largement étudiée est basée sur la géographie. C'est celle qui oppose les gens des centres-villes à ceux des banlieues et des campagnes. Dans son ouvrage, Christophe Guilluy [2013] oppose une France urbaine à une France périphérique, laquelle regroupe les territoires périurbains, industriels et ruraux. Cette opposition rejoint une autre fracture, celle que l'on qualifie d'identitaire, et qui voit une partie de la population de certaines banlieues coupée du reste de la nation. Le rôle de l'État central est ici déterminant ; ces communautés ne peuvent être récupérées qu'au prix d'investissement en infrastructures mais aussi en services, en éducateurs, en policiers et en assistants sociaux ⁽³⁾.

Enfin, il y a la fracture numérique qui oppose ceux qui ont plein accès à l'ère digitale et ceux qui

n'y ont pas accès, cela pour de multiples raisons. Celles-ci peuvent être d'ordre technique, lorsque des citoyens vivent dans des zones difficilement accessibles et donc difficilement raccordables au réseau. Elles peuvent aussi être d'ordre socioéconomique, lorsque le problème provient du niveau d'éducation de l'utilisateur, de son niveau de vie ou de son âge. En effet, si l'accès aux technologies numériques a un coût, certaines tranches de la population peuvent franchir le pas de leur utilisation plus facilement que d'autres. Les personnes plus âgées, quant à elles, ne perçoivent pas toujours l'utilité de telles technologies.

On peut multiplier les exemples à l'envi et pour chacun d'eux étudier ce qui peut être fait, car c'est en résorbant ces différentes fractures que l'on pourra restaurer la cohésion sociale qui est indispensable au bon fonctionnement de notre démocratie et de notre économie. Nos États providence, conçus en des temps où ces fractures n'existaient pas ou, si elles existaient, avec une moindre intensité, doivent commencer par prendre la mesure du danger qu'elles représentent, et ensuite adopter les mesures qui permettront de les réduire. Cela demandera des prises de conscience parfois pénibles, de l'imagination dans le choix des politiques à mener et des efforts financiers sérieux. Tout cela est possible et nous amène à conclure qu'il ne faut pas désespérer de l'État providence. Plus que jamais nous en avons besoin ⁽⁴⁾.

Notes

1. Patrick Nussbaum et Grégoire Evéquo, C'était mieux avant ou le syndrome du rétroviseur, *Essai Favre*, 2014 ; Johan Norberg, Non, ce n'était pas mieux avant, *Plon*, 2017 ; Michel Serres, C'était mieux avant, *Le Pommier*, 2017.

2. Une étude récente indique que les menaces que font peser la « robolution » et la mondialisation sur l'emploi expliquent beaucoup plus le vote populiste que l'immigration. Voir Carl Melin et Ann-Therése Enarsson, "The Labour Market Basis For Populism", 16 avril 2018. <https://www.socialeurope.eu/the-labour-market-basis-for-populism>

3. Voir la récente démission de Stéphane Gatignon, maire de Sevrin, en mars 2018, qui n'en pouvait plus des blocages administratifs et des manques de moyens qui « nous empêchent d'aller au bout des projets ».

4. C'est la thèse que nous défendons dans notre ouvrage récent : L'État providence. Défense et Illustration, PUF 2017.

Bibliographie

CHEN T. ; HALLAERT J.J. ; PITT A. ; QU H. ; QUEYRANNE M. ; RHEE R., SHABUNINA S. ; VANDENBUSSCHE J. ; YACKOVLEV I., "Inequality and Poverty Across Generations in the European Union", International Monetary Fund (IMF), Staff Discussion Note, Washington DC, 2018.

GUILLUY G., *Fractures françaises*, Flammarion, coll. « Champs Essais », 2013.

KOHLER TH. ; SMITH M. (eds.), *Ten Thousand Years of Inequality: The Archaeology of Wealth Differences*, The University of Arizona Press, 2018.

LEFEBVRE TH. ; PESTIEAU P., *L'État providence. Défense et Illustration*, PUF, 2017.

PIKETTY TH., *Le capital au XXI^e siècle*, Le Seuil, 2013.

SCHEIDEL W., *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton University Press, 2017.