

Trois leçons sur l'Etat-Providence.

Gosta Esping-Andersen, 2008

Présentation : Genèse, développement et avenir de l'Etat-Providence.

Le modèle de l'Etat-Providence s'est développé après-guerre, durant les Trente Glorieuses [Fourastié]. Pendant cette période, les politiques économiques et sociales se renforcent, ces dernières permettant en effet de relancer la croissance économique par le biais de prestations sociales qui augmentent la capacité à consommer des agents tout en créant des emplois dans les services sociaux publics. De plus, en assurant une sécurité du revenu, les prestations sociales libèrent alors l'épargne de protection et augmentent par là la consommation.

On assiste donc au développement simultané de l'industrie de grande consommation, de la consommation de masse et de la généralisation de la protection sociale.

Trois modèles de l'Etat-Providence apparaissent alors progressivement :

-le modèle sociale démocrate (Scandinavie), qui cherche d'abord l'égalité des citoyens au travers de politiques universelles et de services sociaux gratuits.

- le modèle libéral (pays anglo-saxons), qui recherche une couverture sociale des populations pauvres seulement avec des politiques sociales ciblées.

- le modèle conservateur-corporatiste (Europe continentale), qui tente d'assurer le maintien du revenu des travailleurs avec des assurances sociales financées par cotisation sociale.

Néanmoins, avec l'entrée des économies dans une ère post-industrielle, c'est la vision traditionnelle de l'Etat-Providence qui est en crise (en particulier le modèle conservateur-corporatiste car il était basé sur l'industrie). De plus, c'est l'ensemble de la société qui a changé de visage, avec d'importants changements démographiques et familiaux qui affectent les systèmes de protection sociale. Ainsi, le vieillissement de la population pose le problème du financement des retraites et de la répartition du travail tout au long de la vie ; le travail des femmes et les changements dans les relations familiales (familles monoparentales, familles recomposées...) obligent à reconsidérer le modèle familialiste en vigueur, où les droits sont accordés à celui (rarement celle) qui a une activité rémunérée.

De ce fait, l'auteur tente de redéfinir l'Etat-Providence dans une perspective dynamique. Il se demande ainsi quels investissements sont nécessaires aujourd'hui par éviter

d'indemniser demain, c'est-à-dire ce qu'il faut faire afin de passer de l'Etat infirmier à l'Etat investisseur.

D'où la question : comment arriver à redéfinir l'Etat-Providence en tenant compte tant des changements de structure que de la justice sociale ?

Cela passe par trois étapes. D'une part l'importance du rôle des femmes, puis les enfants et l'égalité des chances et enfin le vieillissement et l'équité.

I] Famille et révolution du rôle des femmes.

A] Une révolution féminine.

Depuis les années 1970, on assiste à une progressive « masculinisation » des parcours féminins, avec l'entrée sur le marché du travail doublée d'une montée des qualifications, et la disparition de la femme au foyer. Cela a alors des effets macroéconomiques sur l'externalisation des besoins de services (repas du ménage, pris en charge des enfants et des personnes âgées). Les besoins d'emplois à créer sont considérables.

D'autre part, on assiste à la relative disparition de la famille traditionnelle, avec la montée des divorces, qui, il faut le noter, ont des conséquences négatives sur les enfants comme sur les parents.

De manière générale, on note aussi une volonté de conciliation des femmes entre carrière et maternité. Cependant, cette révolution féminine ne concerne pas toutes les femmes et on assiste à une certaine stratification sociale de cette révolution, les femmes qualifiées des classes moyennes et supérieures étant plus susceptibles d'en faire partie que les femmes moins qualifiées et par là moins attachées au travail rémunéré donc plus tournées vers le modèle traditionnel de la femme au foyer.

Or ces changements ont rendu en partie obsolète l'Etat-Providence définie durant les Trente Glorieuses. En effet, ce dernier était basé sur le familialisme c'est-à-dire sur une vision de l'homme soutien de famille et sa conjointe femme au foyer. De ce fait, l'Etat-Providence a préféré des prestations en espèce au détriment des services sociaux (dont le rôle était censé être assuré par la mère). Mais avec la montée du rôle des femmes, ces dernières doivent arbitrer entre exercer une profession et avoir des enfants, ce qui s'est traduit par un double mouvement : baisse de la fécondité en Europe et baisse du travail féminin. Cet échec va se traduire par une fécondité basse ou bien un faible revenu et un faible niveau d'emploi pour les femmes.

Pourtant, on trouve partout en Europe, et ce quelque soit le pays et le sondage réalisé, une volonté affichée d'avoir 2 enfants, alors que les indices de fécondité sont largement en dessous. De plus, il semble possible de concilier fécondité et travail, ainsi que le montrent les résultats des pays scandinaves où les taux de fécondité sont les plus élevés de même que l'emploi féminin.

Au contraire, les pays d'Europe du Sud cumulent faible indice de fécondité (proche de 1,2) et faible emploi féminin (de l'ordre de 30%)

Et cela touche l'Etat-Providence par deux aspects. D'une part un déclin démographique (lié à une baisse de la fécondité) va entraîner à terme une augmentation du ratio de dépendance démographique (nombre inactifs/ nombre actifs) ce qui signifie une difficulté de financement des retraites. D'autre part l'emploi féminin va entraîner une augmentation des emplois et donc des impôts, tout en augmentant aussi le revenu des mères et donc en baissant le nombre d'enfants pauvres (c'est-à-dire en baissant le nombre de personnes touchant des allocations tout en augmentant le nombre de cotisants). Se priver de cet emploi féminin grèverait donc la croissance et les dépenses de l'Etat.

De là la nécessité de repenser la politique familiale.

B) Vers un changement familial.

Bien que chaque enfant augmente de 20% la consommation du ménage, ce qui tend à plaider en faveur de la conservation des transferts de revenu aux familles pour ne pas baisser la fécondité, il semble en réalité que le principal obstacle à la fécondité soit dans la conciliation avec l'emploi. D'où des obstacles évidents : un chômage élevé et des emplois précaires.

Mais les deux points influençant principalement le fait d'avoir des enfants sont :

- a) le fait d'être aidé par son conjoint dans les tâches ménagères et pour la garde de l'enfant.
- b) le fait de conserver son emploi et de ménager sa carrière.

a) Rapport entre les sexes au sein du couple.

Les femmes hésitent plus à devenir mères si les normes traditionnelles de rapports entre les sexes dominant. Cela implique donc la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation des femmes au sein de la famille, notamment en leur remettant les allocations en leur nom et sur leur propre compte en banque.

Si on assiste effectivement à une augmentation de la contribution des hommes, cette dernière est néanmoins biaisée socialement car elle concerne les hommes les plus diplômés et les familles où les femmes sont en position de force pour négocier, et ce fait est renforcé par la tendance à l'homogamie, notamment en haut et en bas de la pyramide sociale, avec l'apparition d'une stricte égalité entre les sexes seulement au sommet de la pyramide.

D'autre part, pour augmenter le pouvoir de négociation des femmes, il est aussi urgent de réduire les écarts de salaire qui sont liés au fait que l'employeur, s'attendant à ce que la femme interrompe sa carrière, compense le risque en la payant moins. Une solution serait alors de limiter les interruptions de carrière sans limiter la fécondité, et ce au moyen d'une garde d'enfant.

b) Concernant l'emploi des femmes

Une prise en charge des enfants semble donc nécessaire. En effet, une mère cessant le travail durant cinq ans afin d'élever ses enfants gagnera au cours de sa vie 40% de moins que si elle ne s'était pas arrêtée, ce qui implique aussi que l'Etat percevra moins d'impôt.

La solution serait alors celle appliquée au Danemark avec des congés maternité la première année, puis un travail à mi-temps, puis à temps plein.

C| La nécessité de l'Etat concernant la protection sociale.

En terme macroéconomique, les coûts totaux de la protection sociale sont similaires quelle que soit la manière dont l'Etat ou le marché sont combinés. Ainsi, si les aides à domicile sont moins chers dans le privé (concurrence), les crèches et autres institutions d'accueil sont moins chers dans le public car le privé a besoin de dégager des profits et engendre des coûts de transaction. De là l'idée de panachage des deux solutions. Cet arbitrage entre Etat et marché doit cependant être précisé.

Pour ce faire, on peut remarquer trois effets sur le comportement:

- un système à financement uniquement public implique un niveau d'imposition qui tendra à réduire les incitations au travail et à l'épargne.

- asymétries d'informations : il est difficile de juger de la qualité de différentes crèches ou écoles. Les asymétries d'informations apparaissent ainsi quand le client devient captif de l'expertise de celui qui vend la prestation. De plus, la capacité des citoyens à s'informer dépendra largement de leur niveau d'étude, d'où une sélection sociale.

- externalités sociales : les services de protection sociale produisent des externalités sur la société (par exemple la prise en charge d'enfant permet une éducation et une socialisation).

De là la nécessité de l'Etat pour aider les familles des classes populaires à avoir accès à ces services (ce qui amène des externalités positives) et aussi pouvoir les guider (et réduire les asymétries d'informations).

Or l'argument principal contre L'Etat-Providence est son prix. Cependant, s'il paraît souvent excessif au vu des solutions privilégiant le marché, c'est que tous les coûts et avantages ne sont pas pris en compte. En fait, pour évaluer le coût de la protection sociale, il faut prendre en considération l'ensemble des coûts publics et privés. D'une part la dépense publique nette, c'est-à-dire la dépense publique brute moins les retours sous forme d'impôts et les déductions fiscales visant à favoriser la protection sociale privée. D'autre part en ajoutant aussi les dépenses privées de protection sociale (par exemple les assurances privées). Au total, la dépense sociale nette est alors de 26% du PIB au Danemark, 31% en France et 25% aux Etats-Unis.

C'est alors, *in fine*, une différence de justice sociale. Ainsi, au Danemark l'argent provient du contribuable, aux Etats-Unis du consommateur.

III) Enfants et égalités des chances.

A) Quelle égalité des chances ?

En vue de redéfinir l'Etat-Providence il y a nécessité à allier efficacité et égalité. Concernant l'égalité, on observe une différence entre égalité de fait et l'égalité des chances, or cette dernière est ineffective malgré l'Etat-Providence. En effet, les bases cognitives décisives sont scellées au cours de la toute petite enfance, c'est-à-dire avant que l'Etat n'intervienne. De ce fait, les origines sociales sont discriminantes car ces capacités sont acquises. C'est ce qui pousse à une prise en charge des enfants avant l'âge de trois ans, sans doute entre un et trois ans (car des études ont montré qu'il était mauvais pour l'enfant d'être séparé de sa mère la première année). Cela permettrait des externalités positives, par exemple des baisses de la délinquance de même que la montée des niveaux scolaires(cf Heckmann-étude HQPP à Chicago). Notons qu'une année d'incarcération aux Etats-Unis coûte 50000 \$, c'est-à-dire le coût d'une année d'étude à Harvard)

De plus, cela permettrait de sortir des schémas de reproduction sociale qui affecte les populations pauvres. Ainsi, aux Etats-Unis, un enfant de parents pauvres a 42% de risque d'être lui aussi pauvre.

De même, cela pourrait être une aide pour les mères isolées qui représentent 15 à 20% des mères dans les pays développés.

De ce fait, en vue de chercher à atteindre égalité des chances effective (pilier de l'Etat-Providence) qui permettra enfin une égalité effective et l'accroissement de la productivité de la force de travail -efficacité- il faut étudier les mécanismes agissant dans la sphère familiale, puisqu'en matière d'héritage social les processus à l'œuvre sont enfouis à l'âge préscolaire.

B) Surmonter l'hérédité sociale

Trois mécanismes liés à la famille agissent sur l'enfant : l'effet « revenu », l'effet « investissement en temps » et l'effet « culture ». Nous allons voir de quelle manière ils influent, et comment agir pour promouvoir une réelle égalité des chances.

a) L'effet revenu.

L'influence du revenu se note surtout parmi les classes populaires, durant la petite enfance et aussi dans le choix de la poursuite d'études. De ce fait, la solution évidente semble

être la redistribution. Si cette solution agit bien sur la pauvreté, il n'est pas sûr qu'elle le fasse sur l'égalité des chances car on ne connaît pas l'influence réelle du revenu familial sur la réussite scolaire. D'autant que, a contrario, cela pourrait amener des effets négatifs comme la réduction du temps de travail des parents

En termes de rapport coût-efficacité, favoriser le travail des mères semble être plus efficace, en particulier au sein des classes populaires. En effet, la fréquence de la pauvreté infantile est baissée par trois ou quatre quand les mères-notamment les mères isolées-travaillent, ce qui dépend en grande part de l'accès à un mode de garde abordable. Or les travaux d'Erikson et Jonsson [1996, *Can Education be Equalized ? The Swedish Case in Comparative perspective*] montrent que la baisse de l'hérédité sociale passe par la baisse de la pauvreté infantile et par la sécurité économique.

L'égalité des chances passe donc par la promotion de l'emploi féminin.

Il faut cependant noter que le revenu familial n'est pas le plus décisif des mécanismes qui commandent les résultats des enfants.

b) L'effet « investissement en temps »

Cet effet ne dépend pas que du temps effectif (sinon les classes populaires seraient avantagées). Il faut aussi prendre en compte la taille de la fratrie-qui baisse avec le niveau de qualification-, les variations qualitatives du rapport parents-enfants (de quelle manière les parents se comportent vis-à-vis de leur enfant) et la nature de la prise en charge extérieure.

On assiste alors à une « différenciation qualitative » au sommet et à la base de la pyramide sociale, accentuée par l'homogamie. Ainsi, en haut de la pyramide on observe une augmentation du temps des parents (en particulier du père), et surtout dans les activités de développement de l'enfant, ce dernier passant avant les loisirs ou le revenu aux yeux de ses parents.

Cet investissement en temps passe aussi largement par la mère, notamment car il peut être mauvais pour l'enfant d'être gardé à l'extérieur la première année. De ce fait, la somme des congés maternités et des congés parentaux rémunérés devrait atteindre un an (au lieu de 4 mois environ en France à l'heure actuelle) sous peine de voir une baisse de la fécondité ou un abandon du travail.

Passé un an, il y a alors nécessité d'un système éducatif universel permettant l'augmentation du taux d'emploi des femmes. De plus, ce système serait universel afin de répondre à l'égalité des chances et car les enfants des classes populaires tirent grandement parti du brassage. Il faudrait néanmoins adopter des mesures de discrimination positive, même s'il est difficile de cibler précisément les familles.

c) L'effet « culture d'apprentissage de la famille ».

L'influence du capital culturel sur la réussite scolaire est évidente et passe par la qualification des parents, par une culture familiale («bonnes manières»), par l'évaluation du

système scolaire par les parents et par la capacité de ces derniers à soutenir le processus d'apprentissages de leurs enfants (faire les devoirs, lire des livres...).

Cet effet pose donc le problème de la qualification des adultes et aussi de la façon d'agir sur la culture familiale, qui reste « sacrée » et difficile à changer (pour, par exemple, inciter les parents à lire avec leurs enfants et les empêcher de regarder la TV).

Pour ce faire, une intervention préscolaire (avant six ans) serait souhaitable, comme le fait déjà le Programme Perry aux Etats-Unis ciblant les enfants défavorisés. Jusqu'à 27 ans, le retour serait de 5,7\$ pour chaque dollar dépensé.

Fréquenter ces structures permettrait donc une augmentation du niveau et une baisse de l'influence des origines sociales (l'apprentissage engendre l'apprentissage, et les rendements sont meilleurs quand ils sont réalisés tôt) tout en favorisant l'emploi des mères.

C| Vers un nouveau modèle politique ?

Contrairement à ce qui a lieu actuellement où les dépenses par élèves de la part de l'Etat augmentent avec le niveau d'étude, les retours sur investissement sont les plus élevés au cours de la période préscolaire (avant six ans). De ce fait, il faudrait donc une politique alliant des congés parentaux rémunérés au cours de la première année avec des structures de prise en charge de un à six ans, structures universelles afin de permettre le brassage social, de réaliser la socialisation des enfants et de permettre le travail des mères, et ce tout en étant équitable socialement (donc plus facilement objet d'un consensus social). Enfin des discriminations positives à l'égard des populations les plus fragiles-notamment les immigrés- pourraient être mis en place (incitation fiscale ou ramassage scolaire).

III| Vieillesse et équité.

A| Vieillesse d'un modèle.

Avec le changement démographique (baisse de la fécondité et augmentation de la longévité), on assiste à un vieillissement de la population et une montée en puissance des plus de 60 ans (25% des français en 2040) et donc des retraités. D'où la question de la réforme des retraites, car il y aura à terme moins d'actifs pour financer les retraites.

Cependant, le régime de protection sociale pour les personnes âgées passe aussi par la famille et le marché. Concernant la famille, il faut noter qu'on voit plus souvent une personne de sa famille quand on n'a pas besoin de s'en occuper de manière soutenue. De ce fait, des régimes très familialistes pousseraient à une perte de solidarité familiale.

A propos du marché, les retraites peuvent être financées par des fonds de pension et des instituts privés mais cela implique des coûts de transaction plus élevés. De plus, cela met de côté les populations défavorisées.

De la sorte, l'Etat-Providence semble ici aussi nécessaire. Mais comme sa structure démographique a changé, il faut réfléchir à une redistribution équitable des charges.

B| Justice intergénérationnelle

Il faut trouver un système permettant de partager entre actifs et inactifs les coûts additionnels liés au vieillissement de la population qui représentent 10% du PIB.

Pour ce faire, utiliser la règle de **Musgrave** (règle des positions relatives fixes-PRF).

En effet, si on persévère avec le système actuel (les actifs actuels cotisent pour payer les retraites actuelles), alors le surcoût retombe sur la population active (ce qui représente, par exemple, une hausse de la part du salaire de 22 à 38% en Allemagne).

Si au contraire les taux de cotisations n'augmentent plus, alors les retraites baisseront.

La règle de Musgrave veut que cotisations et prestations sont déterminées de manière à maintenir constant le rapport entre les revenus par tête de la population active et les prestations par tête des retraités (nettes d'impôts). Ce système permet la répartition équitable d'un point de vue intergénérationnel et lisse les variations de revenus au cours de la vie.

De plus, ce système ne fonctionne que si les plans privés sont intégrés au plan comptable général, et si le panier des consommateurs (vieux ou jeunes) reste équivalents. En effet, si les prix des soins et des médicaments augmentent plus rapidement que l'inflation, les retraités seraient perdants et leur retraite devrait être augmentée pour compenser.

Une autre façon de résoudre le problème des retraites serait de travailler plus longtemps. Ainsi, selon l'OCDE, un report de 10 mois des retraites équivaut à une baisse de 10% des dépenses de retraite. De ce fait, la retraite à 65 ans (que préconise l'auteur), permettrait de raccourcir la durée des retraites et d'allonger la durée de cotisation. Néanmoins, on est alors confronté à un problème d'inégalité intra-générationnelle car les classes populaires vivent moins longtemps que les classes supérieures (la différence est de 5 ans entre un cadre et un ouvrier).

D'où la nécessité de prendre ces inégalités en compte.

C| Justice intra générationnelle.

En effet, avec l'homogamie aux extrémités de la pyramide sociale, les inégalités se creusent entre pauvres et riches. Or ces classes supérieures sont les actifs les plus productifs mais sont aussi les actifs travaillant le moins (car font des études plus longues et partent plus tôt à la retraite) et ils coûtent plus cher (car vivent longtemps et ont une retraite élevée).

D'autre part, les systèmes actuels de cotisations sociales passent par des prélèvements sur les salaires (les revenus de capitaux et de transferts échappant à cela), prélèvement régressif car le taux de prélèvement est fixe, sans exemption et souvent soumis à plafonnement, ce qui défavorise les classes populaires et favorise les classes supérieures. Il faudrait donc introduire une certaine progressivité dans les prélèvements obligatoires.

Il y a donc nécessité à limiter les inégalités intra générationnelles.

L'auteur préconise ainsi le départ à la retraite à 65 ans, ce qui nécessite un changement d'institutions pour limiter les pré-retraites, les primes à l'ancienneté et assurer les mêmes qualifications aux jeunes et aux seniors en activité. Mais pour atteindre une forme d'équité, il faudrait faire correspondre le départ à la retraite en fonction du revenu perçu au cours de la vie, même si ce système sera faussé par le fait que les personnes riches, ayant des plans de retraites privés, sont moins sensibles aux incitations publiques.

De ce fait, pour résoudre ce problème, un minimum retraite pour tous pourrait être mis en place, ceux qui le souhaitent pouvant avoir une épargne privée.

De plus, quel que soit le financement, il y a nécessité d'introduire la progressivité dans le financement et l'imposition des prestations, pour limiter les inégalités intra générationnelles.

Enfin, pour garantir une bonne réforme des retraites, l'auteur affirme qu'il faut d'abord assurer aux bébés d'aujourd'hui une égalité effective des chances qui leur permette demain d'avoir une égalité de fait, car les retraites commencent par le parcours de vie, c'est-à-dire le travail futur des bébés.

Conclusion.

L'auteur préconise donc pour faire face aux problèmes actuels (fin de la société industrielle) et futurs de manière efficiente : la promotions du travail féminin, l'égalité des sexes et le changement de mentalité concernant le ménage, l'égalité actuelle des chances et ce afin d'avoir une égalité effective future, qui permettra à terme d'amener croissance et paiement des retraites, et enfin le renouvellement de la justice sociale afin de prendre en compte toutes les disparités (tant inter que intra générationnelle. Ceci devra donc passer par la refondation de l'Etat-Providence en un Etat-Providence anticipateur.