

État providence et fractures sociales. Nouveaux défis¹

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. Il lui faudra surtout sécuriser le quotidien des pauvres mais aussi des classes moyennes qui subissent de plein fouet les chocs qu'entraîne une économie de marché mondialisée.

Mathieu Lefebvre

Pierre Pestieau

L'État providence n'a jamais été autant décrié qu'aujourd'hui et pourtant il n'a sans doute jamais été aussi nécessaire. Les critiques qu'il doit essuyer viennent de ceux qui veulent en réduire la voilure comme de ceux qui le trouvent inefficace à remplir ses principales missions. Les multiples fractures sociales qui ont conduit une partie de la population à douter de politiques censées la secourir et de basculer dans le vote populiste redonnent toute sa justification à un État providence plus performant et soucieux de combler le fossé séparant une certaine tranche de la population socialement intégrée d'une autre, composée d'exclus.

Il convient dès l'abord de reconnaître que le contexte actuel est bien différent de celui que l'État providence a connu au moment de son essor, après la seconde guerre mondiale. Les principaux changements concernent l'ouverture des frontières, le marché du travail de plus en plus précarisé, la structure familiale éclatée et l'individualisme croissant; changements auxquels il faut ajouter le défi climatique, le vieillissement démographique et un net ralentissement de la croissance. Ces nouvelles donnes qui menacent la pérennité de l'État providence appellent des réformes profondes.

Avant de parler de réformes, il importe de dresser le portrait social des pays européens et d'analyser la performance de leurs États providence face aux changements qui viennent d'être évoqués. Le résultat est plutôt surprenant. Il apparaît en effet que, jusqu'à un passé récent, la performance de l'État providence a été satisfaisante. Elle n'a cessé de croître et on a pu assister à une nette convergence entre pays européens. Certes les différences demeurent avec les pays nordiques comme premiers de classe et, comme derniers, la Bulgarie, la Roumanie et la pauvre Grèce.

¹ Dans cet article, nous nous inspirons de deux ouvrages récemment publiés : Lefebvre, M. et P. Pestieau (2017), *L'Etat providence : défense et illustration*, Presses Universitaires de France – PUF, et Pestieau, P. et M. Lefebvre (2018), *The Welfare State in Europe. Economic and Social Perspectives*. Oxford University Press. Les auteurs tiennent à remercier Muriel Dejemeppe, Vincent Bodart et Jean Hindriks pour leurs remarques et suggestions.

Ce bilan satisfaisant et qui va à l'encontre de jugements hâtifs et idéologiques souvent émis ne doit pas nous faire oublier que les menaces demeurent, sans doute plus vives que dans le passé. Ces menaces appellent des réformes urgentes et difficiles, qui se heurtent souvent à un certain conservatisme social et au souci d'un grand nombre de citoyens de maintenir leurs droits acquis.

La suite de cet article est organisée comme suit. D'abord, nous établissons un état des lieux des inégalités et de la pauvreté dans plusieurs pays européens. Ensuite, nous dressons le bilan de l'État providence dans ces pays, bilan globalement positif. Puis nous abordons le cœur de notre propos, à savoir l'émergence de diverses fractures sociales. Enfin, en conclusion, nous suggérons des politiques pouvant réduire ces fractures.

1. État des lieux

Pour apprécier l'importance de l'État providence, on utilise généralement la part des dépenses sociales dans le PIB. Cette part varie fortement d'un pays à l'autre. En Europe, les pays les plus généreux sont la France et le Danemark avec plus de 33 %; les moins généreux sont les pays baltes et la Roumanie avec moins de 15 %. Au cours des deux dernières décennies, on assiste cependant à un phénomène de convergence. Des pays comme la Grèce ou le Portugal ont vu leur État providence croître très rapidement, certains diront trop, pour quasiment rattraper celui des pays plus généreux qui eux plafonnaient autour de 30 %.

Ces chiffres sur les dépenses sociales doivent être interprétés avec prudence. D'abord, ils ne reflètent pas exactement l'effort financier d'un pays pour protéger sa population. Ils ne représentent que les dépenses publiques alors que certains pays ont recours à des programmes d'assurance privée obligatoires dans les domaines de la santé et des retraites. Ces programmes sont souvent soutenus par des avantages fiscaux. Par ailleurs, les prestations de sécurité sociale sont imposées à des taux variables selon les pays. Si l'on tient compte de ces deux éléments, on aboutit à un niveau de dépenses sociales nettes qui peut donner une image différente. Prenons la Belgique et les États-Unis. Si l'on prend les dépenses sociales brutes, la Belgique a un État providence nettement plus généreux que celui des États-Unis. En termes nets, les deux pays sont très proches.²

Depuis quelques temps, les journaux ont tendance à publier à leur Une des titres accrocheurs portant sur la montée des inégalités et sur l'augmentation de la pauvreté en Belgique et en France. Il est intéressant de voir ce qu'il en est dans le temps et dans l'espace, tout en gardant à l'esprit la difficulté de mesurer correctement ces deux phénomènes. D'abord, le revenu financier n'est pas le seul facteur en jeu. La santé, le lien social, la localisation sont aussi très importants.³ Ensuite, les mesures choisies pour mesurer ces phénomènes peuvent donner lieu à des constats différents voire opposés. Faut-il adopter un seuil de pauvreté relative ou absolue ? Est-ce que l'on doit mesurer le niveau d'inégalité par le coefficient de Gini ou l'écart interquintile ?⁴ Ce sont autant de questions à clarifier avant d'établir le moindre diagnostic.

Dans le tableau 1, nous présentons pour une série de pays européens le taux de

² OECD (2019), *Social Expenditure Update 2019, Public social spending is high in many OECD countries*, OECD Publishing, Paris.

³ Voir sur ce sujet Capeau, B., L. Cherchye, B. De Rock, K. Decancq, A. Decoster, F. Maniquet, A. Nys, G. Perilleux, E. Ramakers, Z. Ronge, E. Schokkaert et F. Vermeulen, (2019), «En faut-il peu pour être heureux ? Conditions de vie, bonheur et bien-être en Belgique», *Regards économiques*, Numéro 144.

⁴ Ce sont deux indicateurs synthétiques d'inégalité des revenus. Le coefficient de Gini varie entre 0 lorsqu'il y a égalité parfaite et 1 lorsqu'une seule personne touche la totalité des revenus. L'écart interquintile est la différence entre le cinquième et le premier quintile. Le premier (cinquième) quintile est le revenu au-dessous duquel se situent 20 (80) % des revenus.

... État des lieux

pauvreté évalué au seuil relatif de 60 % du revenu⁵ médian pour l'année 2017. Il s'agit de la mesure qui est généralement retenue en Europe pour mesurer la pauvreté. Le taux de pauvreté varie de 12,4 % au Danemark à 21,6 % en Espagne. Quant à son évolution, la figure 1 montre pour quelques pays européens les changements survenus depuis 1995. On constate que le taux de pauvreté est resté relativement bas pour les Pays-Bas et relativement haut pour l'Espagne au cours de la période. D'autres pays ont connu une hausse de la pauvreté au début des années 2000; c'est le cas de la Belgique et de l'Allemagne. Au contraire, la France voit sa pauvreté baisser au cours de la période.

Comment réconcilier ces évolutions avec la perception que d'aucuns ont qu'au contraire la pauvreté n'a cessé de croître ? Il y a plusieurs explications possibles. Tout d'abord, on peut pointer le fait que les données disponibles ne couvrent pas les dernières années qui auraient vu la montée de la précarité. On peut également noter, comme nous le faisons plus haut, que le revenu monétaire ne couvre qu'un aspect de la qualité de vie. Enfin, il se peut que les produits qui occupent une part importante des dépenses des ménages à bas revenus ont vu leur prix augmenter plus rapidement que l'inflation : le chauffage, la nourriture, le logement, etc.⁶

Tableau 1. Revenu, pauvreté et inégalité en 2017

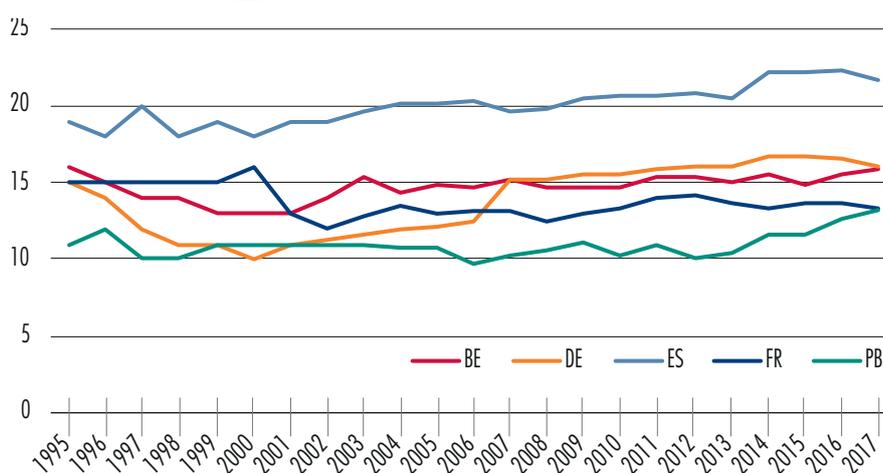
Sources : Eurostat (2019), *Welfare and living conditions database*; Eurostat (2019), *National accounts database*

Pays	PIB par habitant (en euros)	Taux de pauvreté (seuil de 60%)	Coefficient de Gini (%)	Rapport interquintile	Dépenses de protection sociale (% du PIB)
Belgique	38 700	15,9	26,0	3,8	29,8
Danemark	50 800	12,4	27,6	4,1	31,6
France	34 300	13,3	29,3	4,4	34,3
Allemagne	39 600	16,1	29,1	4,5	29,4
Italie	28 500	20,3	32,7	5,9	29,7
Pays-Bas	43 000	13,2	27,1	4,0	29,5
Espagne	25 100	21,6	34,1	6,6	24,3
Suède	47 200	15,8	28,0	4,3	29,6
Royaume-Uni	35 400	17,0	33,1	5,4	26,2

Note : Les dépenses de protection sociale sont pour l'année 2016.

Figure 1. Taux de pauvreté (au seuil de 60 % du revenu médian) de 1995 à 2017 (en %)

Source : Eurostat (2019), *Welfare and living conditions database*



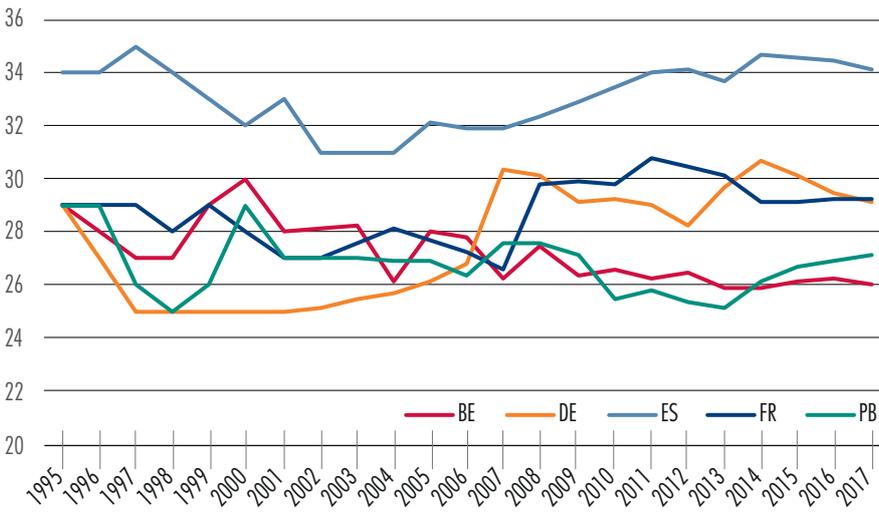
⁵ Il s'agit du revenu disponible d'un ménage, incluant les transferts sociaux, divisé par une échelle d'équivalence qui reflète la taille du ménage.

⁶ Voir, sur ce sujet, Bodart, V. et J. Hindriks (2013), «Les inégalités d'inflation selon l'âge et le revenu», *Regards économiques*, Numéro, 102.

... État des lieux

L'étude des inégalités compare les distributions complètes de revenu et synthétise les résultats par l'élaboration et la publication d'indices. Comme pour la pauvreté, ce ne sont pas les revenus bruts qui sont comparés, mais les revenus disponibles. Pour l'année 2017, comme l'indique le tableau 1 pour neuf pays européens, le coefficient de Gini varie de 0,26 en Belgique à 0,34 en Espagne. Si l'on prend une autre mesure d'inégalité, l'écart interquintile, la variation va de 3,8 en Belgique à 6,6 en Espagne. Comme pour la pauvreté, la figure 2 présente l'évolution du coefficient de Gini pour plusieurs pays européens. A nouveau, certains pays ont vu leur inégalité sensiblement augmenter, c'est le cas de l'Allemagne et de la France. D'autres pays, comme les Pays-Bas ou la Belgique ont vu l'inégalité des revenus baisser.

Figure 2. Coefficient de GINI de 1995 à 2017
 Source : Eurostat (2019), *Welfare and living conditions database*



2. Performance de l'État providence

On reproche souvent à l'État providence d'être inefficace et de ne pas toujours aider les personnes qui devraient l'être. Il s'agit de deux types de dysfonctionnements pourtant différents. On peut d'abord observer que les ressources dont l'État dispose ne sont pas utilisées efficacement. En d'autres termes, avec moins de ressources, il serait possible de fournir autant de services. C'est ce qu'on appelle l'inefficacité. Il existe de nombreux travaux portant sur l'efficacité de différentes composantes de l'État providence. Ces travaux utilisent le concept de meilleure pratique et mesurent le degré d'inefficacité par la distance qui existe entre la «frontière» des meilleures pratiques et la pratique effective de tel ou tel service ou de telle ou telle entreprise publique.⁷ Il apparaît que des inefficacités existent mais qu'elles ne sont pas dues au caractère public de l'entreprise ou du service concerné mais à l'environnement institutionnel (autonomie, mise en concurrence). Quoiqu'il en soit, ces inefficacités appellent des remises en question et des réformes.⁸

Ensuite, il arrive que, même si les ressources sont efficacement utilisées, certains programmes sociaux initialement ciblés sur les plus pauvres, profitent essentiellement aux classes moyennes. On constate alors un détournement : conçus initialement pour aider ceux qui ont le moins, ces programmes accroîtraient les

⁷ Ces études utilisent la méthode par enveloppement de données (Data Envelopment Analysis - DEA), dont il sera question plus loin dans le texte. La méthode DEA utilise la programmation linéaire pour faire du *benchmarking*, à savoir comparer les résultats d'une entreprise ou d'une organisation avec ceux de l'entreprise ou de l'organisation la plus performante.

⁸ Pour plus de développements, voir Pestieau et Lefebvre (2018), op. cit.



... Performance de l'État providence

inégalités relatives. Ce mécanisme de détournement par lequel les plus favorisés tendent à accroître leur avantage sur les autres est parfois désigné sous le terme d'effet Matthieu, en référence à une phrase de l'évangile selon saint Matthieu : «Car on donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas on ôtera même ce qu'il a». La paternité de ce terme n'est pas claire.⁹

L'effet Matthieu devrait servir d'argumentaire pour améliorer le ciblage des programmes sociaux en direction des milieux les plus défavorisés. Ceci est possible en améliorant l'information sur ceux qui sont vraiment nécessiteux et en luttant contre le sentiment de stigmatisation que peuvent éprouver certains allocataires sociaux. Malheureusement l'effet Matthieu est souvent utilisé comme prétexte pour souligner le rôle d'un État providence gaspilleur et inefficace, et pousser à la privatisation. Est-ce à dire que l'État providence ne devrait s'occuper que des pauvres ? Certainement pas. Dans son rôle assurantiel, il est amené à couvrir tous les individus qui ont été frappés par la malchance, que ce soit la maladie ou le chômage. En outre, pour des raisons de support politique, il est important que la classe moyenne puisse aussi profiter de la générosité de l'État providence. C'est le fameux paradoxe de la redistribution qui peut se résumer par la formule lapidaire : *Un programme pour les pauvres tend à devenir un pauvre programme.*

Il est également tentant de comparer les États providence de divers pays, en général pour défendre l'idée que le sien est le meilleur. Pour aborder cette question de comparaison, l'approche par la performance est utile. Selon cette approche, on évaluera la performance d'un État providence par sa capacité à se rapprocher des objectifs qui lui sont naturellement assignés. Dans nos travaux, nous avons retenus cinq objectifs : la réduction de la pauvreté, l'abaissement des inégalités, l'éducation, la santé et le plein emploi. Nous avons ainsi pu utiliser ces indicateurs pour mesurer les résultats obtenus par chaque pays dans nos cinq objectifs : i) Le taux de pauvreté qui correspond au nombre de pauvres dans la population qui ont un revenu inférieur à 60 % du revenu médian. ii) L'indice d'inégalité mesuré par le ratio interquintile du revenu dans la population. iii) Le taux de chômage de longue durée qui correspond à la proportion de chômeurs de plus de 12 mois. iv) L'espérance de vie qui est le nombre d'années d'espérance de vie à la naissance. v) La proportion de jeunes ayant quitté prématurément l'école qui est le pourcentage de personnes qui ont au plus un diplôme du secondaire dans la population de 18-24 ans et qui ne poursuivent ni études ni formations complémentaires. Ces indicateurs représentent des réalités différentes et sont difficilement comparables. Il est donc nécessaire de les normaliser afin de les agréger pour obtenir un indicateur de performance synthétique. Deux méthodes d'agrégation ont été utilisées. La première consiste en une simple moyenne arithmétique (indicateur SIP, pour Somme des Indicateurs Partiels). La seconde utilise une technique de recherche opérationnelle qui permet de faire dépendre les poids accordés à chaque indicateur. Ces poids varient selon les pays et reflètent l'importance qu'ils accordent à l'indicateur concerné.¹⁰

Nous disposons d'une série longue de données pour les 15 premiers États membres, de 1995 à 2016, et concentrons donc notre analyse sur ces pays. Le Tableau 2 présente les résultats pour l'année 2016. On notera que l'indice SIP est inférieur à l'indice DEA¹¹ qui, par construction, permet d'avoir plusieurs pays sur la frontière des meilleures pratiques qui obtiennent un score de performance maximum égal à 1.

⁹ Il serait dû au sociologue américain Robert K. Merton et à l'économiste belge Herman Deleeck. Voir Deleeck H. (1978), L'effet Matthieu, *Recherches sociologiques*, 9, 315-319, et Merton R. (1968), The Matthew Effect, *Science*, 159, 56-63.

¹⁰ Pour plus de développements, voir Pestieau et Lefebvre (2018), op. cit.

¹¹ Pour éviter les cas pathologiques, nous avons contraint les poids accordés à chaque indicateur à être au minimum de 10 %. Par exemple, sans cette limitation, l'Espagne qui à l'espérance de vie la plus élevée mais qui se trouve en queue de peloton pour les quatre autres dimensions aurait un score de 100 %.

... Performance de l'État providence

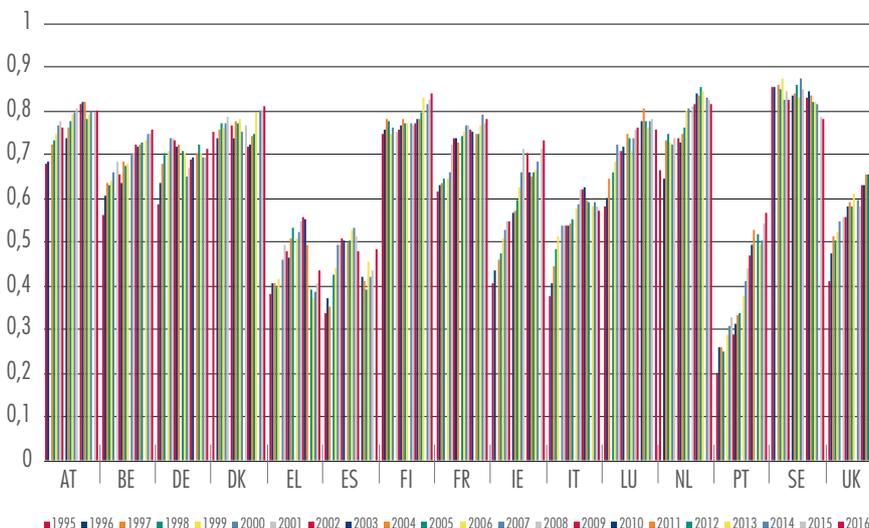
Ceci dit, les deux indicateurs sont fortement corrélés. Les pays les mieux classés sont les suspects habituels : les pays nordiques, les Pays Bas, l'Autriche et la France. Les moins bien classés sont les trois pays méditerranéens qui ont récemment subi une lourde crise. Lorsque l'on élargit l'échantillon aux 28 pays membres, la Tchéquie est en tête et la Roumanie et la Bulgarie sont les dernières.

Tableau 2. Indicateurs de performance EU15, 2016 (SIP et DEA)

	SIP	Classement	DEA	Classement
Autriche	0,801	4	0,988	6
Belgique	0,757	7	0,939	8
Danemark	0,812	3	1,000	1
Finlande	0,840	1	1,000	1
France	0,783	5	1,000	1
Allemagne	0,713	10	0,920	11
Grèce	0,432	15	0,546	15
Irlande	0,734	9	0,937	9
Italie	0,572	12	0,759	12
Luxembourg	0,754	8	0,972	7
Pays-Bas	0,814	2	0,991	5
Portugal	0,564	13	0,757	13
Espagne	0,484	14	0,601	14
Suède	0,782	6	0,992	4
Royaume Uni	0,703	11	0,920	10

Nous disposons de données pour ces 15 pays sur une durée de 20 ans. Cela permet d'examiner s'il existe une certaine convergence dans la performance de leurs États providence. Que l'on prenne l'indicateur SIP ou l'indicateur DEA, on observe en effet un phénomène de rattrapage, même si au cours des dernières années des pays comme le Portugal et la Grèce ont commencé à décrocher. Ce résultat est surprenant. En effet, d'aucuns annonçaient que la mondialisation conduirait au dumping social et, à terme, à une réduction drastique de l'État providence. Il n'en est rien. On assiste à une convergence positive à la fois des dépenses sociales mais aussi de la performance de l'État providence.

Figure 3. Convergence des SIP, de 1995 à 2016



3. Les fractures sociales. Un nouveau défi

L'État providence qui coûte un peu plus de 30 % du PIB dans des pays comme la France et la Belgique continue-t-il de remplir ses missions originelles, à savoir protéger la population contre les grands risques de la vie, la maladie, le chômage, l'invalidité, la retraite, etc., et lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales ? En dépit du bilan globalement positif qui vient d'être établi, c'est une question qui peut légitimement se poser au vu des fractures sociales¹² persistantes qui sont apparues ces dernières années et au vu de travaux qui semblent 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 récents¹³ 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 l'un d'entre eux, l'auteur 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 des *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 l'économiste Thomas Piketty dans son best-seller «*Le capital au XXI siècle*».¹⁴ Il montre que les inégalités de richesses qui prévalaient au XIXe siècle ont été réduites grâce aux deux guerres mondiales et à la crise des années 30 pour reprendre de plus belle depuis les années 70. 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, 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 c'est cette complexité qui empêche de la combattre efficacement.

Faut-il alors 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.

Il semble évident que pour répondre aux sentiments d'exclusion et de déclassement¹⁵ 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.

¹² On entend par là la rupture du lien social entre les classes aisées et les classes démunies. Cette rupture peut surgir dans des domaines différents tels que l'emploi, la santé, l'accès aux services publics ou aux technologies modernes. C'est pourquoi on parle souvent de fractures sociales au pluriel.

¹³ Walter Scheidel (2017), *The Great Leveler. Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton University Press. Timothy Kohler et Michael Smith (eds.), *Ten Thousand Years of Inequality: The Archaeology of Wealth Differences*, The University of Arizona Press, 2018.

¹⁴ Le Seuil, 2013.

¹⁵ Le concept de déclassement reflète le fait d'être sorti de sa position sociale et de se retrouver dans une classe inférieure. Il peut être accompagné d'un fort ressenti négatif : dévalorisation, déchéance, disgrâce.

**... Les fractures sociales.
Un nouveau défi**

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 du XXI^e siècle.¹⁶ 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 étudié. 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 une région 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.¹⁷ Les premiers ont un travail stable, gratifiant, alors que les

¹⁶ Patrick Nussbaum et Grégoire Evéquo (2014), *C'était mieux avant ou le syndrome du rétroviseur*, Essai Favre; Johan Norberg (2017), *Non, ce n'était pas mieux avant*, Plon; Michel Serres (2017), *C'était mieux avant*, Le Pommier.

¹⁷ Une étude récente indique que les menaces que font peser la robotisation et la mondialisation sur l'emploi expliquent beaucoup plus le vote populiste que l'immigration. Voir Carl Melin et Ann-Therése Enarsson (2018), *The Labour Market Basis For Populism*, <https://www.socialeurope.eu/the-labour-market-basis-for-populism>.

**... Les fractures sociales.
Un nouveau défi**

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 et puis des retraites assurées. Cette double fracture a sans nul doute 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 FMI s'en est inquiété 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».¹⁸

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 pas 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 centre-villes à ceux des banlieues et des campagnes. Dans un ouvrage fort intéressant, Christophe Guilluy¹⁹ 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 coupées 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, éducateurs, policiers, assistants sociaux.

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 socio-économique, 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 le voit, la fracture sociale n'est pas une réalité statique. Il est clair qu'un concept comme celui de déclassement s'inscrit dans le temps. Pour certains, la croissance des inégalités, la mobilité descendante, l'écrasement du pouvoir d'achat des salaires face à l'augmentation des prix des biens immobiliers, la paupérisation de cohortes entières de jeunes surdiplômés et la globalisation porteuse d'une montée aux extrêmes de la concurrence forment ensemble ce que le sociologue Louis Chauvel²⁰ appelle une spirale de déclassement aux effets potentiellement dévastateurs.

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

¹⁸ Tingyun Chen, Jean-Jacques Hallaert, Alexander Pitt, Haonan Qu, Maximilien Queyranne, Alaina Rhee, Anna Shabunina, Jérôme Vandenbussche, et Irene Yackovlev (2018), "Inequality and Poverty Across Generations in the European Union", IMF Staff Discussion Note, Washington DC.

¹⁹ Christophe Guilluy (2013), *Fractures françaises*, Champs Essais, Paris

²⁰ Louis Chauvel (2016), *La spirale du déclassement, Essai sur la société des illusions*, Paris : Seuil.

... Les fractures sociales.
Un nouveau défi

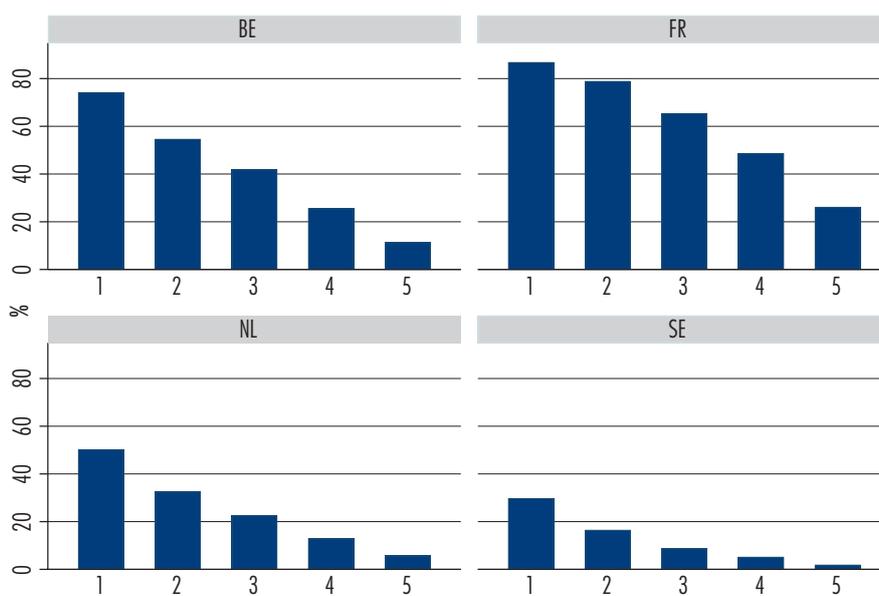
la cohésion sociale qui est indispensable au bon fonctionnement de notre démocratie et de notre économie. Nos États providence qui ont été conçus en des temps où ces fractures n'existaient pas ou, si elles existaient, étaient d'une moindre intensité, doivent commencer par prendre la mesure du danger que représentent ces fractures 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 penser qu'il ne faut pas désespérer de l'État providence. Plus que jamais nous en avons besoin.

Il ne faut surtout pas jeter aux oubliettes les outils classiques de l'État providence que sont la politique sociale, l'assurance maladie et l'assurance chômage, les régimes de retraite et d'invalidité. Mais il convient d'attacher davantage d'attention à ceux qui se sentent laissés de côté, ce qui n'est pas uniquement une question financière.

Il n'est d'ailleurs pas facile de mesurer quantitativement le degré de fracture sociale comme on peut mesurer le degré de pauvreté ou d'inégalité d'une société. Il est intéressant d'observer que ce ne sont pas nécessairement les plus pauvres qui se plaignent de ne pas être reconnus et qui se plaignent de fins de mois difficiles. Le mouvement des gilets jaunes semble rassembler la classe moyenne inférieure bien plus que la population des *invisibles*²¹, ceux qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les études sur le bonheur montrent bien que chaque classe de revenus a son lot de malheureux. Il est intéressant d'utiliser l'enquête européenne SILC (*Survey on Income and Living Conditions*) qui donne un indicateur portant sur la difficulté plus ou moins grande de nouer les deux bouts. Sur la figure 4, nous présentons pour quatre pays la proportion de personnes qui éprouvent des difficultés à assurer leurs fins de mois en fonction du quintile de revenu auquel elles appartiennent. On observe que, naturellement, plus on s'élève dans l'échelle des revenus moins on éprouve de difficultés à joindre les deux bouts. Autre observation sans doute plus intéressante, les Belges et les Français semblent éprouver de telles difficultés bien plus que les Suédois et les Hollandais et ces difficultés sont particulièrement élevées pour la classe moyenne inférieure, à savoir le deuxième quintile.

Figure 4. Difficultés de «nouer les deux bouts» selon les quintiles de revenus

Source : Eurostat (2019), *Welfare and living conditions database*



Note de lecture : Pour chaque quintile de revenus, la figure présente le pourcentage de la population présente dans ce quintile qui déclare avoir des difficultés de «nouer les deux bouts».

²¹ En référence à l'excellente comédie française réalisée par Louis-Julien Petit, sortie en 2018.



4. Conclusion

Au terme de cette analyse du bilan de l'État providence et de l'apparition de fractures multiples, deux questions se posent. D'abord, comment expliquer le paradoxe d'un État providence globalement performant et tout à la fois empêtré dans ces fractures sociales ? Ensuite, quelles solutions pouvons-nous envisager pour les réduire ?

Les indicateurs traditionnels que nous avons utilisés pour évaluer la performance de l'État providence sont sûrement imparfaits. Pour la santé, l'emploi et l'éducation, nous avons utilisé des moyennes. Or, dans des analyses plus fines, on observe une forte hétérogénéité dans ces trois secteurs. Pour une minorité non négligeable, l'école ne joue plus son rôle d'ascenseur social, le coût de la santé est à ce point prohibitif que certains renoncent à se soigner et le fossé entre emplois précaires et emplois stables n'a jamais été si profond²². Il n'existe malheureusement que très peu de données comparatives sur ces différentes fractures et celles disponibles ne révèlent pas de détériorations substantielles.²³ La qualité des statistiques est sûrement en cause mais nous avons vu que le ressenti jouait un rôle important et cette dimension est malheureusement difficile à mesurer.²⁴

L'émergence des fractures sociales représente une réalité fort différente de celle qui prévalait il y a 70 ans, au moment de la création de nos États providence. La nouveauté et la complexité de cette réalité ne facilitent pas l'élaboration de mesures qui permettent de s'y adresser. Il nous semble que les deux aspects les plus frappants de cette réalité sont d'une part l'insécurité qui affecte non pas seulement les plus démunis mais aussi une grande partie de la classe moyenne et d'autre part le sentiment de déclassement qui résulte du grippage de l'ascenseur social. Comment sécuriser notre société et lui redonner des perspectives d'avenir sont les défis auxquels fait face notre État providence.

Une étude récente de l'OCDE²⁵ consacrée au blocage de l'ascenseur social montre que la mobilité sociale a fortement diminué au cours des dernières décennies. Pour un grand nombre de personnes nées de parents peu qualifiés entre 1955 et 1975, la mobilité sur l'échelle des revenus était une réalité; pour celles qui sont nées après 1975, elle s'est considérablement restreinte. Comment réduire les inégalités de destin, d'origine, de naissance qui se sont accrues dans nos pays ? Une première solution se trouve dans un effort plus important en matière d'instruction initiale et tout le long de la vie, ce qui permettrait de corriger les inégalités des chances. Cet effort devrait inclure une meilleure intégration des enfants issus de l'immigration et une plus grande autonomie des établissements scolaires.²⁶

Une autre solution serait de rendre les droits de succession plus compréhensifs et redistributifs. Comme l'a montré l'économiste Thomas Piketty, nous vivons dans une société de rentiers, de moins en moins méritocratique. La part de la richesse issue de l'héritage ne cesse de croître et est de plus en plus inégalitaire. Une réforme de la politique successorale est clairement nécessaire.

²² La proportion, dans l'emploi total, des emplois en contrat temporaire ou à durée déterminée a augmenté fortement ces dernières années. Voir sur ce sujet, pour la Belgique, Nautet, M. et C. Piton (2019), *Analyse des formes d'emploi atypiques en Belgique*, Revue Économique de la Banque Nationale de Belgique. Voir également, pour la France, le rapport de l'INSEE (2019), *Emploi, chômage, revenu du travail*.

²³ Pour prendre un exemple, l'indicateur "facilité à nouer les deux bouts" dans l'enquête SILC n'a pas sensiblement évolué en Belgique comme en France.

²⁴ Il est intéressant d'observer qu'en France, on parle de plus en plus d'intégrer les sciences comportementales dans les politiques publiques. Voir là-dessus :

https://www.lemonde.fr/idees/article/2015/11/11/integrer-les-sciences-comportementales-dans-les-politiques-publiques_4807629_3232.html.

²⁵ OCDE (2018), «A Broken Social Elevator ? How to Promote Social Mobility», OCDE Publishing, Paris, disponible sur : <http://www.oecd.org/fr/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>.

²⁶ Voir, sur ce sujet, De Witte, K. et J. Hindriks (2017), *L'école de la réussite*, Itinera Institute.

... **Conclusion**

Pour rassurer d'avantage nos concitoyens, l'État providence tout en luttant contre toutes les formes d'exclusion devrait aussi contribuer à sécuriser la classe moyenne. Cela implique une réorganisation de la protection sociale. Tout particulièrement, il faudrait revenir à des programmes qui dans la tradition bismarckienne ne couvrent pas seulement les plus pauvres mais l'ensemble de la société. On a sans doute eu trop tendance à se focaliser sur les seuls pauvres et oublier que le besoin de sécurité concernait d'autres catégories : les personnes dépendantes, les travailleurs précarisés, les retraités. Les salaires minimaux représentent une garantie de stabilité pour les travailleurs peu qualifiés.²⁷ Plus généralement, il importe de s'assurer que les minima sociaux soient fixés à un niveau supérieur au seuil de pauvreté. Ajoutons le fait que la famille qui a longtemps constitué un filet de sécurité solide commence à faire défaut. L'État se trouve ainsi confronté à des besoins nouveaux que couvrait la famille. On pense ici au problème que pose l'éducation et la perte d'autonomie.

Nous avons ici esquissé quelques réformes que réclament les fractures sociales. Il serait téméraire de croire que nous avons la réponse à une question dont les chercheurs et les hommes politiques n'ont pas fini de prendre la mesure.

Mathieu Lefebvre est professeur d'économie à l'Université de Strasbourg et chercheur au BETA.

Pierre Pestieau est professeur d'économie à l'ULiège, chercheur au CORE (UCLouvain) et professeur affilié à la Paris School of Economics.

Mathieu Lefebvre et Pierre Pestieau
mathieu.lefebvre@unistra.fr
p.pestieau@ulg.ac.be

²⁷ Voir, sur ce sujet, Drèze, J.H. et C. Gollier (1993), «Risk sharing on the labour market and second best wage rigidities», *European Economic Review*, 37,1457-1482.

REGARDS ÉCONOMIQUES

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve
regard-ires@uclouvain.be
tél. 010 47 34 26
www.regards-economiques.be



Directeur de la publication :
Vincent Bodart
Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe
Secrétariat & logistique :
Virginie Leblanc
Graphiste :
Dominique Snyers

Comité de rédaction :
Paul Belleflamme
Vincent Bodart
Muriel Dejemeppe
Gilles Grandjean
Jean Hindriks
William Parienté
Sandy Tubeuf
Frédéric Vrins

