

UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL

Pour surmonter les peurs que suscitent la technologie et la mondialisation,
il faut repenser les droits et les devoirs des citoyens

Nemat Shafik

Nous traversons une époque d'insécurité et les valeurs que sont la démocratie libérale, le libéralisme économique et un système international fondé sur des règles suscitent le rejet, alors même qu'elles ont été un vecteur de progrès pour l'immense majorité de la population. Le mécontentement s'est nourri des peurs engendrées par le ralentissement du progrès économique, en particulier dans les pays avancés, la stagnation de la productivité et la mobilité sociale, tandis que les évolutions démographiques et technologiques alimentent les craintes pour l'avenir.

La politique reflète cet état d'esprit. La colère populaire et la défiance à l'égard des élites, exacerbées par la crise financière, renforcent le camp des nationalistes et des anti-libéraux, et il est d'ailleurs de plus en plus clair que le sentiment de bien-être et la confiance reculent dans de nombreux pays. Si les causes de notre mécontentement varient, toutes montrent qu'il faut redynamiser la politique, l'économie et le contrat social pour que les citoyens se sentent plus en sécurité et en confiance face aux changements qui se profilent.

Pourquoi l'insatisfaction est-elle si répandue dans certains des pays les plus riches de la planète ?

Principalement à cause des inégalités et de la peur du lendemain qu'engendrent l'automatisation et le vieillissement. Alors que l'égalité entre les pays progresse, les effets sur la répartition des revenus diffèrent à l'intérieur des frontières nationales. Pour la classe moyenne des pays émergents et le centile le plus riche au niveau mondial, les bénéfices ont été immenses, mais, dans les pays avancés, la classe moyenne a été malmenée. Et dans bon nombre de pays, les parents s'inquiètent des perspectives de leurs enfants en raison du coût élevé des études et du logement et de la faible qualité des emplois, qui offrent peu d'avantages.

Les sirènes du protectionnisme

La mondialisation et la technologie sont souvent incriminées, mais je mettrais plutôt en avant le fait que notre contrat social n'a pas permis de gérer correctement les conséquences de l'une et de l'autre. Notre contrat social, c'est-à-dire les droits et les devoirs des citoyens, s'est délité du fait de l'hypermondialisation et de l'austérité qui a suivi la crise financière. Les progrès de l'automatisation et l'intensification de la concurrence internationale ont pesé sur le salaire des ouvriers les moins qualifiés. D'où les nombreux appels à plus de protectionnisme ou la mise





en accusation des immigrés. Or la solution ne consiste pas à démondialiser ou à revenir au cloisonnement national, mais à repenser notre contrat social pour apaiser ces tensions et aider les citoyens à s'adapter.

L'atonie qu'affiche la croissance depuis la Grande Récession n'a fait qu'aggraver la situation. D'après une étude récente du McKinsey Global Institute portant sur 25 pays avancés, de 65 % à 70 % des ménages (soit 540 à 580 millions de personnes) ont vu leurs revenus avant impôts et transferts stagner ou baisser entre 2005 et 2014. Quand la croissance est lente, la générosité et la tolérance reculent.

Certes, comme le montrait l'étude « *Poorer than their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economies* », publiée par McKinsey en 2016, la politique budgétaire a ramené cette baisse à 20–25 % en termes de revenu disponible (après impôts). Les filets de sécurité ont été particulièrement efficaces aux États-Unis : la chute de 4 % des revenus marchands s'est transformée à terme en un gain de 1 % du revenu disponible. Cet écart de 5 points s'explique en partie par le plan de relance du gouvernement Obama, qui a transféré plus de 350 milliards de dollars aux ménages sous forme d'allègements fiscaux ou d'aides aux travailleurs frappés par la récession. En France, le système de protection sociale a relevé le revenu disponible médian de 3 points au-dessus du revenu marchand médian ; au Royaume-Uni, enfin, les transferts ont entièrement compensé la baisse des revenus marchands.

Le choc du futur

Si ces politiques de redistribution ont atténué les effets de la Grande Récession sur les ménages à faible revenu, elles ont également contribué à une accumulation massive de dette du fait des coûts directs et indirects de la crise. Pour réduire cette dette, de nombreux gouvernements ont ensuite taillé dans les dépenses d'aide sociale, entraînant diverses revendications de la part de groupes se sentant laissés pour compte et d'individus atteints dans leur dignité et ayant le sentiment de ne plus être maîtres de leur destin. S'agissant du Royaume-Uni, par exemple, Fetzer (2018) fait valoir que les coupes les plus claires dans les budgets sociaux concernaient des régions qui ont fini par se tourner vers le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni et militer pour le Brexit. Sous l'effet conjugué de la mondialisation, de la crise financière de 2008 et de l'austérité qui a suivi, une grande partie de la population a subi une véritable commotion et n'a eu qu'un filet de sécurité très mince pour l'amortir.

Les craintes relatives aux perspectives d'avenir sont un autre facteur de mécontentement. Elles s'enracinent essentiellement dans la conviction que l'automatisation supprimera de nombreux types d'emplois routiniers et répétitifs tout en augmentant la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée. Et l'anxiété croît avec la multiplication

des emplois précaires mal rémunérés et n'offrant aucun avantage ou presque. Si ces conditions de travail plus souples en arrangeant certains, elles sont un facteur de grande insécurité économique pour d'autres. Le travail précaire nuit à la santé physique et mentale, car les individus se sentent dépossédés de leur vie.

De surcroît, il n'est pas exclu que l'automatisation clive encore plus les marchés du travail au profit de la main-d'œuvre la mieux formée. D'après le US Bureau of Labor Statistics, il y aura, pour un emploi très bien payé de concepteur de logiciels, six nouveaux emplois mal rémunérés d'auxiliaires de vie ou d'aides-soignants entre 2014 et 2024.

Ces angoisses se sont exprimées sur le terrain politique. Aux États-Unis, par exemple, Delsman (à paraître) constate que 21 des 22 États où les emplois étaient les plus menacés par l'automatisation ont voté pour Donald Trump aux élections présidentielles de 2016, alors que tous les États les moins menacés ont soutenu Hillary Clinton.

Des responsabilités à partager

Le retour de bâton souligne la nécessité d'imaginer un contrat social adapté aux nouvelles réalités économiques et gérant mieux les conséquences sociales de la mondialisation. Le contrat social implique le paiement d'impôts en contrepartie de biens publics et illustre la façon dont la société traite les personnes âgées, les jeunes, les handicapés et ceux qui traversent des périodes difficiles. Comme le contrat social est, par nature, fondé sur des valeurs, les solutions varieront selon les sociétés.

Mais chaque société devra déterminer qui seront les bénéficiaires de son système de protection sociale, ce mécanisme par lequel nous mutualisons les risques et compensons, dans une certaine mesure, l'effet du hasard sur le sort de chaque individu. Toutes les sociétés devront également faire des choix concernant le partage des responsabilités entre la famille, le secteur associatif, le marché et l'État. C'est essentiel, car l'État-providence doit aussi garantir que tous les citoyens sont traités sur un pied d'égalité et peuvent ainsi pleinement participer à la vie publique.

Les questions fondamentales qui se posent sont plus complexes dans nos sociétés devenues plus hétérogènes et mondialisées. À l'égard de qui nous sentons-nous redevables et avec qui voulons-nous partager les risques ? Quelles sont les responsabilités qui naissent de ces obligations ? Dans quelle mesure les obligations dépassent-elles le cercle familial pour s'étendre à la collectivité ou à d'autres régions ? Que faire pour les populations pauvres ailleurs dans le monde ? Sommes-nous tenus de laisser aux générations futures un patrimoine physique, social et naturel au moins équivalent à celui dont nous avons hérité ?

Dans le cadre du nouveau contrat social, nous devrions peut-être réintroduire un élément de réciprocité et

d'assurance dans les systèmes de protection sociale. L'idée pernicieuse selon laquelle il y a d'un côté « ceux qui travaillent dur » et de l'autre « ceux qui profitent des aides » est battue en brèche par John Hills, de la London School of Economics (LSE) ; pour ce qui concerne le Royaume-Uni, il a montré que, au cours de leur vie, la très grande majorité des gens reçoivent du système (éducation, soins, retraites) à peu près autant que ce qu'ils donnent (en payant des impôts quand ils travaillent). Les riches paient plus d'impôts, mais tendent à vivre plus longtemps et touchent donc davantage de prestations de retraite et de santé quand ils vieillissent.

Des prestations universelles ?

Peut-être nous faut-il de nouveau réfléchir aux avantages politiques et sociaux des prestations universelles, qui recueillent plus facilement des voix et garantissent la qualité. Le fondateur de l'État-providence au Royaume-Uni, William Beveridge (LSE), l'avait conçu comme une assurance sociale universelle. Le principe s'est perdu, avec un système de protection sociale de plus en plus financé par la fiscalité générale, et certains citoyens ont choisi d'en sortir au profit de dispositifs privés. Pour Richard Titmuss, un chercheur britannique en pointe dans le domaine des sciences sociales, « les services séparés, réservés aux pauvres, tendent toujours à être des services de piètre qualité ». Le fait que les classes plus aisées bénéficient de services publics entretient un esprit d'obligations mutuelles et maintient la pression en faveur de normes plus exigeantes.

De quelle manière un nouveau contrat social corrigerait-il les inégalités ? À moyen terme, il est crucial de mener des politiques de redistribution (éducation, mobilité sociale, investissements dans les infrastructures des régions plus défavorisées) et d'améliorer la productivité au maximum. Les pays où la mobilité sociale est plus importante connaissent une croissance plus rapide, car la meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois dope la productivité. Pour stimuler l'innovation et la productivité, le mieux est peut-être d'offrir leur chance aux « Einstein perdus », ces enfants désavantagés par les circonstances de leur naissance (Van Reenen *et al.*, 2018). Investir davantage en vue d'égaliser les chances et les résultats des élèves serait largement payant et augmenterait la confiance dans l'équité du système.

Jeunes et vieux

Les défis qui nous attendent en matière d'équité intergénérationnelle sont immenses aussi. De nombreuses sociétés vieillissantes dépensent aujourd'hui plus pour leurs personnes âgées que pour leurs jeunes. Selon des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques, tandis que l'âge de l'électeur médian augmente d'un an, les dépenses publiques pour les retraites s'accroissent de 0,5 % du PIB (Ebbinghaus et Naumann,

2018). Les personnes âgées vont voter et défendent leurs intérêts avec beaucoup d'efficacité : les jeunes devraient en faire autant. Mais les seniors devraient se soucier non seulement de leurs propres enfants et petits-enfants (auxquels ils peuvent faire des legs), mais aussi des autres, qui vivront dans la même société. Une solution serait d'offrir aux jeunes des droits qui leur permettent d'améliorer leurs compétences tout au long de leur vie. Dans le cadre d'un tel contrat social intergénérationnel, les jeunes rembourseraient cet investissement en payant plus d'impôts, qui pourraient financer les soins aux personnes âgées.

L'équité intergénérationnelle et la mobilité sociale sont des questions dont le traitement prendra du temps ; dans l'immédiat, il est impératif d'introduire un peu de redistribution. La fiscalité est moins progressive qu'avant : les pays avancés ont abaissé les impôts sur les sociétés et les taux les plus élevés sur le revenu des personnes physiques dans les années 80 et 90, et relevé les taxes sur la valeur ajoutée, ce qui est d'autant plus problématique que les inégalités s'accroissent en termes de revenus marchands. Et comme le patrimoine est encore plus inégal que les revenus, nous devrions envisager de taxer les héritages, le patrimoine foncier et immobilier, etc. Des études récentes du FMI montrent

Les pays où la mobilité sociale est plus importante connaissent une croissance plus rapide, en raison de la meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emploi.

que l'égalité est bonne pour la croissance, de sorte que des réformes de ce type devraient aussi contribuer à relancer les économies apathiques (Ostry, Berg et Tsangarides, 2014).

Une autre méthode de correction des inégalités serait de fixer des planchers des revenus pour que même les plus petits salaires bénéficient d'un niveau de vie raisonnable. Je ne suis pas partisane du revenu de base universel, sauf dans les pays pauvres qui ne sont pas en mesure de gérer un État-providence ou si le revenu de base se substitue à des mesures encore pires, comme les subventions à l'énergie. Dans la plupart des pays à revenu intermédiaire et des pays avancés, le revenu de base universel serait coûteux et moins généreux qu'un État-providence efficace. En outre, il irait sans doute à l'encontre de l'idée répandue selon laquelle tous ceux qui peuvent travailler le devraient ; qui plus est, le principe du revenu universel ne tient pas assez compte du fait qu'exercer un travail intéressant contribue aussi largement au bien-être. Des solutions plus satisfaisantes existent, comme les subventions salariales, les crédits d'impôt sur le revenu du travail et le

Nous devons revoir les choix opérés par le passé, car ils ne sont plus adaptés aux circonstances actuelles et encore moins à ce que sera demain.

relèvement du salaire minimal, combinés avec un accès aux services d'éducation, de santé, etc.

Flexibilité du travail

La multiplication des emplois au rabais offrant peu d'avantages et les conséquences de l'automatisation sont deux facteurs d'insécurité qui doivent être traités. Pour que la conversion des économies au numérique soit réussie, les gouvernements doivent faciliter la mobilité professionnelle et faire en sorte que tous ceux qui travaillent reçoivent une juste part des bénéfices de cette transition. Diverses solutions sont envisageables, comme assurer des règles du jeu équitables dans les négociations salariales, partager les bénéfices et créer des coopératives. Sans cela, les laissés-pour-compte continueront de voter pour des politiques qui restreignent le commerce ou la mobilité du travail et gênent du même coup la modernisation de l'économie.

Les entreprises devraient avoir la possibilité d'embaucher et de débaucher en fonction de la conjoncture économique, mais en offrant alors des allocations de chômage généreuses, des formations et des services de placement. La « flexisécurité », comme disent les Danois, répond précisément à ces critères. Dans ce système, il appartient aux entreprises de payer plus d'impôts et de faire connaître aux partenaires sociaux les compétences qu'elles recherchent, en échange de règles plus souples en matière d'emploi. Malheureusement, les dépenses consacrées à la formation initiale et continue de la main-d'œuvre reculent dans bon nombre de pays et les entreprises sont moins incitées à dépenser quand la rotation des effectifs est élevée. Il faut investir davantage dans la formation et l'aide à la transition pour faciliter l'entrée des marchés du travail dans une nouvelle ère.

Plus les pays s'enrichissent, plus les horaires de travail diminuent, et l'automatisation accélérera la tendance. Il faudra exploiter les gains de productivité issus de l'automatisation pour supprimer les tâches routinières et répétitives et aménager du temps pour des emplois plus gratifiants et le développement des loisirs. Les réformes engagées dans des pays comme l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas pour accorder aux salariés à temps partiel et aux intérimaires (qui tendent à être moins qualifiés et moins rémunérés) plus de droits à la retraite, aux congés payés et aux formations ont été positives.

Évolution de l'équilibre des revenus

Avec le progrès technologique et le vieillissement de la population, les carrières professionnelles seront plus longues

et ponctuées par plusieurs reconversions. La suppression de l'âge obligatoire de la retraite et des limites d'âge pour l'accès aux prêts étudiants, comme aux États-Unis et au Royaume-Uni, est un bon point de départ. Lier les droits à la retraite à l'espérance de vie, comme aux Pays-Bas, est encore mieux pour ajuster les attentes des travailleurs.

Au niveau mondial, nous devons également trouver un moyen de corriger le transfert massif du revenu au détriment du travail et au profit du capital. Une première étape consisterait à arrêter de taxer le premier plus lourdement que le second, même si c'est difficile pour des raisons de concurrence fiscale internationale. Il faut veiller partout à ce que le capital soit taxé là où a lieu l'activité économique concernée plutôt que dans des paradis fiscaux et autres structures « efficaces sur le plan fiscal » ; cela contribuerait considérablement à restaurer un peu la confiance dans l'équité de l'économie mondiale.

En résumé, nous devons rédiger un nouveau contrat social pour créer un sentiment de sécurité dans notre économie mondialisée et en mutation rapide. Le contrat social concerne la façon dont nous mutualisons les ressources pour fournir les biens publics que nous jugeons nécessaires, ainsi que la prise en charge des individus victimes de chocs négatifs. Même si chaque société fera ses propres choix, nous arrivons tous à la croisée des chemins : nous devons revoir les choix opérés par le passé, car ils ne sont plus adaptés aux circonstances actuelles et encore moins à ce que sera demain. Il est essentiel de définir un nouveau contrat social pour restaurer un sentiment de sécurité et garantir un soutien politique durable aux économies et aux sociétés ouvertes. **FD**

NEMAT SHAFIK est directrice de la London School of Economics and Political Science.

Bibliographie :

- Delsman, Ben. Forthcoming. "Automation and Populist Vote Share." Cited in *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Yascha Mounk. 2018. Cambridge, MA: Harvard University Press, 158.
- Ebbinghaus, Bernhard, and Elias Naumann. 2018. "The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany." In *Welfare State Reforms Seen from Below*, edited by Bernhard Ebbinghaus and Elias Naumann, 155–86. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Fetzer, Thiemo. 2018. "Did Austerity Cause Brexit?" Warwick Economics Research Paper Series 1170, University of Warwick, United Kingdom.
- Ostry, Jonathan, Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Van Reenen, John, Alex Bell, Raj Chetty, Xavier Jaravel, and Neviana Petkova. 2018. "Lost Einsteins: Who Becomes an Inventor in America?" *CentrePiece* 23 (1): 10–13.