

Comprendre L'ÉTAT SOCIAL

Si son développement est une énigme pour l'économie moderne, ses racines plongent dans notre évolution

Emmanuel Saez

Le périmètre de l'État et son poids dans la vie économique sont au centre du débat sur les politiques publiques. L'évolution la plus frappante a été son incroyable essor dans les pays avancés au cours du XX^e siècle : la taille de l'État, mesurée par les recettes publiques rapportées au revenu national et qui était inférieure à 10 % au début du XX^e siècle, oscillait entre 30 et 50 % en 1980. Aux États-Unis, en France, au Royaume-Uni et en Suède, le coefficient de pression fiscale était au-dessous de 10 % jusqu'à la Première Guerre mondiale et a augmenté jusqu'à la fin des années 70 environ, avant de demeurer à peu près stable (graphique 1). L'évolution dans le temps et les

niveaux finals diffèrent selon les pays, avec un coefficient stabilisé aux alentours de 50 % en France et en Suède, de 30 % aux États-Unis et de 40 % au Royaume-Uni.

Que font les États de recettes aussi abondantes et qu'ils ne faisaient pas auparavant ? Jusqu'au début du XX^e siècle, les dépenses publiques en Europe étaient essentiellement destinées aux biens publics régaliens tels que le maintien de l'ordre, la défense nationale, l'administration et l'infrastructure de base. Par contraste, le développement de l'État tout au long du XX^e siècle dans les pays avancés a été dû presque exclusivement à l'essor de l'État social, qui pourvoit à l'éducation et fournit des services d'accueil pour les

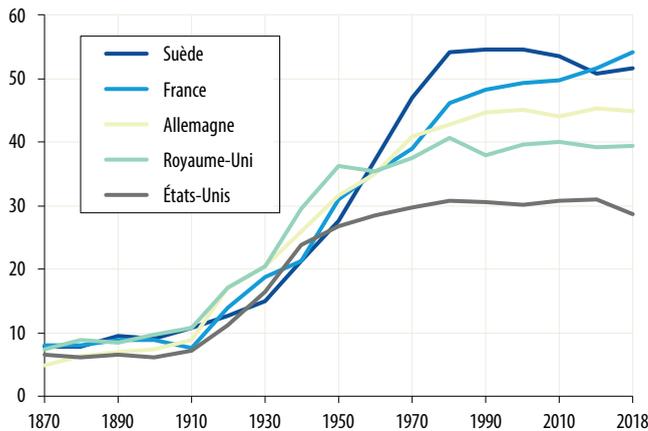


Graphique 1

Prise de volume

Le ratio recettes fiscales/PIB a augmenté régulièrement de la fin de la Première Guerre mondiale à la fin des années 70, avant de se stabiliser.

(recettes fiscales/revenu national, en pourcentage)



Source : Piketty (2020), graphique 10.14. Le dernier point est actualisé à 2018.

Note : les chiffres englobent les impôts perçus à tous les niveaux de l'État.

jeunes enfants, des soins de santé pour les malades et des prestations de retraite pour les personnes âgées, ainsi qu'un ensemble de programmes de soutien du revenu pour les personnes handicapées, les chômeurs et les pauvres (graphique 2). Fondamentalement, l'État social pourvoit aux besoins de ceux qui ne peuvent y subvenir eux-mêmes.

Une espèce sociale

L'État social constitue une énigme pour le modèle économique habituel fondé sur des individus rationnels soucieux de leur intérêt personnel et interagissant entre eux par l'intermédiaire des marchés. Selon ce modèle, les individus rationnels évoluant dans une économie de marché avec des marchés du crédit fonctionnels devraient s'en sortir plus ou moins seuls. Les jeunes (ou leurs parents) peuvent emprunter pour financer leurs études si l'investissement en vaut la peine. Les soins de santé sont pour l'essentiel un bien privé pour lequel les individus peuvent s'assurer. Les travailleurs peuvent épargner pour leur retraite, conscients que leur capacité à travailler diminuera avec l'âge. Enfin, il est possible de puiser dans son épargne en cas de perte de revenu temporaire (chômage, par exemple).

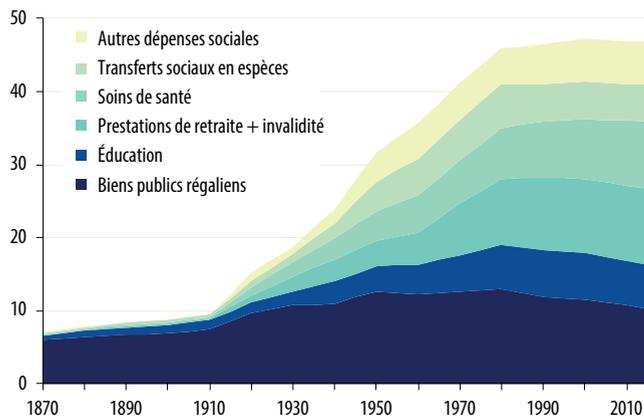
Ce rêve économique n'a jamais été une réalité que pour les plus riches, qui pouvaient payer des enseignants privés à leurs enfants et des médecins privés pour se soigner et puiser dans leur fortune pour couvrir leurs besoins une fois âgés. L'immense majorité de la population ne pouvait s'offrir ni enseignement de qualité, ni soins de santé, et devait continuer à travailler jusqu'à un âge avancé ou était à la charge des enfants. Par conséquent, l'État social moderne offre à l'ensemble de la population un enseignement de qualité, des soins de santé et des revenus de retraite auxquels seule l'élite pouvait auparavant prétendre. Globalement, c'est comme si les membres des sociétés modernes avaient choisi de mutualiser l'accueil des jeunes enfants et l'éducation, les soins de santé pour les malades et les aides économiques en faveur des personnes âgées et d'autres groupes dans l'incapacité de travailler (handicapés, chômeurs, etc.). Pourquoi en est-il ainsi et d'où vient cette mutualisation ?

Nonobstant le modèle économique classique, il est évident que les humains sont des êtres sociaux. Nous interagissons au sein de différents groupes comme les familles, ceux liés au travail, les communautés, les pays et nous soucions des inégalités. Ces interactions

Graphique 2

Du beurre plutôt que des canons

(composition des dépenses publiques par décennie : moyenne pour l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et la Suède, en pourcentage du revenu national)



Source : Piketty (2020), graphique 10.15.

Note : Les biens publics régaliens comprennent la défense, le maintien de l'ordre public, l'administration et l'infrastructure. Les transferts sociaux en espèces comprennent les allocations de chômage, les allocations familiales et les prestations sous conditions de ressources. Les autres dépenses sociales incluent des dépenses en nature telles que celles pour les logements sociaux.

La réalité montre que l'efficacité passe par une solution collective fournie par l'État social.

sociales ont des racines profondes, liées à l'évolution et ne sont pas occasionnées par les marchés. Les humains ont évolué en tant qu'espèce sociale dotée d'une extraordinaire capacité à travailler et coopérer en groupe et d'une sensibilité tout aussi importante à la façon dont sont répartis les fruits du travail commun. À un niveau supérieur, si les États modernes prennent soin des jeunes, des malades et des plus âgés, c'est parce que les premières sociétés humaines de chasseurs-cueilleurs s'en occupaient déjà, à travers l'entraide communautaire.

Réduire la pauvreté

L'État social moderne fonctionne-t-il ? Historiquement, l'éducation de masse a toujours été pilotée par l'État et a été de fait le premier pilier de l'État social à se développer, dès le XIX^e siècle en Prusse et aux États-Unis. Et presque tout le monde considère qu'une main-d'œuvre instruite est un préalable au développement économique à long terme. L'éducation de masse résulte de la scolarité obligatoire combinée aux financements publics. Ces financements sont nécessaires (les familles aux revenus modestes ou intermédiaires n'ont pas les moyens de s'offrir un enseignement de qualité) et sont autant de chances de réussite économique pour les enfants de milieux défavorisés. L'exemple américain des emprunts étudiants impossibles à rembourser et des écoles payantes aux tarifs prohibitifs montre que les marchés et l'objectif de profit fonctionnent bien plus mal.

De nos jours, la santé coûte encore plus que l'éducation dans les pays avancés. Faute de financements publics, seuls les riches seraient en mesure de se soigner. C'est la raison pour laquelle une couverture santé universelle essentiellement financée par l'État a été jusqu'à présent la seule formule efficace pour offrir à tous des soins de qualité, un objectif immensément populaire et qui a contribué à l'allongement constant de l'espérance de vie dans les pays les plus riches.

De nombreux travaux montrent que les individus ont du mal à épargner pour leur retraite ou même se constituer un petit pécule pour faire face à une perte de revenu transitoire. L'État social organise leur épargne grâce à la fiscalité et aux cotisations de retraite ou de chômage. Cette solution sociale réduit

sans aucun doute considérablement la pauvreté parmi les personnes âgées ou les chômeurs et bénéficie d'un large soutien dans la population.

Logique inversée

Quelle leçon en tirer pour des conseils de politique économique ? L'économie suppose que les humains savent résoudre les problèmes d'éducation, de retraite et d'assurance santé en tant qu'*individus*, mais la réalité montre que l'efficacité passe par une *solution collective* fournie par l'État social. L'économie classique raisonne à l'envers : elle se préoccupe des effets que la taille de l'État social a sur la croissance, alors que le développement d'États sociaux volumineux au XX^e siècle s'est accompagné d'une croissance extraordinaire et équitable dans les pays occidentaux (Piketty, 2020). Elle redoute que l'État social incite moins les individus à travailler, alors que les sociétés ont volontairement fait le choix de réduire le travail des jeunes et des plus âgés grâce à l'éducation de masse et aux prestations de retraite et celui des travailleurs surchargés, grâce à la réglementation.

Dans des pays qui connaissent aujourd'hui un développement rapide, comme la Chine et l'Inde, la taille de l'État par rapport à leur PIB a augmenté aussi, sans atteindre toutefois celle observée dans les pays avancés (Chancel *et al.*, 2022). Si nos arguments sont justes, cela signifie que des pans non négligeables de la population de ces pays n'auront pas accès à des services de qualité en matière d'éducation, de soins de santé et d'aide aux personnes âgées, ce qui est un frein à une croissance économique généralisée et à un bien-être économique largement partagé. **FD**

EMMANUEL SAEZ enseigne l'économie à l'Université de Californie, à Berkeley. Cet article s'inspire notamment de la conférence éminente donnée par l'auteur en 2021 à l'AEA, intitulée « Public Economics and Inequality: Uncovering our Social Nature ».

Bibliographie :

Chancel, Lucas, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, and Gabriel Zucman. 2022. *World Inequality Report 2022*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Piketty, Thomas. 2020. *Capital and Ideology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.