
L'État providence européen : leçons américaines

Michel Dévoluy

Beaucoup d'Européens s'interrogent sur l'avenir de leur système social. Un éclairage original et stimulant, mais pouvant susciter des controverses, est proposé dans un ouvrage écrit par deux économistes, professeurs à Harvard, Alberto Alesina et Edward L. Glaeser. Leur livre répond à une question majeure : pourquoi l'Etat providence est-il plus important en Europe qu'aux USA ? Nous proposons ici un compte rendu de ce travail : matière à réflexion alors que nous baignons dans la « réforme ».

Deux économistes de renom international, Alberto Alesina et Edward L. Glaeser, ont cherché à comprendre pour quelles raisons l'Etat providence est plus présent en Europe occidentale qu'aux Etats-Unis, alors que les pays concernés ont des racines culturelles et religieuses comparables. La question est importante, surtout aujourd'hui, car elle nous interpelle sur les évolutions possibles, et souhaitables, du modèle social européen.

Notre article propose un compte rendu de leur ouvrage traduit en français sous le titre « Combattre les inégalités et la pauvreté : Les Etats-Unis face à l'Europe » (Flammarion, 2006)¹.

L'ambition du livre est d'aller aux sources des différences entre les deux modèles. Il n'a pas pour propos d'analyser les impacts des politiques de redistribution sur le dynamisme économique et sur la croissance. Il ne s'agit donc pas d'évaluer les coûts et les avantages de l'Etat providence.

Après des observations liminaires sur les faits et les chiffres, Alesina et Glaeser montrent que la théorie économique pure explique très peu les écarts entre les politiques de redistribution aux USA et en Europe. Par contre, et ceci constitue l'essentiel de leur apport, ils montrent que la faiblesse de l'Etat providence en Amérique a deux causes fondamentales et de poids égal : la spécificité des institutions américaines et l'hétérogénéité de la population Outre-Atlantique. Ce deuxième aspect est largement traité à travers la question raciale et ethnique aux Etats-Unis. Ce thème peut être épineux,

d'autant qu'il n'a pas le même poids sémantique des deux côtés de l'océan.

1. Les faits et les chiffres

L'état providence se façonne à partir de quatre grands types de politiques publiques : les mécanismes de redistribution (santé, revenus, famille, chômage, invalidité...); la progressivité du système fiscal ; les réglementations du marché du travail ; la disponibilité des services publics.

Des écarts importants

Dans ces domaines, un ensemble de données, présentées dans le chapitre I (pp. 29-82), attestent des écarts importants entre les Etats-Unis et l'Europe. Nous traduisons l'essentiel en quelques lignes.

En Europe, les dépenses des administrations publiques sont en moyenne 50 % plus élevées et les dépenses sociales publiques (vieillesse, famille, chômage, santé) sont presque deux fois plus fortes.

Les réglementations du marché du travail favorisent les travailleurs européens (salaires minimum, horaires, congés, licenciements et retraites).

La présence de services publics, plus forts en Europe, a plutôt pour vocation d'améliorer la situation des moins bien dotés.

La charité privée, forme privée de la redistribution, est nettement plus importante aux USA.

Des explications traditionnelles

Face à ces différences, somme toute bien connues, on est habitué à des explications traditionnelles du faible rôle de l'Etat providence aux Etats-Unis. Nous pouvons retenir les principales :

¹ La version originale est "Fighting Poverty in the US and Europe -A world of difference" (Oxford University Press, 2004).

Le rôle actif du protestantisme dans l'idéologie de la réussite, analysé par le sociologue allemand Max Weber au tout début du 20^e siècle.

La culture du goût du risque individuel qui poussa les premiers immigrants à choisir le nouveau monde.

Le rôle de la forte mobilité géographique Outre-Atlantique qui réduit les demandes de redistribution.

La mobilité sociale, déjà soulignée par Tocqueville en 1835, qui favorise un processus naturel d'égalité des chances.

Pauvreté et redistribution

Mais il convient de noter que la réalité ne correspond pas nécessairement aux idées reçues. En particulier, la célèbre fluidité sociale américaine est désormais entamée. Pour les auteurs, les chiffres et les faits attestent que les Américains les plus pauvres semblent plus susceptibles de rester pauvres que leurs homologues Européens.

Le World Value Survey effectué sur la période 1983-1997 permet à Alesina et Glaeser de compléter le tableau grâce à des analyses sur l'image de la pauvreté selon les pays (pp. 271-318). Nous retenons ici quelques appréciations saillantes qui sont, par nature, des généralisations à manier avec précaution.

Aux USA on admet plutôt que les pauvres sont paresseux et peu dynamiques. A contrario on pense, en Europe, qu'ils sont malchanceux et englués dans une situation défavorable au départ.

Aux USA existe une forme de darwinisme social où les millionnaires sont la fine fleur d'une civilisation concurrentielle. En Europe, les pauvres sont plutôt les laisser pour compte d'un système capitaliste qui se caractérise par des antagonismes de classe.

Le tableau suivant, établi par les auteurs (p. 278) à partir du World Value Survey permet de contraster les visions américaines et européennes.

Si on explique assez largement la pauvreté par un refus de l'effort, il semble normal qu'on sympathise moins avec l'idée de redistribution. On constate d'ailleurs, en prenant plusieurs pays, des corrélations

Convictions des Personnes interrogées :	Et ats-Unis	Union européenne
les pauvres sont piégés dans la pauvreté	29%	60%
le revenu est déterminé par la chance	30%	54%
les pauvres sont paresseux	60%	26%

statistiques positives fortes entre, d'une part, l'opinion dominante « le revenu est déterminé par la chance » et, d'autre part, le niveau élevé de redistribution. De même, on retrouve une relation positive forte lorsque les auteurs corréleront l'opinion dominante « la pauvreté est la faute de la société » et l'importance de la redistribution.

Au total, on observe des idéologies différentes sur la redistribution et la pauvreté de part et d'autre de l'Atlantique. Il s'agit maintenant de s'écarter des idées générales et d'identifier les sources profondes de ces différences.

2. La faible pertinence des explications économiques

Nous résumons ci-dessous les conclusions des deux auteurs documentées dans le chapitre II « les explications économiques » (pp. 83-116).

Deux hypothèses sont souvent avancées par les économistes pour justifier une demande forte de redistribution dans une société : une répartition avant impôt inégalitaire et des faibles perspectives d'ascension sociale. En se fondant sur des modèles économiques élaborés par Romer, Meltzer et Richards, Alesina et Glaeser considèrent que ces deux explications ne sont pas pertinentes.

Une autre approche s'appuie sur l'idée que la redistribution permet d'amortir l'instabilité des revenus lorsque des chocs externes frappent une économie. Mais cet argument de protection face aux chocs doit être écarté à l'épreuve des faits. On observe des volatilités de l'activité économique comparables aux Etats-Unis et en Europe, et pourtant la redistribution est plus forte en Europe.

La rationalité économique suggère également que des coûts élevés de mise en œuvre des programmes de redistribution devraient être un frein au développement de l'Etat providence. Or ces coûts sont plus bas aux Etats-Unis qu'en Europe, et néanmoins l'Europe redistribue plus.

Enfin, la mobilité géographique peut s'analyser comme une forme de substitution rationnelle à la demande de redistribution. Selon cette logique, puisque les américains sont plus mobiles, ils ont moins besoin de redistribution que les européens. Cet argument semble pertinent. Mais, pour Alesina et Glaeser, ce choix de la mobilité relève bien plus de la mentalité américaine que d'un arbitrage économique rationnel entre déplacement physique et redistribution. Là encore la logique purement économique ne fournirait pas l'explication de fond : on doit plutôt être renvoyé aux problèmes des mentalités.

3. Le rôle des institutions politiques

En 80 pages, et sur deux chapitres, sont abordées ce que les auteurs appellent les explications « politiques » des contenus de l'Etat providence. Tous les thèmes mis en avant privilégient la spécificité américaine par rapport à l'Europe.

Le système électoral

La représentation proportionnelle tend à prendre en compte l'ensemble des opinions et les minorités trouvent plus aisément une place. Appliqué au niveau d'un pays, ce système facilite la mise en place des programmes politiques axés sur les transferts sociaux. Inversement, la représentation majoritaire par circonscription géographique favorise l'opinion dominante et actionne le clientélisme local qui se défie des politiques de redistribution. Au total, puisque la représentation proportionnelle n'est pas dans la culture américaine, les Etats-Unis sont moins redistributifs.

Les auteurs approfondissent ce point en remarquant que le basculement vers un système proportionnel résulte de moments de rupture (guerres, grèves ou révolutions) que les Etats-Unis ont moins connus que les Etats européens. A la faveur de ces ruptures, les minorités et les mouvements

socialistes peuvent exiger des changements profonds du système électoral.

Le système fédéral

Depuis leur constitution en 1787, les Etats-Unis veulent éviter le poids des impôts et la présence d'un Léviathan « surtaxeur ». Ils souhaitent un Etat central léger accompagné d'une vraie décentralisation vers les Etats fédérés. Ce type d'architecture ne favorise pas un Etat providence fort pour plusieurs raisons. D'abord, on considère que les préférences collectives d'une juridiction politico-administrative décentralisée sont assez homogènes et ne poussent pas à la redistribution. Ensuite, la concurrence fiscale entre les juridictions décentralisées induit un nivellement par le bas en matière de redistribution. Enfin, les marges de manœuvre, notamment dans le domaine social, des juridictions décentralisées sont limitées dès lors que le système fédéral leur impose des règles d'équilibre budgétaire.

En suivant ces analyses, on en déduit que le garant de l'Etat providence devrait être un Etat central puissant en matière sociale. Or, précisément, les Etats-Unis limitent traditionnellement l'aptitude de l'Etat central à taxer pour redistribuer.

La séparation des pouvoirs

Aux Etats-Unis, la Chambre des représentants et le Sénat sont souvent de couleur politique différente. On a ainsi un contrepoids qui favorise le juste milieu. De plus, le Sénat a historiquement le rôle de préserver les droits des riches propriétaires. Il fut d'ailleurs décrit comme un « club des millionnaires », surtout jusqu'au début du 20^e siècle, quand il était élu au suffrage indirect. Ce type de séparation des pouvoirs à l'américaine ne favorise pas une forte volonté de redistribution.

Le rôle de la cour suprême

Le système judiciaire américain, et particulièrement la Cour suprême, prennent en charge la défense de la propriété privée contre toutes les forces qui tendent à collectiviser les risques. Il s'agit de combattre les distorsions de la concurrence, y compris quand elles proviennent des mouvements ouvriers ou syndicaux.

La Cour suprême est ainsi devenue un frein aux politiques de redistribution. Elle examine la législation au regard des principes constitutionnels qui sanctuarisent la propriété et les principes de la libre concurrence. Elle traduit la défiance vis-à-vis des prélèvements

obligatoires en vue de redistribuer une richesse légitimement fondée sur la propriété privée.

La place des partis socialistes

Il existe une relation dialectique puissante entre la présence des partis socialistes et le poids de l'Etat providence. De plus, la forte proximité entre les syndicats ouvriers et les partis de gauche alimente la pression en faveur des politiques de redistribution. L'Europe, où les partis de gauche ont été les moteurs des avancées sociales et où les syndicats sont souvent politisés, est exemplaire à cet égard. Les Etats-Unis sont dans une situation inverse. Les partis socialistes y sont peu présents et les syndicats ouvriers se sont développés à l'extérieur de la sphère politique. Alesina et Glaeser avancent trois raisons majeures au faible rôle de la gauche américaine.

1. L'immensité, la diversité et l'isolement du territoire n'ont pas favorisé l'unification du mouvement ouvrier. A contrario, en Europe les mouvements ouvriers sont nés de la révolution industrielle et de l'exode rural vers des villes très densifiées.

2. L'hétérogénéité ethnique n'a pas favorisé un mouvement de gauche unitaire. Les syndicats américains pratiquaient eux même la ségrégation et les entrepreneurs ont joué sur les rivalités ethniques pour briser les grèves.

3. L'absence de guerre sur le sol américain, depuis la Guerre de sécession en 1865, a conduit à empêcher la formation d'une solidarité entre les militaires et le mouvement ouvrier. L'armée a même pu, dans certaines circonstances, jouer le rôle de la police contre les ouvriers.

Pour compléter les explications sur la faiblesse des partis socialistes américains, les auteurs ajoutent, pour le 20^e siècle, la rivalité et la défiance envers le système soviétique.

L'ancienneté des institutions du nouveau monde

Dans les années 1890, la plupart des pays européens avaient une monarchie héréditaire et un droit de suffrage restreint, tandis que le « nouveau monde » connaissait la démocratie et la plus moderne des Constitutions.

Les institutions américaines ont vieilli quand on les compare aux constitutions

européennes de l'ancien monde. Les auteurs mettent en avant ce paradoxe pour souligner qu'il doit exister un lien entre des institutions américaines, âgées de plus de deux siècles, et la faible appétence des Etats-Unis pour l'Etat providence. Ce sont ces institutions anciennes, élaborées par des possédants bien décidés à limiter le rôle de l'Etat, qui ont combattu les mouvements des citoyens américains réclamant plus de redistribution.

4. Le poids de l'hétérogénéité raciale et ethnique

Le poids de l'hétérogénéité raciale et ethnique sur la redistribution aux Etats-Unis compte autant que le rôle des institutions. Ce thème est traité dans un long chapitre V « La question raciale et la redistribution » (pp. 199-270). Alesina et Glaeser prennent d'abord appui sur une vaste littérature attestant l'existence des antipathies raciales et ethniques. Ils se réfèrent ensuite à une littérature démontrant le lien entre ces sentiments et l'hostilité aux dépenses sociales (principales références p. 200).

Fragmentation ethnique et dépenses sociales

Les auteurs construisent des indicateurs de fragmentation ethnique; ils calculent en particulier des indices de fragmentation raciale, ethnique, linguistique et religieuse. On observe alors une différence nette entre les Etats-Unis et l'Europe. Dans certains pays européens l'homogénéité ethnique est doublée d'une homogénéité religieuse. Ainsi, 92 % des Suédois et 95 % des Danois sont luthériens.

Une régression, appliquée à un grand nombre de pays dans le monde, montre une relation inverse entre la fragmentation ethnique et les dépenses sociales (p.210). On retrouve la même corrélation négative entre la fragmentation linguistique et les dépenses sociales (p.212).

Données internes aux Etats-Unis

L'impact de l'hétérogénéité ethnique sur l'ampleur des dépenses sociales se retrouve également à l'intérieur des Etats-Unis. Les auteurs appréhendent cette question par trois voies d'entrée : les chiffres, les enquêtes d'opinion et l'histoire.

Les chiffres - Les Etats du Sud, ethniquement plus diversifiés, sont moins généreux dans la répartition que leurs homologues plus homogènes du Nord. L'indicateur chiffré choisi pour le démontrer (p. 219) est un

critère d'aide sociale aux familles : l'AFDC (*Aid to families with dependent children*).

Les enquêtes d'opinion - Les données des enquêtes d'opinion montrent que les stéréotypes racistes jouent un rôle central dans l'opposition à l'Etat providence aux USA. Le *General Social Survey* (GSS) du National Opinion Research Center fait des enquêtes depuis 1972 qui vont toutes dans ce sens. On note une animosité particulière vis-à-vis des Afro-américains qui recevraient trop de l'Etat providence. Cela se traduit par une relation inverse entre le pourcentage de la population noire et le soutien aux dépenses sociales dans les Etats fédérés (p.226).

Toujours sur le terrain des enquêtes d'opinion, les auteurs reprennent, pour justifier leurs analyses, les travaux de Gilens et Luttner². On note en particulier que « vivre à proximité de bénéficiaires de prestations sociales accroît le soutien à la redistribution quand ils appartiennent à la race de la personne interrogée, mais il le réduit quand ils appartiennent à une autre race » (p. 227). De plus, les noirs pauvres sont plus favorables à la redistribution que les blancs pauvres. « En résumé, les données des sondages d'opinion sont claires et fortes. Les relations interraciales constituent un élément crucial des préférences individuelles sur les dépenses sociales, la redistribution et la lutte contre la pauvreté. » (p. 228).

L'histoire - L'histoire des Etats-Unis apporte d'autres éléments à la démonstration. Deux exemples précis attestent le recours à une politique raciale pour détourner les américains d'un intérêt positif pour les questions de redistribution. Dans les années 1890, les élites du Sud ont instrumentalisé la haine des noirs pour éviter toute avancée sociale. Dans le milieu des années 1960, après que le *New Deal*, lancé en 1932, ait diffusé ses impacts positifs sur l'Etat providence, on observe une montée de la contestation de l'Etat providence. Ce mouvement a été incarné par l'ascension du républicain Barry Goldwater. L'élément déterminant de ce virement à droite était le poids des partisans de la ségrégation raciale dans les Etats du Sud. Cette évolution a d'ailleurs

été accentuée par l'ampleur de la vague anticommuniste de l'époque.

Le cas des Etats providences européens

En Europe, contrairement aux Etats-Unis, les Etats ont œuvré pour construire une collectivité homogène, parfois de manière violente. De ce fait, les adversaires de l'Etat providence ont eu du mal à diaboliser les pauvres en tant que membres d'une minorité. Certes, les histoires nationales sont différentes, mais elles ont toutes contribué à faciliter l'adhésion aux mécanismes de redistribution. Plusieurs vecteurs ont été à l'œuvre pour appuyer la constitution des identités nationales : obéir au gouvernement, accomplir le service militaire et payer des impôts. Les auteurs soulignent également le rôle actif des systèmes scolaires centralisés des pays européens, alors qu'ils sont décentralisés aux Etats-Unis. Naturellement, les relations fortes, en Europe, entre les mouvements socialistes et la construction d'un Etat providence doivent être ici rappelées.

Mais toute cette dynamique n'a pas empêché les « politiciens à thème ethnique » (p. 247) de cultiver les méfiances et les haines. « Les démagogues européens, écrivent Alesina et Glaeser, se sont montrés aussi ardents à exploiter le racisme que leurs homologues américains. Mais, avec l'homogénéité européenne, ils ont généralement trouvé beaucoup moins de matière première. » (p. 246).

L'antisémitisme n'a pas été absent des freins à l'Etat providence. Il a particulièrement joué lorsque les intellectuels juifs aux tendances socialisantes ont servi de repoussoir pour la droite afin de contrer les volontés distributives de la gauche.

L'exploitation de l'hostilité envers les immigrés est un thème récurrent dans les attaques contre l'Etat providence. L'argument est connu : souvent très pauvres, ils bénéficieraient d'une redistribution trop généreuse.

La présence en Europe des partis d'extrême droite et des partis populistes « montre bien que le racisme n'est pas une spécificité aberrante des Américains mais le résultat naturel d'une situation où des minorités sont exagérément pauvres et où des politiciens peuvent répandre la haine contre elles pour se faire élire sur un programme antisocial » (p. 264).

Alésina et Glaeser concluent sur ce thème en mettant en garde les Européens. « L'Europe

² M. Gilens « *Why American Hate Welfare : Race, Media and Politics of Antipoverty* » (University of Chicago Press, 1999) et de E. Luttner « *Group loyalty and the taste for redistribution* » (Journal of Political Economy, 2001).

s'étant diversifiée davantage, les Européens se sont montrés de plus en plus réceptifs à la même forme de démagogie raciste et antisociale qui a si bien fonctionné au Etats-Unis. Nous verrons si le généreux Etat providence européen pourra réellement survivre dans une société hétérogène. » p. 270

Conclusion

Les analyses des professeurs Alesina et Glaeser sur les visions différentes de l'Etat providence aux Etats-Unis et en Europe occidentale interpellent et, pourquoi le nier, dérangent un peu. La large palette des explications offertes par les auteurs est un enrichissement par rapport à certaines idées toutes faites. Mais la place donnée aux idéologies de la pauvreté des deux côtés de l'Atlantique et le poids accordé aux hétérogénéités raciales et ethniques nous font entrer sur des terrains inconfortables. En effet, la mesure des différences raciales et ethniques posent de très sérieux problèmes scientifiques et moraux. De plus, si l'hétérogénéité ethnique explique la faiblesse de l'Etat providence, c'est la faiblesse de l'Etat providence qui produit de l'hétérogénéité sociale. Enfin, la frontière peut devenir floue entre deux visions a priori antagonistes : la diversité comme richesse et l'hétérogénéité comme problème. Tout cela rappelé, les questions liées à l'hétérogénéité des populations sont incontournables quand on aborde les problèmes de répartition et de solidarité collective.

Ce livre est riche et complexe. Ecrit par deux américains éclairés, il serait dommage de le juger à contresens des ambitions des auteurs. Alesina et Glaeser nous rappellent très opportunément, en ce temps de mondialisation libérale, que l'Etat providence est une construction complexe, produit de l'histoire, des institutions et de l'expression des besoins collectifs. La réforme n'est pas une fin en soi. Et les analyses de deux brillants économistes sur les spécificités américaines devraient nous rendre attentifs aux forces qui sont à l'œuvre dans les mouvements de déconstruction de l'Etat providence.
