



# En transition

---

Dans une société en pleine évolution, l'État-providence est plus nécessaire que jamais

**Nicholas Barr**

**L**e monde a changé, et avec lui, les familles, le travail et les compétences. Dans les pays avancés au début de l'après-guerre, la plupart des gens se mariaient et restaient mariés. L'épouse fournissait les soins et le mari soutenait la famille, généralement dans un emploi stable pendant de nombreuses années, voire toute une vie, avec un ensemble de compétences immuables.

Cette simple description de l'époque montre clairement l'étendue des changements. Aujourd'hui, l'emploi à vie n'est plus la norme. Les marchés du travail sont de plus en plus fluides. L'évolution rapide des technologies exige des travailleurs une mise à jour de leurs compétences. Beaucoup plus de femmes ont un emploi rémunéré, un plus grand nombre de mariages se terminent par un divorce et la parentalité est moins étroitement liée au mariage.

Au fil des décennies, l'État-providence a évolué en réponse à ces changements économiques, démographiques et sociaux. Ce mouvement se poursuit et requiert de modifier la conception de l'État-providence, qui est aujourd'hui plus fondamental que jamais.

### Pourquoi un État-providence ?

Avant d'aborder des sujets particuliers, nous devrions poser une question essentielle : quel est le but d'un État-providence ? Un but bien connu est d'aider les pauvres. Un deuxième but fondamental, mais moins bien compris, est de s'attaquer aux défaillances du marché. Les marchés peuvent être inefficaces pour diverses raisons, qui font l'objet d'études intéressantes dans les domaines de l'économie de l'information, de l'économie comportementale, des marchés incomplets, des contrats incomplets et de la fiscalité optimale.

Ces problèmes expliquent et justifient l'existence d'États-providences. L'imparfaite information des consommateurs rend nécessaire la réglementation des soins de santé et des fonds de pension. L'information imparfaite des compagnies d'assurance sur le degré de risque des différents assurés demandeurs explique pourquoi l'État ou les institutions parapubliques offrent des assurances contre les risques sanitaires ou le chômage. Les comportements qui s'écartent de la rationalité économique stricte contribuent à justifier l'épargne-retraite obligatoire.

Pour ces raisons, et même si toute la pauvreté pouvait être éliminée par magie, un État-providence serait encore nécessaire pour fournir des assurances et aider les gens à planifier leur parcours de vie en redistribuant leurs revenus sur la durée de ce dernier.

Troisièmement, l'État-providence est un élément des politiques de soutien à la croissance économique (Ostry, Berg et Tsangarides, 2014). Il est de plus en plus important d'investir dans les compétences pour optimiser la croissance et en assurer le partage des fruits. Les transferts de revenu favorisent également la croissance ; par exemple,

les personnes qui peuvent se permettre une alimentation saine ont de meilleurs résultats scolaires.

Pour ces trois raisons, l'État-providence peut être considéré comme un instrument de partage optimal des risques :

- Considéré comme une assurance à la naissance contre des résultats futurs imprévisibles, il contribue à soulager la pauvreté.
- Considéré comme une réponse aux défaillances du marché, il s'attaque aux problèmes techniques de l'assurance privée, notamment en matière de chômage, de risques médicaux et de protection sociale.
- En partageant les risques de cette manière, il contribue à la croissance économique. Sans dispositif de protection, les gens sont moins susceptibles d'oser lancer une nouvelle entreprise. D'autre part, trop peu de risques est également sous-optimal : le système communiste protégeait les gens contre presque tous les risques et étouffait ainsi l'effort et l'initiative.

Un examen plus détaillé du rôle de l'État-providence en tant que mécanisme de partage des risques met en évidence la distinction entre risque et incertitude. Le raisonnement est déterminant : avec le risque, la distribution de probabilité des résultats est suffisamment bien connue pour que le mécanisme actuariel (c'est-à-dire les primes d'assurance liées au risque individuel) fonctionne raisonnablement bien. Par exemple, les données sur les accidents de la circulation causés par des conducteurs d'âges et de types de voitures différents sont suffisamment valables pour permettre aux assureurs de calculer les primes d'assurance automobile. Cependant, le modèle actuariel ne résiste pas bien à l'incertitude, notamment au sujet des taux d'inflation à long terme. En revanche, l'assurance sociale peut réagir à la fois au risque et à l'incertitude parce qu'un gouvernement peut exiger que tout le monde fasse partie d'un même groupe de risques et peut modifier les cotisations au fil du temps.

Quelles sont, pour la politique sociale, les conséquences des changements qui affectent les risques et les incertitudes pour les familles, le travail et les compétences ?

Lorsque les mariages étaient généralement stables, le risque principal pour une famille était le décès du soutien de famille. Aujourd'hui, un plus grand nombre de femmes très instruites acceptent un emploi rémunéré, et les structures familiales sont plus diversifiées. Ces changements appellent des politiques visant à élargir les choix entre le travail rémunéré et les obligations familiales, notamment en offrant des services de garde d'enfants abordables et une législation sur l'égalité salariale qui améliore l'équité entre les sexes.

Sur les marchés du travail, le risque principal était autrefois le chômage de courte durée. Aujourd'hui, les gens abordent le marché du travail de manières plus diverses. Ils changent d'emploi plus fréquemment, souvent avec des périodes de travail à temps partiel, de travail autonome, de chômage ou d'absence temporaire du marché du travail.



## Une bonne politique sociale exige que les interventions du marché et de l'État se renforcent mutuellement.

L'emploi est plus précaire. À l'avenir, les changements technologiques, y compris la diffusion de l'intelligence artificielle, pourraient rendre l'emploi encore plus précaire. En raison de cette plus grande diversité des relations avec le marché du travail, moins de travailleurs des pays avancés ont des antécédents d'emploi continu, de sorte que la gestion des cotisations à la sécurité sociale et aux pensions privées par l'intermédiaire de l'employeur est devenue moins efficace pour assurer une bonne couverture.

Les systèmes de protection sociale de l'après-guerre supposaient qu'un ensemble de compétences servirait la plupart des travailleurs pour la vie. Aujourd'hui, l'évolution constante de la technologie crée le besoin d'une main-d'œuvre plus qualifiée et plus diversifiée ; à cause de la rapidité du changement, les compétences ont une durée de vie utile plus courte. Ces tendances entraînent des changements fondamentaux en matière d'éducation et de formation. Il en faudra plus, avec plus de diversité dans les contenus et les méthodes de prestation, y compris un rôle plus important pour les entreprises ; il faudra aussi les répartir. Ces activités devront être financées à grande échelle.

Outre ces risques particuliers, les systèmes de protection sociale se prémunissent également contre les risques systémiques, notamment le risque d'une guerre commerciale ou d'une crise économique, l'instabilité politique, les dégâts environnementaux causés par les changements climatiques ou les accidents nucléaires, et une structure d'âge changeante.

Toutes ces questions ne sont pas nouvelles ; l'instabilité économique et politique des années 30 a été un moteur important de la réforme d'après-guerre. D'autres risques, notamment ceux liés aux dommages causés à l'environnement et aux changements technologiques, sont devenus plus importants. Il est essentiel de noter que ces risques ne sont pas seulement systémiques, mais qu'il s'agit aussi, pour la plupart, d'incertitudes. Ces deux aspects renforcent la centralité de l'État-providence.

### Mesures correctives

Quelles politiques devrions-nous adopter pour faire face à ces risques changeants et comment comptons-nous les payer ?

Pour faire face aux risques liés au revenu au cours de la vie professionnelle, il faut procurer un revenu aux chômeurs et rétablir et développer les possibilités d'en gagner un, par exemple par la formation et la garde d'enfants. C'est dans ce contexte que s'est tenue une nouvelle discussion sur une variante du revenu de base universel. Son applicabilité dépend à la fois du niveau des prestations et de la répartition des revenus. Étant donné que la distribution est biaisée en faveur des revenus les plus faibles, les bénéficiaires nets seront plus nombreux que

les contributeurs nets. Par conséquent, le taux d'imposition moyen élevé nécessaire pour financer des prestations généreuses créerait d'importants facteurs de dissuasion au travail. D'autre part, si les machines guidées par l'intelligence artificielle augmentaient les taux de croissance et élargissaient ainsi l'assiette fiscale, les contraintes budgétaires pourraient s'alléger. Un tel avantage pourrait devenir important pour la stabilité sociale et économique.

Pour faire face aux risques liés au revenu de retraite, il faut cesser de compter sur les cotisations en fonction de la situation d'emploi. Une partie de la solution consiste en un régime de pension forfaitaire, non contributif, financé par l'impôt et accordé sur la base d'un critère d'âge et de résidence, sans obligation de cotisation. De tels régimes se répandent dans les pays plus avancés, notamment au Canada, au Chili, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande, et dans certains pays en développement. Les pensions non contributives présentent un double avantage : elles soulagent la pauvreté et réduisent la différence de revenu de retraite entre les hommes et les femmes. Parallèlement, l'âge minimum de départ à la retraite est reporté au fil des années, à mesure que les gens vivent plus longtemps. Il faut faire des choix concernant le niveau de la pension non contributive et l'âge de la retraite pour réduire la pauvreté sans décourager le travail et l'épargne.

Il n'existe pas de régime de retraite optimal pour tous les pays (Barr et Diamond, 2009). Les régimes liés à la rémunération qui fonctionnent bien se présentent sous diverses formes. Un exemple en est le régime notionnel à cotisations déterminées mis en place par la Suède dans les années 90. Il s'agit d'un régime par répartition (les cotisations d'une année servent à payer les prestations de la même année). Cependant, contrairement aux régimes par répartition traditionnels, celui-ci prévoit des prestations étroitement liées aux cotisations totales d'un travailleur. Ce modèle a également été adopté en Lettonie, en Norvège et en Pologne. S'ils font partie d'un régime de retraite plus général, les comptes individuels devraient être gérés dans le cadre de régimes d'épargne simples et peu coûteux (obligatoires ou à adhésion automatique) qui offrent un choix limité et un bon choix par défaut aux personnes qui n'effectuent pas de choix (Barr et Diamond, 2017). À l'avenir, les paiements électroniques ouvrent la possibilité de fonder les cotisations de retraite sur les dépenses de consommation plutôt que sur les revenus.

En ce qui concerne les risques pour la santé, il est presque universellement reconnu dans les pays avancés que les défaillances insurmontables du marché rendent l'assurance actuarielle privée mal adaptée aux risques médicaux, les États-Unis étant le seul pays avancé à adopter

cette approche. L'une des principales conclusions (Barr, 2012) est que l'intervention à l'échelle nécessaire pour résoudre les nombreux problèmes techniques de l'assurance médicale actuarielle fondée sur le risque individuel conduit à un arrangement qui est, en fait, une assurance sociale, chaque assuré faisant partie d'un pool de risques unique.

Pour faire face au risque d'inadéquation des compétences, il faut reconnaître la complexité croissante de la prestation d'une éducation et d'une formation appropriées. L'éventail des compétences requises sur le marché du travail s'élargit, de même que les moyens de les acquérir. Étant donné la rapidité de l'évolution technologique, les travailleurs devront se recycler, parfois plusieurs fois, au cours d'une vie professionnelle de plus en plus longue.

Il faut donc mettre en œuvre un système qui bénéficie au moins de trois atouts stratégiques :

- un soutien actif au développement de la petite enfance, car des recherches convaincantes ont révélé que les lacunes précoces en matière de développement cognitif et social sont difficiles à combler ;
- des choix souples pour les individus quant à la matière, à la méthode et à la rapidité d'acquisition des compétences, et quant au cheminement de carrière par la formation professionnelle et scolaire ;
- un système de financement à l'appui de ces méthodes de prestation, y compris une combinaison de fonds publics et, dans la mesure du possible, un système performant de prêts étudiants, comme en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

Quelle est la place des cotisations individuelles dans ces nouveaux systèmes de protection sociale ? Les prestations liées au revenu doivent clairement être contributives. Cependant, lorsque le but premier des prestations est l'assurance (soins de santé) ou la réduction de la pauvreté (pensions de base), les cotisations gérées dans le cadre de l'emploi d'un travailleur sont non seulement moins efficaces que dans le passé, mais peuvent aussi décourager l'emploi dans le secteur formel. Par conséquent, les soins de santé et les prestations semblables seront mieux financés par une imposition à grande échelle (Levy, 2008) ou par une source de revenus spécifique qui n'est pas liée à la situation d'emploi — par exemple, en prélevant une partie du produit de la taxe sur la consommation.

Dans tous ces domaines, il est important de faire la distinction entre la structure d'une activité et son mode de financement. Une activité est-elle délivrée plus efficacement par le marché ou par l'État ? En l'absence de défaillances importantes du marché, la répartition du marché complétée par des transferts de revenu est généralement supérieure. Comment devrait-on financer l'activité ? S'il s'agit d'un financement public, la réponse dépendra de la situation budgétaire et de l'économie politique d'un pays. Par exemple, les habitants des pays scandinaves votent en

faveur d'une augmentation des impôts pour financer des services publics plus nombreux et de meilleure qualité, ce qui n'est politiquement pas possible aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

### Motifs d'une intervention de l'État

Enfin, pourquoi l'État devrait-il intervenir ? Une bonne politique sociale exige que les interventions du marché et de l'État se renforcent mutuellement, et que la conception des politiques aille dans le sens de la théorie économique. Il existe de nombreuses solutions qui tiennent compte des défaillances du marché, de l'évolution des conditions du marché du travail et des structures familiales, et s'inspirent des découvertes de l'économie comportementale — par exemple, inciter les gens à épargner davantage en les inscrivant automatiquement à un régime de retraite.

Tous les régimes de retraite supposent une participation importante de l'État au financement et à la réglementation et, à des degrés divers, à la prestation des services. La prestation des soins de santé peut être privée, comme au Canada ; publique, comme en Scandinavie ; ou mixte, comme en Allemagne et en France. Le financement des soins de santé peut être organisé au niveau national ou infranational, ou par des organismes sans but lucratif. Cependant, dans tous les cas, les systèmes qui fonctionnent bien sont fondés sur l'assurance sociale ou le financement fiscal, et non sur une assurance actuarielle privée.

Une grande partie du débat sur la politique sociale est de nature idéologique. Aux États-Unis, la participation du secteur public aux soins de santé est souvent qualifiée de « socialisme » ; au Royaume-Uni, la participation du secteur privé est largement décriée comme étant une « privatisation ». Ces arguments ne sont pas utiles parce qu'ils placent l'idéologie au mauvais endroit. La place appropriée (et vitale) de l'idéologie est dans la fixation des objectifs. Les rôles respectifs du marché et de l'État devraient être traités avant tout comme une question technique liée à l'ampleur de la défaillance du marché face aux incertitudes et risques majeurs. **FD**

**NICHOLAS BARR** est professeur d'économie publique à la London School of Economics and Political Science.

### Bibliographie :

Barr, Nicholas. 2012. *The Economics of the Welfare State*, 5th ed. New York: Oxford University Press, 254–57.

———, and Peter Diamond. 2009. "Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions." *International Social Security Review* 62 (2): 5–29.

———. 2017. "Designing a Default Structure: Submission to the Inquiry into Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness." Australia Productivity Commission.

Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution.

Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.