

FICHE DE LECTURE

Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century

Volume 1 : The Story*

Peter H. Lindert

Cambridge University Press, New York, 2004

La croissance du progrès social

Éloi Laurent

Département des études de l'OFCE

Peter H. Lindert est professeur d'économie à UC Davis et chercheur associé au NBER. Spécialiste d'économie politique et d'histoire économique — ses recherches actuelles portent notamment sur la dynamique des inégalités — et bon connaisseur des questions européennes, il est également réputé pour avoir co-signé un des meilleurs manuels d'économie internationale sur un marché pourtant très concurrentiel. Avec *Growing Public*, il nous propose un manuel de progrès social.

Car il s'agit bien pour lui dans cet ouvrage de révéler théoriquement et empiriquement la mécanique de la social-démocratie: comment l'expansion de la démocratie a permis l'extension des politiques sociales; comment en retour l'extension des politiques sociales a permis de soutenir durablement une croissance stable et forte. Jusque récemment.

L'argument le plus économiquement incorrect de la démonstration mérité d'être livré d'emblée: le coût net des transferts sociaux et des prélèvements qui les rendent possibles serait tout simplement nul pour la collectivité. Il y aurait donc bien des « repas gratuits » (*free lunches*) dans le système économique et le progrès social serait l'un d'entre eux.

* L'ouvrage se compose de deux volumes, le second, sous-titré « Further evidence » (« preuves supplémentaires »), rassemble le détail formalisé des arguments présentés dans le premier, qui fait seul l'objet de la présente fiche de lecture.

eloi.laurent@ofce.sciences-po.fr

I. L'économie politique du progrès social

L'intérêt du livre est d'abord de rappeler, au moment même où partout s'impose comme une évidence la thèse du déclin inéluctable d'un État-providence submergé par l'histoire de sa démographie et la géographie de la mondialisation¹, que celui-ci est une invention récente, fruit de processus politiques longs et complexes jalonnés de controverses violentes sur l'ampleur de la redistribution que doit assurer la puissance publique (celle-ci n'ayant jamais, nulle part, dépassé 3 % du PIB avant 1900). L'auteur s'attache ensuite à mettre au jour les rouages de la machine social-démocratique²: pourquoi et comment, en moyenne, la part de la redistribution dans le revenu national a-t-elle été multipliée par 10 en seulement un siècle dans les sociétés qui ont fait le choix de la démocratie? Et, c'est un point capital, combien le progrès social leur a-t-il coûté? L'enjeu le plus immédiatement contemporain émerge au bout de cette chaîne problématique: la stabilisation des dépenses de redistribution dans les pays de l'OCDE à partir des années 1980 est-elle l'amorce de leur déclin annoncé, sinon programmé? Faut-il s'en réjouir, notamment en Europe? Précisons que toutes les réponses à ces questions s'appuient sur de solides preuves empiriques, que l'auteur propose au lecteur de reproduire en mettant à sa disposition de nombreuses données utilisées dans l'ouvrage³.

L'économie politique du progrès social s'énonce simplement: la période contemporaine (les deux derniers siècles) se signale dans l'histoire par un phénomène inédit. Les classes les moins favorisées de la société industrielle ont utilisé l'arme de leur participation politique (*voice*⁴) pour exiger et obtenir des classes les plus favorisées des transferts de revenus. Une participation politique étendue a ainsi progressivement conduit à une extension des dépenses sociales. Le passage de régimes non-démocratiques à des démocraties élitaires puis à des démocraties de plein exercice a permis le premier, et donc le second développement. La croissance des dépenses de redistribution est un symptôme démocratique.

Il convient, pour reconstituer le raisonnement dans toute sa richesse, de commencer avec l'auteur par quelques définitions simples: les « transferts sociaux » recouvrent les aides sociales, les indemnités

1. Une évidence qui nécessite tout de même de savantes mais implacables démonstrations, comme celles présentées dans Razin et Sadka (2005).

2. L'adjectif « social-démocrate » désignant habituellement un courant politique de l'après-guerre, on lui préférera ici « social-démocratique ». De même, lorsqu'il est fait référence dans cet article à la « social-démocratie », c'est dans la perspective historique la plus large qu'il convient de l'entendre.

3. Les données sont disponibles à la fois sur le site de l'éditeur: <http://www.cambridge.org/uk> (« Growing Public », puis « Online Resource ») et sur celui de l'auteur: <http://www.econ.ucdavis.edu/faculty/fzinder/>, (« Lindert Data CUP book »).

4. Le concept est emprunté à Hirschman (1970).

chômage, les systèmes publics de retraites, les dépenses publiques de santé et le financement public du logement. Les « dépenses sociales » comprennent ces « transferts sociaux » auxquels s'ajoutent les dépenses publiques d'éducation. Cette définition exclut par conséquent du périmètre public « providentiel » une part non négligeable de l'intervention socio-économique de l'État, et notamment les politiques publiques de protection de l'emploi, le pouvoir réglementaire attaché au corporatisme économique, les politiques de stabilisation, etc.. Mais elle permet de mieux identifier le « noyau dur » du projet social-démocratique encastré dans la réalité mouvante du capitalisme de marché: la redistribution du capital physique et humain.

Reprenons les trois séquences de l'ouvrage: la préhistoire, le fondement et le développement et enfin la remise en cause de la social-démocratie, telle que définie ici.

La préhistoire de la redistribution dans l'Occident industrialisé est une application sociale du principe de taxation optimale « à la Ramsey ». Les gouvernements élitaires d'avant 1914 se sont en effet efforcés de maintenir les « sans voix » (*voiceless*) à proximité du seuil de pauvreté, leur permettant donc de survivre de leur travail, tout en les empêchant de s'élever socialement, ce qui a permis de stabiliser pour un temps les sociétés industrielles. Si les dépenses sociales étaient réduites à si peu avant le XX^e siècle, c'est donc parce que le « voice » était lui-même subtilement contraint.

Le rôle central joué ultérieurement par le « voice » est bien illustré, au cours de ce prologue de l'État-providence, par l'exemple de l'Angleterre, qui institue des lois sur la pauvreté entre 1782⁵ et 1834 et les abolit graduellement après cette date. S'appuyant sur les travaux de George Boyer⁶, l'auteur défend l'idée selon laquelle l'Angleterre a développé un système de lutte contre la pauvreté pour satisfaire la demande des grands propriétaires terriens, qui voulaient conserver sans frais leur main d'œuvre *in situ* en hiver ou pendant les crises agricoles. La structure politique décentralisée de l'Angleterre d'alors a été déterminante dans le développement de cet embryon d'arsenal social, les systèmes d'assistance étant gérés localement (et par conséquent sous influence politique locale) et non au plan national. Les performances en matière d'éducation publique de l'Allemagne et des États-Unis, comparées à celles de l'Angleterre du XIX^e siècle et des États-Unis du XX^e siècle, ne s'expliquent pas différemment: il faut pour les comprendre recourir à la variable explicative « voice ».

5. Le « moment Spenhamland » (1795), repéré par Polanyi, ayant en réalité été précédé de deux décennies par les premières législations sociales anglaises.

6. Professeur d'économie du travail à Cornell University et auteur notamment de *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*, Cambridge University Press, 1990.

C'est enfin bien entendu l'expansion de la participation politique qui a contribué de manière décisive au développement des transferts sociaux à partir de 1880 (l'auteur ne néglige pas pour autant le rôle du vieillissement de la population et de la croissance des revenus). Lindert insiste au passage sur le fait que la thèse de l'éviction des dépenses privées de charité par les dépenses publiques d'assistance ou d'assurance n'a guère de sens: les deux étaient inexistantes avant le développement des États-providence à la fin du XIX^e siècle et les deux ont alors pris leur essor simultanément.

Venons-en au fondement de la social-démocratie. L'auteur l'éclaire sous la forme de deux paradoxes: le « mystère du repas gratuit » (« the free lunch puzzle ») et le « mystère de Robin des Bois » (« the Robin Hood puzzle »). Ce dernier paradoxe est ainsi formulé: les dépenses sociales sont négativement corrélées avec la pauvreté et les inégalités; or, selon l'auteur, les dépenses sociales devraient être le plus élevées là où elles sont le plus nécessaires et aussi là où il y a relativement peu de riches afin que ceux-ci puissent plus facilement être taxés. Mais l'observation historique ou géographique révèle la situation contraire: les dépenses sociales sont plus élevées dans les pays riches, ceux-là même où la distribution du revenu et de la richesse est relativement plus égalitaire.

« Le paradoxe du repas gratuit » s'énonce quant à lui de la manière suivante: dans la plupart des manuels d'économie publique, les modèles standards enseignent que les prélèvements et les transferts conduisent à des pertes nettes de bien-être pour la collectivité et affaiblissent la croissance économique. Or, selon l'auteur, l'étude des données disponibles ne révèle absolument pas que les dépenses sociales soient négativement corrélées, ni au niveau du PIB par tête, ni à son taux de croissance, au contraire. Il se pourrait donc que l'État-providence, et le progrès social qu'il promeut, soit un « repas gratuit ».

Lindert se propose de résoudre ces deux paradoxes et, pour ce faire, dévoile la mécanique de la social-démocratie. Si la participation politique est l'élément moteur dans la construction de l'État-providence, c'est-à-dire si les dépenses sociales augmentent à mesure que la participation politique devient plus démocratique, le « paradoxe de Robin des Bois » s'en trouve résolu: les dépenses sociales sont les plus fortes dans les sociétés les plus égalitaires. Ce phénomène est encore renforcé par celui de l'empathie sociale: dans les sociétés libres, lorsque les classes moyennes commencent à être touchées par la pauvreté ou à constater son développement autour d'elles, elles exigent une augmentation des dépenses sociales⁷. Les États-providence se sont ainsi

7. La montée du sentiment d'insécurité sociale constitue, avec la mondialisation et la dynamique du progrès technique, le troisième fait stylisé que notre temps partage, en Europe, avec la fin du XIX^e siècle et dont l'histoire socio-économique enseigne qu'il devrait conduire, comme les deux autres, non pas à un reflux de l'État providence, mais au contraire à son redéploiement.

développés plus fortement dans les pays où les classes moyennes préca-
risées ayant voix au chapitre politique étaient susceptibles de devenir
des classes défavorisées.

Le second paradoxe trouve également réponse : si la croissance des
dépenses sociales ne réduit pas celle du revenu, c'est parce que les
gouvernements qui régissent des États-providence développés sont
rationnels. Ils calibrent les prélèvements et les transferts qu'ils savent
potentiellement « distordants » en sorte de minimiser leur impact sur
le revenu national. Les États-providence généreux ont donc développé
des stratégies darwiniennes de survie économique et se caractérisent
par des « tax mix » plus favorables à la croissance que leurs homologues
libéraux. Les nations qui ont choisi des niveaux élevés de dépenses
sociales ont en somme également choisi des prélèvements qui
occasionnent des pertes nettes faibles et leurs gouvernements prennent
garde à ne pas engendrer des effets désincitatifs trop importants en
terme de travail, d'accumulation ou de production. Ainsi, les taux de
participation ont certes chuté dans les pays qui ont fait le choix du
progrès social, mais la productivité de ceux qui travaillent y a augmenté,
en partie à cause d'un effet de composition et en partie sous l'impact
positif direct des dépenses sociales sur la productivité (éducation, santé,
logement, etc.). Enfin, l'auteur remarque que les coûts d'administration
de l'État-providence sont d'autant plus faibles (et pèsent donc d'autant
moins sur les finances publiques) que les prélèvements et les presta-
tions sont plus étendus.

Si certaines politiques publiques sont en apparence anti-économiques
(comme la fixation d'un salaire minimum proche du salaire médian),
elles contribuent en fait à évacuer du marché du travail les salariés les
moins productifs. Même les indemnités chômage ne semblent pas
coûteuses en terme de croissance dans cette perspective, puisqu'elles
contribuent à augmenter la productivité par heure travaillée. Les pré-
retraites se sont développées en Europe selon la même logique
économique. Au total, l'effet net de l'État-providence sur la croissance
du PIB s'avère nul (mais positif en terme de bien-être). À la question :
« Pourquoi certaines nations dépensent-elles beaucoup plus en matière
de redistribution qu'il y a deux cents ans, un siècle ou cinquante ans ? »,
l'auteur répond : « parce que le développement des dépenses sociales
a comme origine l'essor de la démocratie ». À la question « Qu'a coûté
cette croissance du progrès social ? », l'auteur répond : « rien ».

Pris dans son entier, l'ouvrage est certainement très stimulant mais
sans doute trop ambitieux : il promet davantage qu'il ne prouve et il
faudra plusieurs années pour que ses thèses deviennent pleinement falsi-
fiables. On se contentera, dans les deux prochaines sections, d'en
proposer un questionnement critique général et d'en envisager une
application intéressante dans le contexte européen.

2. Institutions et croissance ou croissance et institutions?

La question qui grandit à mesure que le livre progresse est celle qui hante la littérature qui tente de clarifier le lien causal — ou simplement corrélatif — entre institutions (politiques et/ou économiques) et croissance: le caractère endogène (ou non) de certaines institutions. Deux analyses nous aident à préciser la nature de ce lien redevenu essentiel pour la théorie économique: d'une part, la prudence empirique recommandée par Rodrik (2004); d'autre part, le retournement analytique prôné par Glaeser *et al.* (2004).

Dani Rodrik insiste d'abord sur la nécessité absolue, dans l'étude du rapport entre institutions et croissance, de « démêler le réseau des causalités » en présence avant de tirer la moindre conclusion des corrélations observées. Il rappelle d'ailleurs à cet égard que l'usage de variables instrumentales dans ce but ne doit pas conduire à une théorisation hâtive de simples outils économétriques⁸. Or, dans l'analyse proposée par Lindert du lien entre expansion des droits de vote et croissance des dépenses sociales, il paraît peu probable que les droits de vote soient totalement exogènes. Il faudrait alors sans doute, plus que ne l'a fait l'auteur qui avance des arguments d'ordre chronologique pour défendre sa thèse, « démêler » ce « réseau de causalités » et trancher notamment le fait de savoir si (au moins) une troisième variable ne serait pas responsable de l'expansion du « voice » et de celle des dépenses sociales en Europe.

Plus radicalement, Glaeser *et al.* prônent l'inversion du rapport causal entre institutions et croissance et, partant, contribuent à brouiller la relation démocratie/croissance. Les auteurs montrent en effet que les pays sous-développés sortent souvent de leur ornière sous la conduite d'un dictateur politiquement répressif mais économiquement bienveillant, bienveillance économique qui autorise ensuite les sociétés à améliorer la qualité de leurs institutions politiques. Cette ligne de raisonnement renvoie à une littérature plus vaste, mais en lien étroit avec *Growing Public*, sur le lien entre nature des régimes politiques et développement économique⁹.

Les régimes de « démocratie élitaire » de la fin du XIX^e siècle ont-ils alors, en restreignant pour un temps l'expansion du « voice » en Europe, pavé à leur insu la route de la social-démocratie et de son âge d'or des années 1950 et 1960? Lindert répond dans l'ouvrage en inversant à son tour cette logique: si l'expansion du « voice » a permis aux systèmes redistributifs d'émerger, c'est la conjonction de l'accroissement du revenu par tête et de l'empathie sociale des classes

8. Son analyse critique de l'usage de la variable « taux de mortalité des colons » par Acemoglu, Johnson et Robinson (2002) est particulièrement éclairante.

9. Pour une discussion de certains travaux de cette littérature et du lien avec la variété des formes institutionnelles du capitalisme contemporain, voir Fitoussi (2004).

moyennes à l'égard des classes défavorisées qui lui a permis de se maintenir puis de se développer.

3. La réforme des États-providence européens: plus d'efficacité contre moins de justice ou moins des deux?

Pour traiter brièvement, finalement, des implications pour l'Union européenne de 2005 des thèses défendues dans le livre, on peut commencer par évoquer les résultats de deux études de pays présentées dans l'ouvrage, traditionnellement perçus comme des cas polaires dans le débat sur les politiques sociales: les États-Unis¹⁰ et la Suède.

Peter Lindert nous rappelle à propos que les États-Unis sont très loin de se caractériser par l'absence de politique sociale, qui serait remplacée en totalité outre-Atlantique par la politique macroéconomique. Historiquement d'abord, les États-Unis se sont distingués par un effort considérable en matière d'éducation supérieure (occupant la première position dans ce domaine depuis 1945) et un programme important de développement de l'éducation primaire et secondaire, qui s'est certes essoufflé à partir des années 1960. La politique d'immigration est également une politique sociale au premier chef, notamment dans son rapport avec le financement des retraites publiques¹¹ (*Social Security*). Les aides sociales sous condition de ressource (*welfare*) ont enfin connu des bouleversements majeurs dans la période récente. Si l'auteur juge que ces politiques ont été dans le passé aussi distordantes pour l'offre de travail que dans les autres pays de l'OCDE, il indique que les États-Unis, depuis l'instauration de l'EITC et la réforme de 1996, sont entrés dans un régime d'incitations supérieures à la moyenne de l'OCDE¹². Enfin, l'auteur confirme que la performance américaine en matière de santé publique est la plus mauvaise des 20 premiers pays de l'OCDE, du fait de coûts bureaucratiques considérables, de marges trop élevées réalisées sur la vente des médicaments et les services médicaux, l'ensemble se traduisant par des espérances de vie anormalement faibles en comparaison internationale¹³. Premier enseignement de ce premier cas: la nécessité de la réforme structurelle, pas plus que l'activisme en matière sociale, n'est l'apanage de l'Europe.

Le cas de la Suède est encore plus éclairant. Lindert montre que la faible croissance que le pays a connu au cours des années 1990, le fameux « épuisement du modèle suédois » sur lequel on continue de prendre appui pour justifier l'abaissement des protections sociales sur

10. L'étude des États-Unis est dispersée dans l'ouvrage, l'analyse du « modèle suédois » fait seule l'objet du chapitre 11.

11. Rapport qui n'a cependant rien d'automatique.

12. Cet argument pouvant apparaître en contradiction avec les développements antérieurs.

13. Le régime alimentaire et la pratique sportive étant maintenus constants.

l'ensemble du continent, n'est pas le fait de l'État-providence mais de l'État stabilisateur, coupable de mauvaise gestion macroéconomique. Deuxième leçon : la réforme de l'État-providence ne peut se concevoir que dans un cadre macro-structurel intégré et cohérent, dans lequel les politiques macroéconomiques ne constituent pas des freins mais des accélérateurs de changement¹⁴.

Mais l'enseignement le plus fondamental des analyses de Peter Lindert pour l'Union européenne est la mise au jour, non pas d'un dilemme, mais d'une équation¹⁵ entre efficacité et justice : les États-providence européens sont aussi efficaces que justes, sinon plus. Le discours économique dominant est retourné, ce qu'a d'ailleurs accepté avec fair-play *The Economist* lorsque l'hebdomadaire a rendu compte de l'ouvrage¹⁶. L'avenir n'en est pas moins sombre : sous l'effet de la concurrence fiscale et sociale, les États-providence européens deviennent plus injustes et sont menacés de devenir à terme inefficaces.

Parce qu'ils taxent actuellement nettement plus le travail que le capital (la taxation des revenus du capital¹⁷ a été de 24 % pour la France et 20 % pour l'Allemagne entre 1991 et 1997 contre 31 % pour les États-Unis¹⁸ ; la taxation des revenus du travail au cours de la même période a été de 40 % pour la France, 36 % pour l'Allemagne et de 22 % pour les États-Unis¹⁹), et la consommation que le revenu (la taxation de la consommation a été de 18 % pour la France, 16 % pour l'Allemagne et 6 % pour les États-Unis²⁰), les États-providence ont eu tendance, en Europe, à devenir inéquitables dans la dernière décennie²¹. Mais parce qu'ils retirent du marché du travail les salariés les moins productifs, les États-providence demeurent efficaces.

Le problème européen serait donc celui d'une efficacité constante qui s'accompagne d'une injustice croissante, puisque les travailleurs, qui supportent en plus le poids du chômage de masse, financent largement un système social qui offre beaucoup et demande peu aux détenteurs de capitaux. C'est aussi, à terme, celui de la persistance d'un équilibre fiscal et social non-coopératif qui finira par venir à bout de l'efficacité²².

14. Notons à cet égard que parmi les pays nordiques qui tour à tour servent de modèle pour le reste du continent européen dans la période récente, seule la Finlande est soumise au régime macroéconomique de la zone euro (la Suède et le Danemark n'en font pas partie, la Norvège voire l'Islande n'appartiennent pas même à l'UE).

15. Cette notion est empruntée à Jean-Paul Fitoussi, « L'équation solidarité-emploi », *Le Monde*, 31 janvier 2004.

16. « Taxing the poor to pay the poor », *The Economist*, 1^{er} avril 2004.

17. Mesurée par la moyenne des taux marginaux effectifs sur la période.

18. Chiffres OCDE, cités par *The Economist*.

19. Chiffres de l'auteur, pp. 236-237.

20. *Idem*.

21. Lindert montre également qu'ils taxent davantage le tabac et l'alcool que les produits de luxe.

22. Voir sur ce point Le Cacheux (2000) et Laurent (2005).

Cet argument prend encore plus de sens dans le contexte où l'on recherche activement pour les combattre les causes réelles du retard européen en terme de niveau de vie par rapport aux États-Unis. Si on admet avec Blanchard (2004) que le problème européen est davantage de quantité (nombre d'heures travaillées) que de qualité (productivité horaire) du travail²³, alors « l'activation » des politiques sociales prônée par « l'agenda de Lisbonne » (2000) pourrait bien avoir comme conséquence involontaire de remettre au travail des chômeurs moins productifs que les actifs actuels, ce qui reviendrait à l'opération blanche consistant à compenser la réduction du « déficit de quantité » par la dégradation de celui de la qualité²⁴.

Les États-providence européens seraient globalement efficaces et, qui plus est, ils n'auraient en fait rien coûté en terme de croissance économique. Cette thèse est rafraîchissante dans le contexte d'un débat politique qui, en France notamment, oppose de gauche à droite « les inégalités » à « la réforme ». Elle implique notamment qu'il n'y a aucune nécessité économique au reflux sur le continent, fût-il objectivé en « déclin », des systèmes de redistribution²⁵. C'est peut-être le mérite le plus essentiel de ce livre américain que de nous amener finalement à cette interrogation foncièrement européenne: serions-nous, alors, en train de changer de régime politique?

Références bibliographiques

- ACEMOGLU D., S. JOHNSON, et J. A. ROBINSON, 2002 : « Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution », *Quarterly Journal of Economics*, 117(4).
- ATKINSON A. B., 1999 : *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge, MA: MIT Press.
- BLANCHARD O., 2004 : « The economic future of Europe » *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, n° 4, Fall.
- CREEL J., E. LAURENT, et J. LE CACHEUX, 2005 : « La stratégie de Lisbonne engluée dans la tactique de Bruxelles », *Lettre de l'OFCE* n° 259, 23 mars.
- FITOUSSI J.-P., 2004 : *La démocratie et le marché*, Paris, Grasset.

23. Mais en ajoutant à son diagnostic l'existence d'un chômage involontaire de masse.

24. Cf. Creel, Laurent et Le Cacheux (2005).

25. Les conséquences économiques du repli de l'État-providence sont en revanche bien établies, par exemple par Atkinson (1999).

- GLAESER E., *et al.*, 2004 : « Do institutions cause growth? », *NBER Working Paper* n° 10 568.
- HIRSCHMAN A. O., 1970 : *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- LAURENT E., 2005 : « From Tax Competition to Social Race to the Bottom: European Models and the Challenge of Mobility », in Fitoussi, J-P. and Padoa Schioppa, F. (eds.), *Report on the State of the European Union, Vol. 1*, Palgrave Macmillan, à paraître en avril 2005.
- LE CACHEUX J., 2000 : « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe » in *Questions européennes*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique n° 27, La Documentation française, Paris.
- PRESCOTT E., 2004 : « Prosperity and Depression », Richard T. ELY Lecture, *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 92, n° 2, May.
- RAZIN A., E. SADKA, 2005 : *The Decline of the Welfare State*, Cambridge, MA: MIT Press.
- RODRIK D., 2004 : « Getting institutions right », *CESifo DICE Report*, Été 2004.