

## **EN BREF**

*Depuis trois décennies au moins, on parle et on écrit beaucoup à propos de la crise de l'État-providence. Certains s'en réjouissent, ceux-là même pour qui le meilleur État-providence devrait être réduit à sa portion congrue ; d'autres la déplorent, craignant la disparition de ce qui, pour eux, a fait la prospérité et la stabilité de nos sociétés. On assiste ainsi dans tous les pays européens à un vif débat sur la crise de l'État-providence, ses causes et les éventuels remèdes qu'elle appelle.*

*Malheureusement, ce débat se déroule le plus souvent sans s'appuyer sur de bonnes mesures de performance. L'objet de cet opuscul est précisément de présenter une évaluation de la performance des États-providence européens fondée sur la construction d'indicateurs synthétiques. Ces indicateurs mesurent le degré avec lequel chaque État-providence réalise cinq objectifs fondamentaux : la réduction des inégalités, la lutte contre la pauvreté, la réduction du chômage, la qualité de la santé et de l'éducation. Plusieurs raisons ont présidé au développement de tels indicateurs. D'abord, ils permettent de comparer la qualité des États-providence de façon objective. Que de fois n'entend-on pas dans tel ou tel pays de la vieille Europe justifier l'existence de structures paralysantes ou de droits acquis au nom d'une protection sociale plus performante qu'ailleurs. Autre raison : permettre de tester la réalité du dumping social que d'aucuns brandissent le plus souvent pour pousser les gouvernements à réduire la voilure de leur protection sociale. Enfin, ces indicateurs permettent de comparer la qualité de l'inclusion sociale dans les douze pays qui se sont ajoutés à l'Europe des quinze il y a quelques années et qui pour la plupart venaient du bloc soviétique.*

*Il ressort de notre analyse que les pays de la vieille Europe, et tout particulièrement l'Allemagne et la France, ont des États-providence qui sont performants, moins cependant que les pays nordiques<sup>1</sup>.*

**Mathieu Lefebvre** est docteur en économie et chercheur à l'université de Liège. Il a effectué ses recherches postdoctorales à l'université de Lyon II, où il est membre du Groupe d'analyse et de théorie économique (GATE). Ses thèmes de recherches sont l'économie du travail, l'économie publique et l'économie du vieillissement.

Docteur en économie (Yale University), **Pierre Pestieau** a enseigné à Cornell University et à l'université de Liège, dont il est professeur émérite. Il est aussi membre du CORE (Centre for Operations Research and Econometrics de l'Université catholique de Louvain) et membre associé de l'École d'économie de Paris. Ses principaux sujets d'intérêt sont l'économie publique, l'économie de la population et la sécurité sociale. Il a notamment publié *The Welfare State in the European Union* (Oxford University Press, 2005).

1. Cet opuscule reprend en partie des publications antérieures : T. J. Coelli, M. Lefebvre et P. Pestieau, « On the convergence of social protection performance in the European union » et M. Lefebvre, S. Perelman et P. Pestieau, « La performance de l'État-providence européen. Quel enseignement pour la Belgique ? ». Voir aussi P. Pestieau, *The Welfare State in the European Union : Economic and Social Perspectives*, et M. Lefebvre et P. Pestieau, « L'économie belge, l'économie des Belges. Inégalités et politique économique depuis l'après-guerre ». Les auteurs remercient Luc Arrondel, Philippe Askenazy, Daniel Cohen, André Masson, Grégory Ponthière, Claudia Senik, Sergio Perelman et Tim Coelli de leurs commentaires et suggestions. Ils ont également bénéficié du soutien financier du projet GRASP (Growth and Sustainability Policies for Europe).

## Introduction

Voici quelques brèves de comptoir que l'on pourrait entendre à Paris ou à Berlin dans un bistro populaire comme à la buvette du Parlement. Le style changerait mais pas le contenu : « Nous avons la meilleure protection sociale du monde. » « L'extension de quinze à vingt-sept pays de l'Union européenne a enlaidi notre paysage social. » « Avec l'ouverture des frontières, nos États-providence se doivent d'être moins généreux pour ne pas attirer toute la misère du monde. » « Une chasse au gaspi déterminée permettrait d'obtenir la même protection sociale avec la moitié des dépenses sociales. » Ces propos peuvent connaître de nombreuses variantes. Leurs correspondent d'ailleurs des affirmations qui en prennent le contre-pied : « Nous avons la pire protection sociale... » Il est clair que sur le sujet on entend tout et son contraire, ce qui témoigne d'absence d'étalon permettant de mesurer la qualité et la performance de la protection sociale.

L'ambition de cet opuscule est précisément de fournir une mesure de la performance des États-providence. Pour des questions de données, mais aussi parce que c'est là que nous vivons et que le débat est le plus vif, nous nous limiterons à l'Europe. Cette mesure devrait nous permettre de comparer les performances de différents pays et d'en étudier l'évolution dans le temps. Ces indicateurs de performance apportent une réponse à la question d'un éventuel *dumping* social et à celle de l'impact de l'extension de l'Union européenne à vingt-sept membres et bientôt davantage.

Mais d'abord qu'entendons-nous par État-providence ? Nous utiliserons les expressions d'État-providence et de protection sociale de façon interchangeable. Ce sont des expressions passe-partout qu'il n'est pas facile de définir. L'économiste britannique A. Atkinson<sup>1</sup> cherchait à définir le concept d'assurance sociale, la comparait à un éléphant pour lequel il n'y a pas de

---

1. A. Atkinson, « Social insurance ».

bonne définition mais que l'on reconnaît dès que l'on en voit un. Ainsi en va-t-il de l'État-providence que l'on repère aux interventions étatiques visant à assurer un certain niveau de sécurité et de bien-être à l'ensemble de la population. Il s'agit, à titre d'illustration, des politiques de santé, d'éducation, de lutte contre la précarité ou de soutien à l'emploi. Cela découle de la reconnaissance par l'État de sa responsabilité en matière de gestion des risques directement reliés à la vie en société. Ces interventions prennent la forme de dépenses sociales, d'éducation publique et d'assurance maladie mais aussi de législations sociales. On associe souvent l'origine de l'État-providence aux politiques d'assurance sociale de Bismarck (Allemagne) et aux politiques d'assistance sociale de Beveridge (Grande-Bretagne). Il a vraiment pris son essor après la Seconde Guerre mondiale. Au cours des années 1980, un important mouvement de remise en question de cette forme de régulation sociale s'est étendu au sein des pays occidentaux. Margaret Thatcher, en Grande-Bretagne, et Ronald Reagan, aux États-Unis, représentent probablement les figures dominantes de ce mouvement de réforme. Depuis lors, les difficultés budgétaires sont venues s'ajouter à la contestation libérale pour créer ce qu'il est convenu d'appeler la crise de l'État-providence. Aujourd'hui plus que jamais, nous avons besoin de disposer de bons indicateurs de performance qui puissent être comparés dans le temps et entre pays et répondre à la question clef : l'État-providence est-il vraiment en crise ?

Mais comment définir la performance de l'État-providence ? Dans la mesure où il peut être appréhendé comme une organisation poursuivant différents objectifs, sa performance doit être évaluée par la mesure dans laquelle il remplit les objectifs qui lui sont assignés par l'autorité de tutelle, en l'occurrence l'État ou plutôt l'ensemble des citoyens. Comme les objectifs sont multiples, se pose le problème de l'agrégation en un seul indicateur de performance. Ce problème peut être résolu par le recours au concept de frontière des meilleures pratiques. Cette frontière est construite en prenant appui sur les pays les plus performants. Comme on le verra plus

loin, la performance d'un État-providence sera mesurée par sa capacité à se rapprocher de cette frontière.

Mais pourquoi un tel exercice ? Il est généralement admis qu'au cours de ces dernières décennies la performance de nombreux États-providence appartenant au noyau des quinze premiers membres de l'Union européenne fut excellente, en tout cas satisfaisante. Cependant, depuis quelques années, il est également reconnu qu'il y a lieu de s'inquiéter pour l'avenir. Des menaces croissantes pèsent en effet sur le fonctionnement de l'État-providence. Elles ont pour noms vieillissement, concurrence fiscale, changements familiaux et segmentation du marché du travail. Le vieillissement démographique pose de sérieux problèmes et met en péril le financement de la protection sociale liée au troisième âge. La raison n'est pas le vieillissement lui-même, puisque pour y faire face, il suffirait d'accroître progressivement l'âge de départ à la retraite. La source des problèmes réside dans la difficulté que la société éprouve devant la nécessité de se réformer. Par ailleurs, la concurrence fiscale qui est l'une des conséquences de la mondialisation peut freiner les efforts redistributifs des États-providence. Par crainte d'attirer toute la misère du monde, les États sont tentés d'être de moins en moins généreux à l'égard de leurs pauvres, de leurs malades et de leurs handicapés. Cela conduit éventuellement au *dumping* social. Très longtemps, la famille était le vecteur de protection sociale le plus efficace. Elle l'est de moins en moins pour diverses raisons. La mobilité géographique, le travail des femmes, la nucléarisation de la famille, tout cela contribue à une certaine déliquescence de la solidarité familiale. Enfin, il y a le marché du travail qui produit une précarisation croissante des travailleurs non qualifiés ; les causes en seraient la mondialisation et le progrès technique. Pour toutes ces raisons, les États-providence européens ont besoin de réformes, réformes qui permettraient une meilleure adéquation entre leurs structures et la réalité socio-économique actuelle, très différente de celle qui prévalait après la Seconde Guerre mondiale, lorsque les grands programmes de protection

sociale ont été créés. Avant de procéder à toute réforme, il est nécessaire de cerner aussi précisément que possible comment les États-providence actuels remplissent leurs missions, essentiellement au nombre de deux : assurer une bonne protection contre les grands risques de la vie (le chômage, la maladie, l'invalidité, l'absence de qualification) et réduire au mieux les inégalités sociales et la pauvreté. Ces missions sont générales et il serait tentant de les détailler à l'envi pour inclure, par exemple, les retraites et le bien-être des personnes âgées ou la politique familiale et la pauvreté des enfants. Mais cette dispersion nuirait à la qualité de nos évaluations. Nous ferons cependant une entorse à cette règle. Une section sera consacrée au traitement des personnes âgées dans la protection sociale, traitement privilégié selon d'aucuns et pas uniquement en France.

Il faut à cet égard se rappeler que la remise en cause fondamentale du secteur public et la vague de privatisation que l'on a connues il y a quelques décennies n'ont pas été précédées par de bonnes études de performance et d'efficacité des entreprises publiques<sup>1</sup>. De telles études auraient sans doute permis de procéder avec moins de naïveté et d'idéologie en remettant au centre du débat les seuls objectifs valables, la recherche de l'efficacité et de l'équité, et non pas la question somme toute secondaire de la propriété. De même aujourd'hui où il est tellement question de réformer l'État-providence le plus souvent en en réduisant la voilure, il nous paraît essentiel d'en mesurer la performance et ainsi d'appréhender la réalité de la crise qu'il connaît, si crise il y a.

Dans cet opuscule, nous nous limitons à l'étude de la performance de l'État-providence. Ce concept est proche de celui de bilan de la politique sociale ou encore de qualité de l'inclusion sociale. Il est important de distinguer le concept de performance de celui d'efficacité dans la mesure où dans l'évaluation de la première nous ne nous intéressons pas aux

---

1. Les pays nordiques font exception. De nombreuses études d'efficacité des services et des administrations publics y ont été menées.

facteurs pouvant l'expliquer. Pour distinguer la performance de l'efficacité, nous prendrons une analogie, à savoir la manière dont on peut évaluer et éventuellement classer les étudiants au sortir d'un cycle scolaire. On le fait généralement sur la base des notes obtenues dans différentes branches. Ces notes sont alors additionnées selon certaines pondérations préétablies, ce qui donne lieu à une note globale, un classement et l'attribution de certaines mentions. On parlera dans ce cas de la performance de l'étudiant. Une autre évaluation pourrait être imaginée, dans laquelle on tiendrait aussi compte des ressources matérielles et psychologiques dont dispose chaque étudiant. Un étudiant venant de milieu aisé et doté au départ d'un gros capital confiance aura moins de mérite à obtenir une certaine mention qu'un étudiant issu d'une famille modeste et pour lequel le monde des études est inconnu. On parlera alors de mérite, concept qui se rapproche du concept d'efficacité en économie. L'efficacité dite technique ou productive met en relation la performance d'une unité de production avec les ressources mises en œuvre pour réaliser cette performance. Typiquement, dans le domaine agricole, la performance se limitera à la quantité de maïs et de blé produite et les ressources seront constituées par l'ensemble des facteurs de production utilisés : terre, main-d'œuvre, matériel, engrais, etc. Dans le cas d'une exploitation agricole, on peut facilement mesurer l'efficacité productive. On peut ainsi affirmer qu'avec les ressources utilisées, elle aurait pu produire davantage de maïs et de blé si elle s'était située sur la frontière des meilleures pratiques.

Dans ce qui suit, nous expliquons pourquoi dans une analyse de l'État-providence il faut se limiter à une étude de la performance et éviter la tentation de procéder à une étude d'efficacité. Ce choix est dicté par le manque de données permettant une vraie analyse d'efficacité. En revanche, nous sommes favorables à des mesures d'efficacité pour autant qu'elles se restreignent à des composantes de l'État-providence, par exemple des hôpitaux publics ou des agences de placement.

Cet opuscule s'organise selon les lignes suivantes. Nous présentons d'abord les données qui sont publiées depuis une quinzaine d'années par la Commission européenne. À des fins de comparaison, elles seront normalisées. Ensuite, avant d'aborder la question de la performance, nous analysons les données de dépenses sociales pour en discuter la pertinence. La section suivante est consacrée à une comparaison des performances des États-providence européens en 2010 pour les membres de l'UE15<sup>1</sup>. C'est en effet la dernière année pour laquelle nous disposons de données. Puis pour ces pays, nous testons la présence d'une éventuelle convergence de performance, voire de rattrapage, sur une période allant de 1995 à 2010. Nous passons alors à l'étude de la performance des vingt-sept pays européens, ce qui nous permet d'évaluer l'incidence de l'élargissement de l'Union européenne. Une section est consacrée à la délicate question de l'efficacité des dépenses sociales. Enfin, nous traitons spécifiquement de l'une des missions prioritaires de l'État-providence, à savoir la protection des personnes âgées. Une dernière section porte sur les leçons diverses que l'on peut tirer de cet exercice.

---

1. Union européenne comprenant les quinze premiers membres. On utilisera l'abréviation UE27 pour désigner l'Europe à vingt-sept et UE12 pour représenter les douze nouveaux venus.