



***LE CAPITAL
AU XXI^E SIÈCLE
DE THOMAS PIKETTY
ÉTUDE DU CHAPITRE 13:
UN ÉTAT SOCIAL
POUR LE XXI^E SIÈCLE***

JEAN-PIERRE BROVELLI
OCTOBRE 2015

SOMMAIRE

01 LES PHASES DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTAT SOCIAL AU XX^E ET XXI^E SIÈCLES	3
02 LES MISSIONS ET LES DÉPENSES SOCIALES DE L'ÉTAT AU XX^E ET XXI^E SIÈCLES	5
03 LA REDISTRIBUTION MODERNE: UNE LOGIQUE DE DROITS	6
04 MODERNISER L'ÉTAT SOCIAL ET NON LE DÉMANTELER: LES INSTITUTIONS ÉDUCATIVES ET LE SYSTÈME DES RETRAITES PARMI LES DOMAINES CONCERNÉS	7
05 LA QUESTION DE L'ÉTAT SOCIAL DANS LES PAYS PAUVRES ET ÉMERGENTS	10

Les interventions de l'État connaissent une première phase de développement au xx^e siècle à l'issue de la Première Guerre mondiale. Les prélèvements obligatoires, qui financent les dépenses de l'État passent, d'environ 8% du revenu national en 1870 à 15-18% à la fin des années 1920; cela à la suite de la conversion des économies de guerre en des économies tournées vers une production civile. L'intervention a ensuite continué à se développer dans les années 1930, pour faire face à la crise née de 1929 aux États-Unis. Elle s'intensifie encore dans les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale, pour les mêmes raisons qu'après la Première Guerre mondiale, auxquelles s'en ajoutent de nouvelles qui touchent aux domaines de l'éducation, de la santé et des transferts de revenu. On arrive ainsi à 25-30% de prélèvements publics dans le revenu national en 1950.

Piketty ne dit rien du contexte politique et social dans lequel se construit, surtout dans la seconde moitié des années 1940, un État social dont les pièces maîtresses seront : une assurance maladie et vieillesse, ainsi qu'une assurance chômage, étendues à tous les salariés. Si on prend le cas de la France, le compromis sur l'État Providence a été obtenu dans le cadre d'un rapport de force favorable aux salariés face au patronat. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les syndicats ouvriers sont puissants et les partis de gauche et de centre gauche dominent la scène politique. Entre le 21 octobre 1945, date des élections à l'Assemblée Constituante et le 5 mai 1947, date de l'exclusion des ministres communistes du gouvernement : MRP (Mouvement Républicain Populaire), PC (Parti Communiste) et SFIO (Section Française de l'Internationale Socialiste), réunissent par addition de leurs scores entre 73% et 75% des électeurs. La période est aussi marquée par un bref consensus entre les partis majoritaires et le Général de Gaulle, reconduit comme chef du gouvernement provisoire le 13 novembre 1945. Il démissionnera le 21 janvier 1946. C'est au cours de cette période que les ordonnances sur la Sécurité sociale promulguées en octobre 1945 seront mises en application.

Avec l'accroissement des besoins sociaux, les prélèvements obligatoires se situent en Europe entre 40 et 55% du revenu national en 1980. Mais l'augmentation de l'intervention budgétaire et fiscale de l'État dans les années 1980 n'a pas empêché, sur cette même période, le recul de son intervention dans l'industrie et la finance. Et la France après une reprise des nationalisations en 1981-1982 a rejoint les autres pays dans une vague de privatisations à partir de 1986.

Une nouvelle poussée de l'intervention de l'État a eu lieu avec la crise de 2008, elle s'est réalisée dans la finance. Face à cette crise « les gouvernements et les banques centrales des pays riches n'ont cette fois, pas laissé le système financier s'effondrer et ont accepté de créer les liquidités nécessaires permettant d'éviter la cascade des faillites bancaires, qui dans les années 1930 avaient mené le monde au bord du gouffre. »⁰¹

Mais ce regain de l'intervention publique dans la finance n'a été que temporaire. Elle s'est bornée à limiter l'impact immédiat de la crise et « n'a pas véritablement apporté de réponse durable aux problèmes structurels qui l'ont rendue possible, en particulier le manque criant de transparence financière et la montée des inégalités ». Face à cette persistance de problèmes structurels, Piketty note que certains réclament un « retour de l'État » et font remarquer qu'il a été nécessaire, au moment de la crise des années 1930, pour assurer une reprise économique durable. Cette reprise s'est fondée sur des mesures fortes comme celles prises par

⁰¹ Chapitre XIII, § : *La crise de 2008 et la question du retour de l'État*

Roosevelt aux États-Unis, où en quelques années le taux supérieur de l'impôt fédéral sur le revenu est passé à 80%.

Piketty prend en compte cette demande de « plus d'État » mais souligne que la question ne se pose pas de la même façon dans les années 2010 et dans les années 1930, pour une raison simple : « le poids de l'État est plus lourd aujourd'hui qu'il ne l'était à l'époque », et ajoute un peu plus loin : « le grand bond en avant de l'État a déjà eu lieu : il n'aura pas lieu une seconde fois, ou tout au moins pas sous cette forme ».

Après avoir montré le cheminement vers la dimension économique de l'État d'aujourd'hui, Piketty explore la forme majeure de son intervention : l'accomplissement de missions sociales, d'où la terminologie de « l'État social », qu'il emploie tout au long du chapitre.

Piketty commence par envisager les missions sociales de l'État principalement sous l'angle des dépenses qu'elles génèrent en terme de pourcentage de revenu national. Ce faisant, il note certaines caractéristiques nationales.

À l'époque contemporaine, les missions sociales l'emportent très largement sur les missions régaliennes dont les principales sont : la défense, le police, la justice et la constitution des grandes infrastructures. Ces missions représentent environ un dixième du revenu national, tandis que les missions sociales en représentent entre le quart et le tiers suivant les pays. On peut les décomposer en deux moitiés. Il s'agit d'une part des dépenses publiques d'éducation et de santé, et d'autre part des revenus de remplacement et de transferts. Chacune de ces deux catégories de dépense représente généralement entre 10% et 15% du revenu national dans tous les pays développés au début du XXI^e siècle.

L'éducation représente 5%-6% du revenu national. L'éducation primaire et secondaire est presque entièrement gratuite dans tous les pays, mais l'enseignement supérieur peut être fortement payant, en particulier aux États-Unis, et à un degré moindre au Royaume-Uni.

La santé prise en charge par l'État représente 8%-9% du revenu national. La dépense en ce domaine va dans le sens de l'accroissement compte tenu des progrès des techniques médicales et des besoins en formation des personnels. L'État ne prend pas en charge la totalité de la dépense de santé, mais sa plus grande partie en Europe où il en finance les trois quart. Il en finance seulement la moitié aux États-Unis, le reste restant à la charge des ménages. Au moment où Piketty écrit son livre, aux États-Unis l'assurance-maladie est réservée aux plus pauvres et aux personnes âgées. Piketty y note un système de santé moins efficient qu'en Europe : « si l'on ajoute le coût des assurances privées, le système de santé américain est de loin le plus cher du monde (près de 20% du revenu national contre 10%-12% en Europe), alors même qu'une part importante de la population n'est pas couverte et que les indicateurs sanitaires sont moins bons qu'en Europe. Quels que soient leurs défauts, il ne fait aucun doute que les systèmes publics universels d'assurance-maladie offrent un meilleur rapport coût/bénéfice que le système américain ».

Comme l'ensemble éducation-santé, les revenus de transfert et de remplacement représentent 10% à 15% du revenu national. Piketty revient à plusieurs reprises sur ce point. Ces revenus sont essentiellement constitués des retraites, des allocations chômage et des minimas sociaux. Ils laissent inchangé le revenu disponible des ménages, c'est-à-dire le revenu après versement des impôts et cotisations, et après perception des revenus sociaux. Sur l'ensemble des ménages, l'État prend pour redonner.

Les retraites représentent de très loin la plus grande partie du total des revenus de remplacement et de transfert. Dans certains pays tels que la France ou l'Italie, elles dépassent à elles seules 12%-13% du revenu national, alors que les revenus de transfert et de remplacement, où elles sont incluses, représentent rarement plus de 15%. Il s'agit là cependant des cas les plus avantageux pour les retraités : aux États-Unis et au Royaume-Uni, les retraites ne représentent que 6%-7% du revenu national, cela du fait de l'existence d'un plafond proche du salaire moyen, à l'opposé du système dit « latin » où il peut atteindre jusqu'à huit fois ce niveau.

Par comparaison aux retraites, les allocations chômage (1%-2% du revenu national) et les minima sociaux (moins de 1%) représentent des masses beaucoup plus réduites. Ces dépenses sont souvent violemment contestées, et à tort nous dit Piketty. Prenant l'exemple des minimas sociaux. Il indique que : « le taux de recours à ces minimas est généralement beaucoup plus faible que pour les autres prestations, ce qui reflète le fait que les effets de stigmatisation (et souvent de complexité de ces dispositifs) dissuadent souvent ceux qui y ont droit de les demander ».

Dans le paragraphe qui porte cet intitulé, Piketty s'interroge sur l'objectif des missions sociales. Il en ressort un objectif d'accès de tous les citoyens à l'éducation, à la santé et à des conditions de vie décentes avec un minimum de revenu. On constate que cet objectif relève d'une logique d'égalité des droits plutôt que d'une logique d'égalité des conditions. Il faut cependant noter que l'accès de tous à l'éducation et aux soins médicaux réduit l'inégalité des conditions. Pour résumer : l'égalité en termes de droits sociaux réduit les inégalités face aux risques de la vie mais laisse subsister l'inégalité des revenus. C'est donc à cette caractéristique des missions sociales de l'État que Piketty consacre ce paragraphe.

Après avoir noté que « la redistribution moderne ne consiste pas à transférer les richesses des riches vers les pauvres, ou, tout au moins, pas d'une façon aussi explicite », Piketty illustre son propos par l'exemple des retraites : le principe d'égalité s'exprime en ce domaine par une « quasi proportionnalité avec le salaire obtenu pendant la vie active », qui laisse subsister les inégalités de revenu.

Piketty se place ensuite à un niveau plus abstrait en recherchant la justification de l'approche en termes de droits dans les différentes traditions politiques et philosophiques nationales. Il les trouve dans la Déclaration d'indépendance américaine de 1776 et surtout dans la Déclaration des droits de l'Homme de 1789. Parmi les principes énoncés par cette dernière Piketty fait particulièrement ressortir celui selon lequel : « l'égalité est la norme, l'inégalité n'est acceptable que si elle est fondée sur l'utilité commune ».

De la réflexion de Piketty sur la question des inégalités sociales dans l'intérêt de tous, il semble qu'on puisse tirer l'idée qu'elles sont envisageables dans la mesure où elles sont constitutives d'opportunités, y compris pour les plus pauvres. Peut-être, peut-on rendre cette idée plus concrète en l'exprimant de la façon suivante : l'existence de revenus élevés, pourtant générateurs d'inégalités, est souhaitable à partir du moment où tous les citoyens, y compris les plus modestes, par l'effort méritant peuvent y accéder. Pour terminer sur ce point, Piketty évoque « les moyens de faire progresser réellement et efficacement les conditions de vie des plus désavantagés », ce qui paraît effectivement nécessaire pour qu'ils puissent mettre à profit les opportunités d'enrichissement que peut leur offrir la société.

Piketty conclut qu'en ce domaine, les questions « ne seront jamais tranchées par des principes abstraits ou des formules mathématiques. Elles ne peuvent l'être que par la délibération démocratique et la confrontation politique. » Effectivement, dans cette optique reste à déterminer jusqu'où doit aller l'aide aux plus démunis et jusqu'où peuvent aller les inégalités, en particulier de revenu.

Pour résumer les idées de Piketty, l'auteur de ces lignes a été amené à les interpréter. Sur ce point, il est particulièrement recommandé au lecteur de se reporter à l'ouvrage de référence pour se faire lui-même une idée.

04 MODERNISER L'ÉTAT SOCIAL ET NON LE DÉMANTELER: LES INSTITUTIONS ÉDUCATIVES ET LE SYSTÈME DES RETRAITES PARMI LES DOMAINES CONCERNÉS

Pour Piketty bien que les investissements dans la formation, la santé, la culture et le développement durable puissent être, à juste titre, jugés prioritaires, l'extension indéfinie de l'État social n'est pas envisageable. Une progression des prélèvements obligatoires au rythme connu au cours de la période 1930-1980, les porterait à 70%- 80% du revenu national d'ici à 2050-2060. Un tel niveau entraînerait une trop forte réduction du revenu disponible pour acheter des biens et de services produits par le secteur privé. Cependant, « il existe des besoins objectivement croissants en termes de formation et de santé, qui peuvent sans doute justifier un léger accroissement des prélèvements publics à l'avenir ». Ainsi, on peut penser que dans les pays européens les prélèvements obligatoires se stabiliseront entre 40% et 55% suivant l'ampleur de l'État social national. Selon Piketty, à ce niveau se posent nécessairement « de sérieux problèmes d'organisation ». Des « formes innovantes de gouvernance » sont à inventer. Des structures intermédiaires entre les « deux formes polaires » de l'État et de l'entreprise privée existent déjà et participent à la production de services publics, et c'est cette direction que Piketty privilégie.

Le modèle que Piketty met en avant est celui d'un partenariat entre l'État et des associations ou fondations, en rupture avec celui d'un État unique producteur de services publics: « le fait qu'il existe un financement public n'implique pas que la production du service en question soit réalisée par des personnes directement employées par l'État ou les collectivités publiques au sens strict ». Mais avant de concevoir un modèle général de production de services publics plus performant, Piketty juge nécessaire de s'interroger en permanence sur l'organisation de cette production de services confrontée à un environnement en évolution constante. Dans cette optique, il propose de préciser les enjeux d'aujourd'hui « liés à deux domaines d'intervention particulièrement importants pour l'avenir: d'une part la question de l'égalité d'accès à la formation, et notamment à l'enseignement supérieur; et d'autre part, la question de l'avenir des systèmes de retraites par répartition dans un monde en croissance faible. »

Le premier domaine d'intervention examiné par Piketty est celui de l'éducation et plus précisément de l'enseignement supérieur.

Aujourd'hui la corrélation entre l'origine sociale et le niveau d'études atteint ou le diplôme obtenu par chacun reste forte. Pour caractériser ce constat on parle de *reproduction inter-générationnelle*: « elle est la plus faible dans les pays nordiques (coefficient de corrélation: 0,2-0,3 en Suède ou Finlande) et la plus élevée aux États-Unis (0,5-0,6). La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni sont apparemment dans une situation intermédiaire (0,4-0,5) ».

Piketty souligne le contraste avec l'idée selon laquelle les États-Unis se caractériseraient par une mobilité sociale exceptionnellement forte. Pour l'accès à l'enseignement supérieur aux États-Unis, Piketty pointe comme cause de l'influence de l'origine sociale le niveau des droits d'inscription (54 000 \$ pour l'année en 2012-2013 à Harvard) mais aussi les dons faits par les parents à l'université. Il n'est pas étonnant dans ces conditions de constater que « le revenu moyen des parents des étudiants de Harvard est actuellement de l'ordre de 450 000 \$, soit approximativement le revenu moyen de 2% des foyers américains les plus riches. »

Les droits d'inscription universitaires sont beaucoup plus faibles en Europe, si l'on excepte le cas du Royaume-Uni. Il n'en reste pas moins plus faible qu'aux États-

Unis. Il existe tout de même, comme il a déjà été dit, une corrélation entre l'origine scolaire et le diplôme. Cela s'explique par des mécanismes de sélection sociale et culturelle plus subtils (sur ce point Piketty fait référence à Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron). Non seulement le capital financier du milieu familial exerce une influence sur la trajectoire scolaire et universitaire des individus mais c'est aussi le cas de ce qu'on pourrait nommer le *capital culturel et relationnel familial*. Pour les écoles de commerce ou Sciences-Po, en France, on retrouve une influence sensible des moyens financiers des familles : « il semblerait que le revenu moyen des parents des étudiants de Sciences-Po soit actuellement de l'ordre de 90 000 €, ce qui correspond approximativement au revenu moyen des 10 % des français les plus riches... Aucune donnée ne permet de faire le même calcul pour les étudiants des autres grandes écoles, mais il est probable que le résultat ne serait guère différent. »

Dans sa recherche de pistes pour les solutions à inventer en vue d'une égalité des chances véritable dans l'accès à un enseignement supérieur de qualité, Piketty évoque le niveau élevé du rang des universités américaines dans les classements mondiaux, ce qui l'amène à préconiser la conciliation des avantages de la décentralisation avec ceux de l'égalité d'accès. Dans les solutions possibles, il en vient à prendre pour référence « ce que font les systèmes publics d'assurance maladie ». Il précise sa pensée de la façon suivante : « on s'appuie sur une certaine autonomie des producteurs (les médecins, les hôpitaux) tout en prenant en charge collectivement le coût des soins de façon à ce que tous les patients puissent y accéder ». Si on suit l'idée de Piketty, on en vient à imaginer un système d'enseignement supérieur où l'offre serait grandement privée. Ce qui est le cas de la médecine libérale et des cliniques deviendrait aussi celui de certaines universités privées mais à financement public. Car on aurait, face à une offre privée, une demande qui serait grandement financée par l'État : les frais de scolarité seraient remboursés par l'État ou réglés directement à l'établissement, comme actuellement les frais de soins majoritairement financés par la Sécurité Sociale. Il est clair que dans un tel système, l'offre tirant ses recettes d'une dépense publique devra être réglementée, en particulier du point de vue du prix de la scolarité.

Piketty conclut avec la nécessité de rompre avec une méritocratie qui porte encore l'empreinte de son invention par la classe dominante qui, au XIX^e siècle, a cherché à justifier son pouvoir par le diplôme. Il semble adepte d'un idéal de méritocratie juste.

Le second domaine examiné par Piketty est celui du système de retraites.

Il commence cet examen en exposant les principes de l'actuel système par répartition confronté à un environnement évolutif pour en déduire les défis à relever aujourd'hui.

Dans ce système ce sont les cotisations versées par les actifs au cours d'une période – par exemple l'année – qui servent pour le versement des pensions de retraite au cours de cette même période. Ainsi, le montant des retraites dépend de celui des cotisations, qui dépend du montant global du revenu des actifs, qui *in fine* dépend du volume d'activité, c'est-à-dire de la croissance. Il apparaît immédiatement que l'affaiblissement de la croissance pose problème au système des retraites par répartition. L'autre facteur d'influence sur le montant des retraites est l'évolution démographique. Ainsi les personnes qui ont pris leur retraite au milieu des années 1960 perçoivent leur pension sur la base de masses salariales plus élevées que celles sur lesquelles elles ont cotisé. En effet au milieu des années 1960, le taux de croissance est élevé et la génération nombreuse de « baby boomers » commence à arriver sur le marché du travail venant gonfler la population des cotisants.

L'abaissement du taux de croissance aux environs de 1,5 % dans les pays riches au XXI^e siècle, alors qu'il a été souvent supérieur à 5 % au cours des trente glorieuses, réduit d'autant le rendement de la répartition. Et le fait que le taux de croissance se situe nettement au dessous du taux de rendement du capital, qui lui tend à se stabiliser sur une fourchette 4 %-5 %, peut inciter à conclure que les systèmes de retraite par répartition doivent être remplacés par des systèmes basés sur la capitalisation.

Comme système dominant, Piketty opte pour un système de répartition qui doit être réformé pour une meilleure adaptation à un environnement nouveau en particulier démographique, mais cela n'exclut pas, selon lui, une certaine dose de retraite par capitalisation.

Comme argument non majeur mais non négligeable en défaveur du système par capitalisation, Piketty évoque la difficulté à le mettre en place. La substitution complète et immédiate d'un système par capitalisation à un système par répartition est impossible, « elle laisse une génération complète de retraités sur le carreau ». En effet, dans ce cas, pendant une génération, la totalité des cotisations des actifs irait non vers les retraités mais vers les institutions financières.

Mais l'argument majeur pour écarter la capitalisation et maintenir des systèmes de répartition « est qu'ils sont mieux à même de garantir le montant des pensions de façon fiable et prévisible, le taux de croissance de la masse salariale étant peut-être plus faible que le taux de rendement du capital mais cinq à dix fois moins volatil. »

En ce qui concerne les réformes du système de répartition à entreprendre, Piketty se montre partisan d'un principe général de recul de l'âge de départ en retraite : « dans un monde où l'on décède entre quatre-vingt ans et quatre-vingt-dix ans, il est difficile de conserver les mêmes paramètres que ceux mis en place à une époque où l'on décédait entre soixante ans et soixante-dix ans. En outre, l'augmentation de l'âge de départ à la retraite n'est pas seulement une façon d'augmenter les ressources disponibles pour les salariés et les retraités... Cela correspond aussi à un besoin de réalisation individuelle dans le travail. »

Mais Piketty n'écarter pas une retraite plus précoce pour certains : il constate une diversité des situations aussi bien en ce qui concerne l'âge d'entrée dans la vie active qu'en ce qui concerne la pénibilité du travail qui réagit sur l'espérance de vie. Cette diversité des situations individuelles dans le rapport au travail est mal prise en compte dans des systèmes de retraite complexes qui « se sont souvent construits par strates successives, à mesure que ces régimes étaient étendus à de nouveaux groupes sociaux et professionnels ». Et cette construction par strates a généré des inégalités entre les pensionnés dans le rapport entre le travail fourni au cours de la vie active et les conditions de leur retraite.

La solution à laquelle aboutit l'auteur est la suivante : « la mise en place d'un régime unique de retraites fondé sur des comptes individuels, permettant à chacun d'acquies les mêmes droits quelle que soit la complexité de sa trajectoire professionnelle. »

Pour terminer, Piketty revient sur l'idée que r (taux de rendement du capital) $> g$ (taux de croissance) mérite que soit portée quelque attention à la retraite par capitalisation, moyennant des garanties pour les plus modestes : « on peut d'ailleurs imaginer que le système unifié de retraite offre en complément du système par répartition une possibilité de rendement garanti pour les épargnes modestes et moyennes. »

En ce domaine, pour les pays du Sud où il n'existe pas encore un État social développé, la question qui se pose est celle du choix d'un modèle. En effet il n'existe pas de modèle universel d'État social, la différence entre celui de l'Europe occidentale et celui du Japon ou des États-Unis le montre : dans le premier cas les prélèvements publics sont de l'ordre de 45 %-50 %, dans le second seulement de 30 %-35 %.

Sur les modèles d'État social possibles pour le Sud, Piketty ne dit à peu près rien, il se borne à évoquer quelques aspects de l'état des lieux.

On ne peut parler de l'existence d'un État social affirmé qu'en Amérique latine, en Afrique du Nord et en Chine. En ces parties du globe, les prélèvements publics atteignent un seuil à partir duquel des missions sociales peuvent se développer, il est de 15 %-20 % du revenu national. En deçà, l'État ne peut assurer que peu de dépenses hors de ses fonctions régaliennes.

Piketty se borne à quelques indications sur la Chine où le salariat comme forme dominante du statut de l'emploi a facilité la mise en place d'un impôt concernant une partie importante de la population. Sur cette base on peut penser qu'un État social qui n'en est qu'à ses débuts va pouvoir se développer.

En Asie du Sud et en Afrique subsaharienne l'État social se limite à des dépenses de niveau faible pour la santé et l'éducation. L'explication de la faible ampleur des missions sociales tient à un prélèvement public trop faible pour assurer les ressources nécessaires à leur développement : il ne va guère au delà de 10 %. Parmi les causes explicatives de cet état de fait, Piketty pointe particulièrement « à partir des années 1980-1990, la nouvelle vague ultra-libérale venue des pays développés ». Elle a imposé une libération brutale des échanges qui a bouleversé certaines économies et dramatiquement tari les recettes provenant des droits de douane. Il résulte de cela que dans ces parties du globe où « le taux de prélèvement était légèrement inférieur à 15 % dans les années 1970 et au début des années 1980... il est tombé à guère plus de 10 % dans les années 1990-2000. »

Pour terminer, Piketty souligne l'importante corrélation entre la diffusion du statut salarial et le niveau des prélèvements publics, il y voit la cause principale de la différence de développement d'un État social entre la Chine et l'Inde.

En conclusion, l'auteur du *Capital au XXI^e siècle* se borne à souligner que « la question du développement d'un État fiscal et social dans le monde émergent revêt une importance capitale pour l'avenir de la planète. »