

public economics
économie publique

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 16 – 2005/1



~~économie~~publique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en France.

La revue ~~économie~~publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Dépôt légal avril 2006 – n° imprimeur 398487J

Conférences des Journées Louis-André Gérard-Varet
Public Economy Theory Meeting, Marseille, 2005

PET LAGV Conferences, Marseille, 2005

Des effets de l'ethnocentrisme sur les politiques redistributives

Virginie Guiraudon *

Résumé

Ce commentaire sur l'article de John Roemer et Karine Van der Straeten « Politiques sociales et immigration en France : une analyse des opinions et des comportements électoraux » souligne les apports de l'article en le positionnant par rapport aux études comparées et interdisciplinaires sur ces questions et développe quatre points. Tout d'abord, (1) il est important de ne pas assimiler préjugé raciste et opinions sur l'immigration. Les travaux sur les opinions sur l'immigration s'intéressent aux questions de visibilité de la question, d'information des enquêtés, et aux sentiment d'appartenance à un groupe menacé. (2) Le commentaire souligne le fait que les États-providence se sont développés en supposant l'homogénéité ethnique et depuis les années 1970 les gouvernements européens ont cherché à contrôler les nouveaux flux migratoires. (3) Le commentaire discute de la relation entre « welfare chauvinism » et welfare-bashing » dans l'électorat dit populaire. (4) Enfin, l'auteur traite du lien entre l'opinion de l'électorat, ses effets sur les partis politiques et les réformes de politique publique en matière de politiques redistributives en mettant en avant les variations inter-pays dans ce domaine.

*. Institut universitaire européen. Professeur Marie Curie en sciences politiques et sociales à l'Institut universitaire européen. Commentaire sur l'article de John Roemer (Yale) et Karine Van der Straeten (CNRS/Polytechnique) intitulé « Politiques sociales et immigration en France : une analyse des opinions et des comportements électoraux » (2005).

Summary

This review essay focuses on John Roemer and Karine Van der Straeten's article "Politiques sociales et immigration en France: une analyse des opinions et des comportements électoraux". It underlines their contribution to the debate by situating their research in a broader comparative and interdisciplinary perspective and highlighting four points. (1) the need to distinguish the notion of racist prejudice and anti-immigration opinion; (2) the relation between the development of the welfare state and nation-building (3) the relation between welfare chauvinism and welfare bashing among the electorate and (4) the link between public opinion and policy reforms and cross-national variation therein.

Mots clés : Racisme, immigration, État-providence, opinion publique, politiques sociales

Keywords: racism, welfare state, immigration, public opinion, social policy

L'article de John Roemer et de Karine Van der Straeten sur les possibles incidences des sentiments ethnocentriques dans l'électorat sur les politiques redistributives, principalement les politiques sociales, traite d'un sujet d'une grande actualité. Leur travail a le mérite de chercher à comprendre la dynamique de deux enjeux saillants dans l'opinion publique et dans les débats de politiques publiques en Europe depuis les années 1970 : la remise en cause de l'État-providence (« welfare state retrenchment ») et celle de l'immigration. Il s'agit d'apporter des outils méthodologiques et des éléments empiriques pour aborder un enjeu très important pour les partis politiques, en particulier les partis de gauche : la façon dont l'enjeu migratoire peut peser sur les résultats électoraux et, au final, sur les politiques redistributives.

D'un point de vue théorique, les auteurs postulent qu'il peut y avoir ce qu'ils appellent des effets directs de l'intolérance ou de l'hostilité envers certains groupes ethniques ou religieux sur les politiques sociales. Selon eux, les individus seront moins demandeurs d'assurance sociale s'ils considèrent que les bénéficiaires des politiques de redistribution sont des groupes issus de minorités ethniques dont ils ne se sentent pas solidaires ou, plus généralement, en cas d'érosion du sentiment d'appartenance à une communauté de destin nationale.

Ils pensent qu'il pourrait aussi y avoir des effets indirects si certains électeurs soutenant les politiques redistributives associées au programme des partis

de gauche votent malgré tout pour les partis de droite plus crédibles sur la question du contrôle des flux migratoires. Ces deux types d'effets sont testés sur des données françaises : les enquêtes du CEVIPOF (Centre d'études de la vie politique française, Paris) lors des campagnes présidentielles de 1988, de 1995, et de 2002. L'article comporte également une section, qui utilise le raisonnement contre-factuel développé dans d'autres travaux par Roemer, consacrée à l'effet de la présence d'un parti d'extrême-droite anti-immigration sur les programmes électoraux des autres partis politiques et sur leur chance de succès aux élections.

Au final, les auteurs concluent à un effet indirect non significatif ou de très faible amplitude de l'ethnocentrisme sur les politiques sociales mais à une corrélation importante dans la dernière année de l'enquête en particulier (2002) entre les opinions sur le nombre d'immigrés et celles sur les minima sociaux : plus les personnes interrogées trouvent qu'ils y a trop d'immigrés, plus elles se prononcent contre les minima sociaux. Il faut souligner que le rapport de causalité n'est pas établi mais que les réponses aux questions de l'enquête sont interdépendantes. D'après d'autres études du même type parues dans un livre de John Roemer et Woojin Lee, les effets sont aussi faibles au Danemark mais importants en Grande-Bretagne, montrant ainsi l'intérêt de développer des études comparées pour tester *inter alia* le poids de certaines variables institutionnelles : structure de l'État-providence, structure du système des partis, legs de l'histoire de l'immigration et/ou de la colonisation.

L'article foisonne de pistes de recherches et donne beaucoup d'idées sur les méthodes qui permettraient de mieux comprendre le rôle de l'opinion publique dans l'élaboration des politiques d'immigration et des politiques sociales. Dans les remarques qui suivent, je m'efforcerai de resituer l'étude dans les débats académiques actuels, sachant que l'article cite peu ou pas la littérature pertinente – certes peu développée en sciences économiques mais abondante en sociologie et en science politique (sur immigration et État-providence, voir Freeman, 1986 et Bommes et Geddes, 2000).

1. Racisme ou opinion anti-immigration ? Concepts et mesures

L'argument présenté serait plus convaincant et les données mieux exploitées si les concepts étaient plus clairement définis, en particulier celui « d'intolérance ethnique et religieuse ». En effet, au début de l'article, il est question de racisme (individuel) avec l'enquête Eurobaromètre. Le concept de racisme individuel renvoie à un phénomène psychosocial. Mais une opinion négative sur l'immigration ou le bien-fondé de la politique d'immigration ne signifie pas forcément préjugé raciste.

Il est dommage de ce point de vue de s'appuyer sur la littérature psychologique sur le racisme (et les travaux d'Adorno) à propos d'une question de l'enquête CEVIPOF visant à déceler une opinion sur l'immigration. En confondant les deux concepts (racisme et opinion sur la politique d'immigration), on risque d'oublier certaines hypothèses sur les opinions anti-immigration et leur rapport avec les opinions sur l'assistance sociale. En effet, il y a bien dans les travaux sur les enquêtes relatives à l'immigration un type d'explication qui met en avant la notion de « menace pour le groupe d'appartenance » (« group-based threat ») que l'on oppose généralement aux motivations liées à l'intérêt personnel (« self-interest ») de l'enquêté (voir Quillan, 1995). De la même façon, l'individu enquêté peut être en faveur de l'État-providence : il peut éventuellement en bénéficier mais il peut également y être favorable même si ce n'est pas dans son intérêt direct ; auquel cas il l'est uniquement par principe. Des études en cours essaient d'ailleurs de voir dans quelles mesures les attitudes sur l'immigration sont symétriques ou non : si les personnes sont plutôt « pour » par intérêt et « contre » pour des raisons symboliques, idéologiques ou identitaires (Fortin et Loewen, 2004). D'autres s'intéressent aux effets de la visibilité de la question ou des connaissances des enquêtés (par exemple, le nombre d'immigrés dans son pays). Il est d'ailleurs dommage de considérer *a priori* que voter sur les politiques sociales est un vote « économique » et voter sur l'immigration un vote « idéologique »

En bref, le racisme comme ressort psychologique individuel n'est peut-être pas le concept le plus pertinent ici. En outre, le racisme-préjugé n'est pas forcément quelque chose que l'on « avoue » aussi facilement à un enquêteur dans tous les pays de l'Union et cela a donné lieu à de vives critiques de la question Eurobaromètre où l'on demande aux personnes interrogées si elles se considèrent comme racistes. Un ouvrage récent du CEVIPOF dont sont issues les données de l'article a aussi souligné la sensibilité des réponses d'enquête sur l'intolérance aux questions elles-mêmes et à leur formulation (Grunberg, Mayer et Sniderman, 2002).

Dans le cas français où l'on a parlé de « lepénisation des esprits », il s'agit bien d'analyser les opinions anti-immigration largement répandues, les caractéristiques des personnes qui les expriment et les conséquences en termes de stratégie politique. En effet, en France, on constate qu'en 1984, seuls les électeurs du Front national, considéraient que la question de l'immigration (et de la sécurité) était importante mais qu'au fil du temps, les électeurs des autres partis aussi ont trouvé cette question importante. L'importance de la question de l'immigration pour le public (« salience ») est un facteur à considérer surtout si cela se fait au détriment d'autres questions (par exemple, la question des inégalités sociales, voir Schain, 2006) et motive le choix électoral. Ce développement complique encore la donne pour les partis politiques puisque « l'ethnocentrisme » ne recoupe pas les clivages gauche-droite comme Nonna Mayer, dont les travaux sont cités dans l'article, l'a souligné. Selon elle, ce ne sont d'ailleurs pas tout à fait les mêmes variables socio-

démographiques qui déterminent l'ethnocentrisme (le niveau d'éducation, l'âge, le revenu) et le vote (la religion, la classe sociale, le patrimoine).

Il y a un autre flou dans l'article sur les cibles des « intolérants ». Il est question d'« intolérance religieuse ou ethnique » sans plus de précisions. S'agit-il d'étrangers ? D'immigrés ? Est-il possible de restreindre les droits sociaux de ces catégories ? De chercher à empêcher de nouvelles arrivées ? On voit bien que, suivant les situations, les conséquences de la diversité ethnico-religieuse et de l'ethnocentrisme sur les politiques sociales ne seront pas les mêmes.

2. État-providence et diversité raciale/ethnique : quels rapports de causalité ?

Le postulat de départ de l'article rappelle la célèbre intervention de T. H. Marshall en 1949 sur la citoyenneté et les classes sociales dans laquelle il expliquait que les droits sociaux avaient été attribués lors des « premiers frémissements d'un sentiment d'appartenance à une communauté et de partage d'un héritage commun » (1965, p. 93) et les politiques sociales avaient renforcé la relation directe entre l'État central et les membres de la communauté nationale. De nombreux travaux ont ensuite montré l'importance des clivages raciaux dans la structure des systèmes de protection sociale au moment de leur création. Robert Lieberman (2002) rappelle ainsi le poids de l'esclavage et de la division entre Noirs et Blancs dès l'origine des programmes d'assistance aux États-Unis. Au Royaume-Uni, la question est vécue différemment, l'opposition entre métropole et colonies renforce l'idée de l'homogénéité ethnique de la métropole et le système politique (régime parlementaire avec système majoritaire) permet la mise en place d'un système d'assistance universel et centralisé, ce qui ne sera pas le cas en France. Dans les pays scandinaves, la construction de l'État-providence est encore aujourd'hui attribuée à l'homogénéité ethnique ou culturelle.

Mais si le développement de l'État-providence est lié à l'âge des nationalismes et à une vision racialisée du monde, son démantèlement sera-t-il dû à l'érosion du sentiment national ? En d'autres termes, l'État-providence est-il soluble dans la diversité culturelle ? C'est ce que l'article suggère et tente de démontrer. C'est une idée provocatrice mais qui oublie que les causes et les conditions de l'émergence d'une politique ne sont pas les mêmes que celles qui entraînent sa réforme ou son abandon. Entre temps, on a créé des bénéficiaires, des exclus et des mécontents, on a créé des administrations dépendantes de la poursuite des programmes (sur les « policy feedbacks » et la notion de « politics of retrenchment », voir Pierson, 1998).

En outre, si l'immigration ou les minorités ethniques issues de l'immigration mettent en péril la légitimité des programmes sociaux, la première réponse politique devrait être - et a été en Europe - d'exclure les immigrés (« *welfare chauvinism* ») et non de démanteler l'État-providence (« *welfare-bashing* »). En effet, depuis les années 1970, le discours dominant en Europe occidentale a consisté à dire : on ferme les frontières aux nouveaux arrivants car les ressources sont limitées (emplois et prestations sociales). Il ne fallait pas diviser le gâteau en trop de parts. Il n'y avait pas de dilemme pour les électeurs : droite et gauche ont dit qu'il ne fallait plus accueillir d'immigrés. Quand il est apparu évident que les immigrés ne repartiraient pas et que d'autres continuaient à arriver, on a mis en place une frontière à l'intérieur de l'État-providence : au début des années 1990, tous les pays ont nié aux étrangers en situation irrégulière et, dans certains cas, aux demandeurs d'asile, l'accès aux droits sociaux (sauf l'éducation obligatoire et les soins médicaux d'urgence). Certains États sont allés plus loin en liant l'obtention des prestations sociales au suivi de cours d'intégration (cours de langue et de civilisation) pour primo-arrivants (les Pays-Bas) et au nombre d'années de résidence (le Danemark) - à chaque fois sous des gouvernements comprenant des partis de gauche¹. Les partis de gauche ont peur d'être considérés comme laxistes sur ces questions en particulier par leur électorat populaire. Une peur plus ou moins justifiée selon les auteurs de l'article : la gauche aurait ainsi perdu 1 ou 1,5 % de voix aux élections présidentielles de 2002 passées à droite jugée plus crédible sur le contrôle migratoire.

3. L'attitude des « pauvres Blancs », *welfare chauvinism or welfare bashing* ?

En effet, l'un des résultats mis en avant par John Roemer et Karine Van der Straeten est la forte corrélation, s'accroissant dans le temps, entre rejet de l'immigration et rejet des politiques sociales redistributives (ex : le RMI). S'agit-il de « *welfare chauvinism* », connu en France dans le programme du Front national comme le principe de « préférence nationale » ou de « *welfare-bashing* », un rejet plus général des politiques d'assistance sociale et non simplement d'un désir de redessiner les contours de l'État-providence de façon à en exclure les étrangers ou les minorités ethniques ? La corrélation suggère plutôt que l'ethnocentrisme et le rejet des politiques d'assistance vont de pair.

Arrêtons-nous sur les deux types d'explications proposées. La première est la suivante : les opinions en matière d'immigration et en matière de redistribution

1. En réalité, on fait marche arrière puisque, après guerre, l'action des administrations sociales et des tribunaux avait étendu les droits sociaux non contributifs aux résidents étrangers.

sont expliquées par la même caractéristique socio-démographique individuelle. Les auteurs évoquent rapidement le rôle de l'âge. Il aurait été judicieux de se pencher sur les caractéristiques les plus souvent citées dans les études : le sexe, par exemple. En effet, les hommes sont généralement plus ethnocentriques et les femmes soutiennent plus fortement les politiques de redistribution (voir Svallfors, 1997, sur les attitudes envers les politiques de redistribution à partir de la ISSP). L'effet « genre » devrait accentuer la corrélation entre opinion positive de l'immigration et de la redistribution et il serait intéressant d'analyser la proportion de femmes dans ces réponses +/+. De même, il aurait été intéressant de creuser les données afin d'observer le rôle du niveau d'éducation et du revenu.

La seconde hypothèse avancée est que l'explication est une composante psychologique non observable dans les données : une propension à l'autoritarisme. La démonstration économétrique n'est pas reproduite dans l'article mais repose sur l'utilisation des autres variables comme contrôles : *ceteris paribus*, les opinions sur l'immigration expliquent les opinions sur le RMI en 2002. Il serait là encore intéressant de dialoguer avec les études existantes. Sur les attitudes envers les politiques sociales, Anton Derk (2005) s'est appuyé sur l'enquête ESS dans six pays (dont la France) pour étudier l'effet du niveau d'éducation. Il en résulte que les moins éduqués étaient les plus « égalitaristes » mais aussi les moins ouverts à l'universalisme et à la diversité culturelle, les plus défiants envers les autres et les institutions. Une sorte d'égalitarisme sans solidarité. De surcroît, l'étude confirme le moindre lien entre l'égalitarisme des moins éduqués et le vote partisan alors que les égalitaristes éduqués votent clairement à gauche. L'auteur conclut que, si les moins éduqués sont effectivement peu prêts à soutenir les politiques d'assistance par rapport aux politiques d'assurance sociale alors qu'ils seront les premiers à en bénéficier, ils sont plus sensibles à un discours populiste qui va accuser les immigrés ou d'autres de leurs maux plutôt que de les présenter en assistés sans avenir. Il existe bien sûr des différences inter-pays importantes mais l'étude confirme les intuitions de Roemer et Van der Straeten : le fait que le Front National est anti-égalitariste n'empêchera pas les électeurs les moins éduqués de voter pour lui pour défendre leurs particularités culturelles.

Au final, il reste cependant à expliquer l'évolution dans le temps de la corrélation entre opinion sur l'immigration et sur les politiques d'assistance (en prenant en compte la mise en place entre temps du RMI). Il faudra sans doute avancer d'autres hypothèses que celles avancées dans l'article car ces dernières ne sont pas vraiment faites pour expliquer des évolutions dans le temps (les caractéristiques sociodémographiques traduisent une stabilité qui ne permet pas d'expliquer un changement d'une élection à une autre mais plutôt les différences au sein d'un échantillon à un moment particulier). Y-a-t-il une plus grande visibilité des questions sociales et migratoires pendant la dernière campagne, une plus grande acceptabilité des idées des partis d'extrême-droite au fil du temps ?

4. Vote et réformes de politiques publiques : quel effet dans quel pays ?

Au total, les résultats présentés sur le cas français semblent montrer un effet indirect de l'ethnocentrisme sur les politiques sociales, faible : peu de votes perdus pour les partis socio-démocrates et peu de changement dans les programmes des partis politiques. La conclusion pratique pour les partis de gauche est qu'ils ne devraient pas « droitiser » leur discours sur l'immigration, chassant sur les terres de Jean-Marie Le Pen et de Nicolas Sarkozy avec un discours anti-immigrés.

Toutefois, il est important de comparer les résultats français à ceux obtenus dans d'autres pays et de chercher des explications aux différences éventuelles. Schématiquement et pour être brève, plusieurs hypothèses sont possibles :

- Les différences inter-pays correspondent à des *types d'États-providence* différents, tels que définis depuis par le livre de Esping-Andersen (1990). En effet, suivant la structure de l'État-providence, nous ne retrouvons pas les mêmes nombres et types de bénéficiaires ou d'exclus du système, ni les mêmes groupes sociaux soutenant les politiques redistributives. Ainsi, si la plupart des politiques sociales sont sous conditions de ressources (« means-tested ») comme dans les États-providence de type libéraux (Royaume-Uni, États-Unis) et non universelles, la plupart de l'électorat des classes moyennes peut penser qu'elle ne bénéficiera pas des prestations alors que ce sera le cas des minorités ethniques en raison de leur position sociale moyenne.
- Les différences inter-pays s'expliquent par le *type de système politique* et les possibilités de diffuser, de partager ou d'éviter toute responsabilité pour les réformes des politiques sociales (sur la notion de « blame avoidance » ou de « blame sharing », voir Weaver, 1986). Ainsi, dans les systèmes où les partenaires sociaux sont peu impliqués et où le gouvernement est issu d'élections au scrutin majoritaire à un tour favorisant le bipartisme – le Royaume-Uni – la traçabilité des réformes est simple pour l'électeur. C'est moins le cas dans les situations de paritarisme ou de négociation tripartite ou néo-corporatiste, de gouvernements de coalition ou dans les États fédéraux, bref quand il est difficile pour un électeur de sanctionner une réforme de politique publique en sanctionnant un parti. Les réformes font l'objet de larges consensus et, même en France, il y a du « blame-sharing ».
- Les différences, enfin, dénotent un autre rapport au pluralisme ethnique. On peut se poser la question dans le cas du Canada (Soroka et al., 2002) par exemple, pays de forte immigration et pourtant avec une forte adhésion aux politiques redistributives.

Au total, l'article de John Roemer et Karine Van der Straeten ouvre de nombreuses perspectives de recherche comparée.

Références

- Bommes, M. et A. Geddes. 2000. *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*. Londres, Routledge.
- Derk, A. 2005. "Educational Stratification and Welfare Attitudes in Six European Countries." Communication à la conférence Espanet 2005, université de Fribourg, Suisse, 22-24 septembre 2005.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton : Princeton University Press.
- Fortin, J. et P. Loewen. 2004. "Prejudice and asymmetrical Opinion Structures: Public Opinion towards Immigration in Canada." Canadian Political Science Association meeting, 2-5 June 2004, Winnipeg, Canada.
- Freeman, G. 1986. "Migration and the Political Economy of the Welfare State," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 485, p. 51-63.
- Gilens, M. 1999. *Why Americans Hate Welfare : Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*. Chicago, Chicago university Press.
- Grunberg, G., N. Mayer, P. M. Sniderman (dirs.). 2002. *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Paris, Presses de sciences po, chapitre 6 en particulier.
- Lieberman, R. C. 2002. "Political Institutions and the Politics of Race in the Development of the Modern Welfare State" in Bo Rothstein and Sven Steinmo (dirs) *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*. New York, Palgrave, p. 102-128.
- Marshall, T. H. 1965. *Class, Citizenship and Social Development*. New York, Doubleday.
- Pierson, P. 1998. "Irresistible Forces, Immovable Objects : Post-Industrial Welfare States Confronting Permanent Austerity", *Journal of European Public Policy* 5/4, p. 539-60.
- Quillan, L. 1995. "Prejudice as Response to Perceived Group Threat: Population Composition and Anti-Immigration and Racial Prejudice in Europe, *American Sociological Review* 60 (August), p. 586-611.

Schain, M. 2006. "The Extreme-Right and Immigration Policy-Making : Measuring Direct and Indirect Effects" *West European Politics* 29/2, p. 267-286.

Soroka, S. et al. 2002. "Ethnicity, Trust and the Welfare State." In Philip Van Parijs (dir.), *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*. Brussels, De Boeck.

Svallfors, S. 1997. "Worlds of Welfare and Attitudes Towards Redistribution : A Comparison of Eight Western Nations", *European Sociological Review* 13, p. 283-304.

Weaver, K. 1986. "The Politics of Blame Avoidance" *Journal of Public Policy* 6/4, p. 371-398.