

Chapitre 13

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils contribuer à la justice sociale ?

Introduction

Depuis la Révolution de 1789 et l'adoption de la devise "liberté, égalité, fraternité", l'égalité a joué un rôle essentiel dans la société française. C'est l'égalité politique qui fut au centre des préoccupations, mais elle reste impuissante à contenir les inégalités réelles.

Après guerre l'Etat-providence cherche à lutter contre les inégalités par le biais d'une redistribution horizontale, puis verticale.

La crise des années 1970 conduit à une remise en cause partielle de cet Etat-providence.

Egalité : quelles formes prend-elle ? Egalité des droits, des chances, des situations

Equité : quelle dimension privilégier ? Méritocratie, égalité des places.

Intervention publique : comment en assurer la réalisation ? Fiscalité, protection sociale, services publics, discriminations positives.

Résultats : les objectifs sont-ils atteints ? Des inégalités atténuées, mais persistantes ; des effets pervers ; une intervention coûteuse en temps de crise.

1 Les fondements des politiques de justice sociale

A Les principes de justice sociale

Selon l'article premier de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : "les hommes naissent libres et égaux en droits". Les mêmes règles s'appliquent à tous : c'est une égalité de droit qui donne naissance à la démocratie libérale.

Cette vision a été critiquée par **Marx** qui considère qu'il s'agit d'une démocratie formelle conférant aux individus des droits et des libertés précieux, mais non les moyens de les exercer. Le maître des forges et son ouvrier sont libres et égaux en droits, mais le second est surtout libre de mourir de faim s'il ne vend pas sa force de travail.

Pour **Tocqueville** (1805-1859), la démocratie est caractérisée par l'égalité des conditions qui est constitué de trois composantes :

- il s'agit d'abord d'une **égalité juridique**. On constate la disparition des ordres ou des classes héréditaires qui caractérisaient les sociétés d'Ancien Régime. Cette égalité juridique suppose l'extension des libertés publiques dans la société ;

- **l'égalité des chances** s'effectue grâce au partage successoral égalitaire (répartition équitable des biens entre les héritiers) qui évite la constitution d'une aristocratie foncière et grâce à l'instruction qui permet la mobilité sociale ;
- **l'égalité dans les relations sociales** (état d'esprit). La démocratie ne fait pas disparaître brutalement les inégalités de pouvoir, mais l'égalisation des conditions qui l'accompagne transforme la perception que les citoyens peuvent avoir de ces inégalités. Les hommes se sentent et se pensent égaux et semblables.

L'idéal démocratique repose sur deux valeurs : l'égalité et la liberté. Il y a un risque à vouloir à tout prix l'égalité la plus grande possible : celui de compromettre ou du moins de limiter la liberté des individus. Ainsi on différencie la démocratie libérale et la démocratie sociale.

Les inégalités de faits ne peuvent être légitimes que dans une méritocratie où la croyance en la possibilité d'une égalité des chances est forte comme dans les démocraties libérales (Etats-Unis). Là où le sentiment égalitaire est fort, les démocraties sont devenues sociales. L'Etat-providence a mis en place des droits économiques et sociaux afin de corriger les inégalités de situation.

Il existe des conceptions différentes de la justice sociale.

L'**utilitarisme** de **Jérémy Bentham** (1748-1832) préconise de maximiser son "utilité" (ou bonheur).

Vilfredo Pareto (1848- 1923) considère qu'il n'est pas possible d'améliorer le bien-être d'un individu sans détériorer celui des autres ("optimum de Pareto").

Les **libertariens** défendent la liberté individuelle face à l'Etat et dénoncent les prélèvements obligatoires ou les prestations sociales. Et pour le libéral **Friedrich Hayek** (1899-1992) "la justice sociale est un mirage".

Selon **Amartya Sen** (économiste indien né en 1933, prix Nobel d'économie en 1998) : " la démocratie ne se résume pas au respect de la règle de la majorité, elle exige aussi la protection des droits et libertés des personnes, l'accès universel aux prestations et droits sociaux... ". La démocratie contribue au développement.

Aristote (384-322) distinguait deux formes de justice :

- la justice distributive : chacun reçoit en fonction de sa contribution ;
- la justice correctrice sanctionne les infractions au droit.

B Les objectifs des politiques de justice sociale.

Dans une société mettant en avant la responsabilité individuelle, la justice sociale semble souvent associée à la méritocratie. Par exemple aux Etats-Unis, on considère que celui qui ne réussit pas est directement responsable de sa situation.

Méritocratie : principe de répartition des positions et des ressources, qui consiste à rétribuer les individus en fonction de leurs talents et de leurs efforts. Pour être effective, la méritocratie suppose que l'égalité des chances soit réalisée.

Un Etat-providence est un Etat visant la régulation économique et la justice sociale. Il assure ainsi deux fonctions essentielles : la protection sociale et la redistribution des revenus.

En premier lieu , l'Etat-providence est un Etat protecteur qui assure une couverture des risques sociaux définis comme les événements compromettant la capacité des individus à assurer eux-mêmes leur indépendance sociale (maladie, maternité, chômage...)

Cette protection est variable selon les types d'Etat-providence :

- *modèle résiduel* : protection limitée jouant un rôle de filet de sécurité. Il repose sur la responsabilité individuelle (Etats-Unis), Japon...);

- *modèle corporatiste* : protection fondée sur des cotisations spécifiques donnant qualité d'ayant-droit (France, Allemagne). On parle aussi de système bismarckien reposant sur une logique d'assurance sociale ;
- *modèle universaliste* : protection sociale de haut niveau ouverte à tous, en contrepartie de la citoyenneté (Finlande, Danemark). On parle aussi de système beveridgien, financé par l'impôt.

Il faut différencier égalité et équité. Au sens juridique, l'égalité signifie simplement que les mêmes règles s'appliquent à tous ; au sens sociologique, l'égalité se confond avec la notion d'égalité des chances. Une société sera égalitaire si elle place tous ses membres sur la même ligne de départ avec un accès équivalent aux droits et aux devoirs (conception universaliste de la justice).

L'équité désigne un principe selon lequel chaque individu doit être traité de façon spécifique, selon la situation dans laquelle il se trouve. Il faut corriger les inégalités de départ pour rétablir la véritable égalité des chances. Elle admet que des aides différenciées soient plus justes que des aides uniformes. L'équité apparaît pour ses partisans comme le meilleur remède aux inégalités naturelles, puisqu'elle affirme qu'il faut consacrer plus de temps et d'argent aux moins doués et aux moins favorisés par leur origine sociale (conception différentialiste de la justice).

John Rawls (1921-2002) considère dans "La théorie de la justice" (1971) que la justice sociale repose sur l'équité. Pour lui, une société "bonne", c'est une société dans laquelle "ce qui est juste" est prioritaire, mais rien ne saurait être juste si cela est obtenu au détriment de la liberté.

L'équité renvoie à trois principes : le premier étant supérieur au second, lui-même supérieur au troisième.

- **Le principe de liberté** : règle qui stipule que chaque individu doit bénéficier de la façon la plus vaste possible de libertés fondamentales. Ces libertés fondamentales sont les libertés civiles et politiques ;
- **le principe d'égalité des chances** est une règle qui reconnaît à tous les individus le même droit d'accéder à une position (être riche) ou à une fonction sociale (chef d'entreprise) ;
- **le principe de différence** est une règle qui interdit une inégalité qui se ferait au détriment des plus défavorisés. Ainsi l'augmentation du revenu des cadres dirigeants d'une entreprise n'est juste que si elle permet l'amélioration de la situation de l'entreprise, et donc indirectement des augmentations de salaires ou des embauches.

Une société juste est donc une société qui accorde à chaque individu les mêmes libertés et les mêmes droits d'accéder aux différentes positions sociales et qui ensuite distribue les autres biens de façon à maximiser la situation des plus défavorisés.

Rawls condamne le libéralisme sauvage puisqu'il rejette le sacrifice des plus défavorisés au nom de l'efficacité économique. Mais il refuse d'accepter le socialisme autoritaire qui sacrifierait les plus favorisés au nom de la justice sociale.

2 Les politiques redistributives

A Les mécanismes des politiques redistributives

L'Etat-providence a une fonction de redistribution des revenus. La redistribution est une opération effectuée par les administrations publiques afin de modifier la

répartition primaire des revenus. Elle correspond à des prélèvements obligatoires et au versement de revenus de transfert.

Après avoir longtemps favorisé l'assurance sociale (chômage ou maladie), le système de protection sociale français recourt davantage à l'assistance (RSA, CMU). Les inégalités qui traversent la société française ne se limitent pas aux inégalités de revenus, et l'Etat dispose d'autres moyens d'action pour les combattre. Les services collectifs jouent ici un rôle important. Que ce soit en matière de santé, d'éducation ou de logement, ils fournissent des prestations gratuites qui redistribuent la richesse nationale et agissent directement sur la formation des inégalités (inégalités des chances, inégalités sociales de santé...).

B Les résultats des politiques redistributives

En 1914, l'impôt sur le revenu n'existe pas, le taux d'imposition sur les successions est extrêmement faible : 1% tout au long du XIX^e siècle. Mais dès 1924 le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu atteint 90% et se maintient tout au long des Trente Glorieuses aux alentours de 70%.

La fiscalité, par le biais des prélèvements progressifs comme l'impôt sur le revenu permet de réduire les inégalités de revenus. Mais des études ont montré qu'en matière fiscale, la progressivité du système était faible.

La construction d'indicateurs de synthèse paraît nécessaire afin de mesurer la réalité des inégalités. Ainsi a été établi le **BIP 40 (baromètre des inégalités et de la pauvreté)** qui est une référence ironique au PIB et au CAC 40. Il vise à quantifier les différentes dimensions de l'inégalité et de la pauvreté. Six principales dimensions ont été retenues :

- emploi et travail ;
- revenu ;
- santé ;
- éducation ;
- logement ;
- justice.

3 La question de l'équité

A Les politiques d'égalité des chances

Une inégalité peut se justifier si elle améliore le sort des plus démunis. Les politiques de **discrimination positive** vont dans ce sens : école différentielle à travers les ZEP (zones d'éducation prioritaires), zones franches, prestations sociales sous conditions de ressources, parité...sont des exemples qui indiquent que la France sort progressivement du mythe égalitaire de 1789.

Discrimination positive : principe qui consiste à accorder plus d'avantages à ceux qui en ont le plus besoin. Par exemple le classement d'établissements scolaires en ZEP permet de disposer de personnel de surveillance et d'enseignement plus nombreux.

La discrimination positive peut en revanche engendrer une **stigmatisation** qui risque de desservir les populations aidées : les élèves risquent de quitter massivement les établissements ainsi étiquetés.

Les politiques de discrimination positive mises en place par les Etats pour lutter contre certaines inégalités reposent sur l'équité..Il s'agit de mettre en place des in-

égalités pour favoriser l'égalité. Cependant il faut distinguer la pratique française de la pratique américaine. En France, la discrimination positive s'appuie généralement sur des critères socio-économiques et cible des territoires pour désigner ses bénéficiaires (zones franches urbaines, convention d'éducation prioritaire de Sciences Po). En revanche aux Etats-Unis, le critère "racial " entre en jeu et les minorités bénéficient de mesures dérogatoires au droit commun.

L'importance accordée aujourd'hui au problème des discriminations a conduit à mettre en place des institutions : La HALDE (haute autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité) ; sa mission est désormais assurée par le Défenseur Des Droits (DDD).

La loi du 10 juillet 1987 impose aux entreprises du secteur privé comptant 20 salariés et plus d'employer 6% de personnes handicapées.

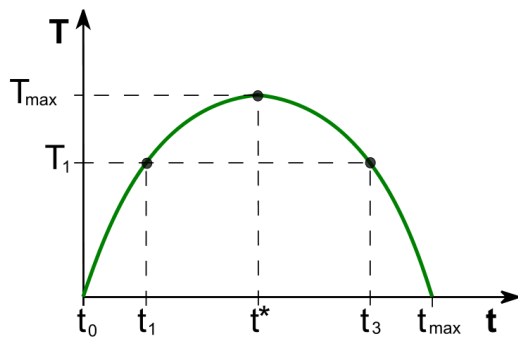
La loi sur la parité du 6 juin 2000 impose un nombre égal de candidats de chaque sexe sur les listes électorales

B Le débat équité-efficacité

Pour les économistes libéraux, les inégalités sont à la fois légitimes (car elles reflètent les différences de mérite) et nécessaires (car elles génèrent de la motivation et incitent à l'effort). Ils considèrent que l'intervention de l'Etat pour corriger les inégalités est source d'effets pervers : les mesures comme le RMI favoriseraient le maintien dans l'inactivité. On parle de trappe à pauvreté. Par ailleurs, s'ils sont trop élevés, les prélèvements obligatoires peuvent désinciter à l'effort.

Laffer et les supply-siders (partisans de l'offre) montrent que : " les hauts taux tuent les totaux " ou "trop d'impôts tuent l'impôt". Présentons la courbe de Laffer :

Présentation



En abscisse, le taux d'imposition t , en ordonnée les recettes T fiscales. Lorsque $t = t^*$, alors $T = T_{max}$.

Lorsque $t > t^*$, le taux d'imposition est dissuasif et les recettes totales de l'État sont inférieures à T_{max} .

Hypothèses

Pour simplifier, la courbe est bâtie sur l'hypothèse d'une économie fermée (où les échanges avec l'extérieur sont ignorés) ; prendre en compte l'ouverture des frontières ne change rien au résultat de Laffer, puisque cela ne fait que rajouter la possibilité d'évasion fiscale pour les individus sur-taxés, ce qui est susceptible d'accentuer la diminution des recettes de l'État en cas d'imposition trop forte. En réalité, l'importance de l'attractivité fiscale (en particulier pour ce qui concerne l'impôt sur les sociétés) lorsque les taux d'imposition sont bas, peut mener à l'implantation de nouvelles sociétés et ainsi augmenter la base de l'impôt.

Une hypothèse est faite sur la rationalité des agents économiques : lorsque le taux d'imposition est trop fort, les agents diminuent leur travail. Poussé à l'extrême, ce raisonnement implique que les agents cesseraient de travailler si le taux d'imposition était de 100% (c'est-à-dire dans le cas où ils ne touchent aucun salaire pour le travail fourni). Le niveau

du seuil d'imposition au-delà duquel les agents diminuent leur offre de travail est difficile à établir, et dépend des conditions de vie (par exemple, un individu que l'État prive des revenus nécessaires pour satisfaire ses besoins primaires aura tendance à travailler davantage et à s'investir dans le travail au noir).

Historique

L'idée que " trop d'impôt tue l'impôt " est ancienne : des économistes libéraux anciens avaient en leur temps déjà mené une réflexion sur ce phénomène, comme Adam Smith qui suggérait le phénomène en écrivant : " L'impôt peut entraver l'industrie du peuple et le détourner de s'adonner à certaines branches de commerce ou de travail " ; et surtout Jean-Baptiste Say qui concluait " qu'un impôt exagéré détruit la base sur laquelle il porte " (principe à la base de politiques anti-alcoolique ou anti-tabagique : on impose de fortes taxes dans le but revendiqué de réduire la consommation) . Mais il revient à l'économiste américain Arthur Laffer, à la fin des années 1970, d'avoir tenté de théoriser ce qu'il nommait " l'allergie fiscale ", et de l'avoir popularisée (au point d'être évoquée dans le débat et les choix politiques), à l'aide de la courbe qui porte le nom de Laffer.

Source Wikipedia ¹

Malthus (1766-1834) disait : "les lois sur les pauvres créent les pauvres qu'elles prétendent assister".

Une pression fiscale élevée n'incite ni à travailler, ni à épargner, ni à investir. Les aides sociales risquent de créer une mentalité d'assisté.

Pour **Keynes** (1883-1946) la lutte contre les inégalités se justifie essentiellement au nom de l'efficacité économique. La réduction des inégalités favorise la demande effective et donc l'incitation à investir.

De plus de trop fortes inégalités menacent la cohésion sociale, suscitent de la délinquance (d'où une augmentation des dépenses improductives ; police, justice). Les dépenses sociales de santé, d'instruction ont des retombées économiques positives : une population active mieux formée et en meilleure santé, un secteur privé (laboratoires pharmaceutiques, matériel médical...) qui crée des emplois et paye des impôts, près d'un million de personnes ont un emploi à l'hôpital ou dans le cadre de la médecine libérale.

Les politiques publiques de lutte contre les inégalités sont soumises à différentes contraintes.

Les difficultés économiques limitent les ressources fiscales et conduisent à réduire les dépenses publiques (crise financière). Ensuite du fait de l'intégration européenne, les services publics sont de plus en plus ouverts à la concurrence et assurés par des entreprises privées. Cette évolution relève d'une conception libérale pour laquelle la réduction des inégalités n'est pas un objectif des services publics.

1. http://fr.wikipedia.org/wiki/Courbe_de_Laffer