

Synthèse Chapitre 8 : Comment les pouvoirs publics peuvent-ils contribuer à la justice sociale?

(D'après Erik Le Floc'h)

Dans les sociétés démocratiques la justice sociale correspond à la promotion de l'égalité. Mais de quelle égalité parle-t-on ? Si l'égalité des droits apparaît comme un socle fondamental du pacte démocratique, certaines inégalités des conditions de vie perdurent et amènent à s'interroger sur les principes et modalités d'une organisation sociale juste, sur les moyens d'intervention des pouvoirs publics et leurs limites.

I) Qu'entendre par la justice sociale ?

La justice sociale concerne l'application des normes de justice à l'organisation de la société afin d'atteindre le niveau égalitaire optimal. Par exemple, on peut s'interroger sur le caractère juste ou injuste de la répartition des revenus dans une société, ou bien de l'accès au pouvoir, ou à des positions plus ou moins prestigieuses. Mais cette notion reste subjective dans la mesure où elle peut évoluer dans le temps et différer selon les sociétés. Elle est finalement fondée sur ce qui est socialement inacceptable en matière d'inégalités, elle varie donc également selon les groupes sociaux (d'où la métaphore du voile d'ignorance popularisée par Rawls en 1971 : expérience de pensée où pour choisir le système social le plus juste (rétributions, fiscalité-redistribution, protection sociale, droits...) les individus sont placés dans une situation originelle où ils ne connaissent pas leur future position ou statut dans la société).

La justice sociale s'articule autour de différentes formulations de l'égalité.

- D'abord, **l'égalité des droits** (l'égalité des citoyens devant la loi). Les citoyens se voient garantir le même accès aux libertés fondamentales (de pensée, d'expression, de réunion, de propriété) sans aucune exception. Ces principes, remontant à la constitution américaine (1787) et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789), apparaissent comme intangibles comme le montre l'existence dans la plupart des démocraties de Cours constitutionnelles qui veillent à leur respect.

- Ensuite, **l'égalité des chances** (des probabilités théoriques d'accès / de réussite, ex. des recrutements de fonctionnaires par concours) qui exprime une conception de la justice sociale selon laquelle il conviendrait de doter tous les sujets des probabilités équivalentes de promotion dans la société, en fonction des seuls critères de distinction que sont les qualités personnelles, le mérite et le talent. La distribution des places peut être inégale mais les chances doivent être égales. Dans notre société, l'égalité des chances est essentiellement juridique ; elle ne signifie pas nécessairement une égalité des chances statistiques. D'où les débats sur l'école : les inégalités scolaires sont-elles justes ? S'expliquent-elles par des différences de mérite ou de stratégie ou n'y-a-t-il pas plutôt des inégalités des chances du fait des différences de dotation en capital culturel familial ?

- Cependant, certaines analyses soulignent qu'il serait insuffisant de s'en tenir à l'égalité des chances et qu'il est aussi nécessaire de se préoccuper de **l'égalité des situations** (égalité réelle) ou « des places » (ex. l'Hôpital public ou l'Education nationale ont pour mission une égale qualité des soins et de l'éducation pour tous sur le territoire quels que soient les revenus). Car disposer des mêmes droits et a priori de chances identiques dans la course aux positions ne signifient pas une réussite identique pour tous : si en théorie, chacun est sur la même ligne de départ, il existe en revanche un classement à l'arrivée pour l'accès à des positions, statuts ou ressources plus ou moins prestigieuses et rétribués. Dès lors, de fortes inégalités de situation (revenus, logement, consommation, santé...) peuvent signifier que certains individus vivront sans protection, ni reconnaissance (cf. désaffiliation et disqualification ch. 2).

Ces trois conceptions se renforcent et se complètent. L'égalité des droits doit conduire à accroître l'égalité des chances et des situations : la loi garantissant l'égalité d'accès à la scolarité a accru l'égalité des chances

de réussite scolaire des enfants quelle que soit leur origine sociale ou leur sexe. La situation des enfants d'ouvriers et des filles à l'école s'est beaucoup améliorée par rapport au début du XXème siècle. L'inégalité des situations éloigne de l'égalité des chances (pauvreté -> exclusion = difficile accès à la santé) voire des droits (pauvreté -> exclusion = difficile accès au droit de vote). Mais, ces trois formes d'égalité peuvent aussi être contradictoires. Ainsi, en cas de fortes inégalités des situations, l'Etat peut être conduit à traiter inégalement en droits certaines catégories de citoyens afin d'accroître leur égalité des chances. C'est typiquement le cas dans les dispositifs de discriminations positives où les pouvoirs publics traitent inégalement mais en leur faveur les discriminés, car l'égalité des droits ne suffit pas à résorber des inégalités de situation persistantes. Par exemple en matière de parité femmes / hommes en politiques (instauration de quotas de femmes sur les listes électorales 1999) ou dans les conseils d'administration des grandes entreprises du CAC40 (loi 2011, 40% de femmes minimum) ou dans les établissements scolaires socialement défavorisés (ZEP, depuis 1981). Ainsi, il faut parfois amender la Constitution, car la proclamation des mêmes droits pour tous empêche le traitement inégal de certains groupes sociaux en raison d'un trait distinctif (origine ethnique, sexe, orientation sexuelle, handicap), ce qui est en contradiction avec l'égalité juridique, et nécessite des politiques correctrices. Les décisions politiques vont donc s'appuyer sur une position éthique pour pratiquer l'équité, c'est-à-dire parfois avantager certains individus qui ne disposent pas des mêmes ressources.

II) Les politiques publiques en question

A) La fiscalité est-elle un instrument efficace ?

Le système fiscal français est caractérisé par la part élevée des impôts proportionnels, définis par un taux d'imposition identique quel que soit le revenu (TVA par exemple), qui constituent par exemple pour les prélèvements sur la dépense presque 15 % du PIB. A l'inverse, les impôts progressifs, dont le taux d'imposition croît avec le revenu prélevé (IRPP par exemple), pèsent beaucoup moins ; or, c'est ce type de prélèvement qui contribue le plus à réduire les inégalités de revenus primaires en assurant une redistribution verticale des revenus. Les enquêtes de Piketty-Saez-Landais en France montrent que le taux moyen des prélèvements obligatoires passe de 40 % du revenu individuel des 10 % les plus modestes, à près de 50 % pour les 10 % les plus riches, mais régresse pour les 1 % les plus riches, et fortement pour les « hyper riches » (les 0,01 % et 0,001% les plus fortunés) pour être en-dessous de 40% !

En outre du fait des écart dans la structure des revenus de D1 et D9 on constate que les cotisations sociales pèsent surtout sur les revenus des moins fortunés et peu sur ceux des plus fortunés (dont les revenus ne sont pas salariaux), a contrario, les impôts sur le capital voient leur poids s'accroître avec l'élévation des revenus (le patrimoine étant très concentré dans le haut de la distribution et nul ou quasiment en bas).

B) Les services collectifs servent-ils la justice sociale ?

L'éducation, la santé et le logement social fournissent des prestations en nature gratuites ou subventionnées et contribuent à la réduction des inégalités. D'après l'Observatoire des inégalités, ils contribueraient à 70 % de la réduction des inégalités de niveau de vie. L'accès est égalitaire (en théorie) quel que soit le revenu. En outre, un service collectif financé par l'impôt a des effets redistributifs sur les revenus des ménages et donc réduit les inégalités de situation, car les ménages qui ont des revenus primaires faibles et qui contribuent moins au financement du service collectif en bénéficient dans des proportions au moins aussi importantes que les autres. Cette forme de consommation collective vient augmenter les sommes disponibles pour d'autres usages, on peut calculer d'ailleurs le revenu disponible brut ajusté, pour tenir compte des effets redistributifs de ces services collectifs fournis gratuitement ou à un prix inférieur à leur coût de production. Au delà, une population plus instruite et bien soignée est plus

productive (hausse du capital humain), ce qui est source d'une croissance qui peut profiter à tous (voir Ch3). On observe cependant que la mise à disposition de services collectifs gratuits ou quasi gratuits peut parfois être non redistributive : par exemple pour la consommation des musées ou des CPGE, du fait qu'elles sont sur-consommées par les catégories supérieures, cela revient à financer par l'impôt de tous, des services collectifs qui bénéficient davantage aux plus fortunés.

III) La protection sociale en débat

L'intervention de l'Etat dans le domaine de la protection sociale consiste à verser des transferts (en espèces ou en nature) aux ménages afin de réduire la charge financière que représente la protection contre divers risques sociaux probabilisables, tels le chômage, la maladie ou la vieillesse. Le système de protection sociale mutualise ces risques en assurant une redistribution horizontale, par exemple des bien-portants vers les malades ou des actifs vers les retraités, sans chercher à modifier la hiérarchie des revenus. En France, la Sécurité sociale verse ainsi des prestations sociales aux ménages dont la taille a augmenté (allocations familiales), aux individus victimes d'un problème de santé (prestations en nature) ou d'un accident du travail (indemnité remplaçant le salaire) ou une retraite de base aux inactifs âgés de plus de 60 ans (62 ans dès 2017). En revanche, la gestion des cotisations et des allocations chômage relève des organismes paritaires gérés par les partenaires sociaux (voir Ch9 et 10).

Néanmoins, comme le montre le système français de protection sociale, il faut distinguer deux logiques :

- Une logique d'assurance : les prestations sociales contre les risques sociaux sont versées en contrepartie des cotisations versées par les ayants-droits. C'est le cas de la santé, de la retraite ou du chômage. Elles sont financées par des prélèvements essentiellement sur les revenus du travail (cotisations sociales, Contribution sociale généralisée CSG).

- Une logique d'assistance : des minimas sociaux sont versés sans contrepartie aux individus dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ils sont financés par l'impôt et visent à préserver la cohésion sociale en luttant contre la paupérisation des conditions de vie et contribuent à réduire les inégalités. Les principaux bénéficiaires sont les personnes qui reçoivent le revenu de solidarité active (RSA) quand elles sont exclues du marché du travail, les individus dont un handicap les prive d'une activité professionnelle (AAH), les parents isolés (API) et les personnes âgées en situation de pauvreté. Au total, en 2016 quatre millions de bénéficiaires pour un coût total de 25 milliards d'euros.

La France connaît depuis les années 1970, un modèle hybride, à base « bismarckienne » mais avec une logique d'assistance croissante pour les plus démunis (le financement de la protection sociale s'est peu à peu fiscalisé, puisque près de 30 % des recettes de la sécurité sociale proviennent désormais de l'impôt (CSG)).

Les défis de la protection sociale :

- Un coût trop élevé pour certains, en raison des évolutions démographiques, culturelles et politiques. La sécurité sociale accumule ainsi des déficits récurrents. D'une part, parce que les dépenses augmentent avec le vieillissement de la population, qui accroît les pensions retraites (d'où les réformes successives du financement des retraites ces dernières années conduisant à l'allongement de la durée de cotisation et donc à la baisse des pensions) et les prestations de santé, mais aussi parce que le coût de la médecine augmente (progrès technique élevé, rémunérations médicales en hausse) et que la santé représente un bien supérieur que l'on consomme d'autant plus que le revenu s'élève. D'autre part, parce que les recettes

ne croissent pas suffisamment en raison de la progression trop faible des actifs occupés, qui assurent l'essentiel du financement, mais aussi des mesures de diminution des cotisations sociales patronales prises par les pouvoirs publics ces dernières années (pour baisser le coût du travail voir Ch9). On peut alors parler d'un « effet ciseau » puisque les recettes n'augmentent pas aussi vite que les dépenses. Ce constat légitime davantage les critiques de l'Etat-Providence et explique que les réformes diverses ces dernières années (retraites, santé, en France) tendent le plus souvent à accroître la place dans la protection sociale des acteurs privés, lucratifs ou non, et à réduire l'égalité des citoyens en matière de droits sociaux. Pierre Rosanvallon parle de triple crise de l'Etat-Providence : crise financière, crise d'efficacité et crise de légitimité.

- Des effets pervers sur l'emploi et la croissance pour d'autres : D'abord, l'indemnisation du chômage dissuaderait les demandeurs d'emploi de rechercher activement un nouveau poste de travail et les minimas sociaux produiraient une véritable « trappe à inactivité », puisque certains bénéficiaires gagneraient moins en occupant un emploi à bas salaire (sans compter les coûts de la reprise d'activité : transport, garde d'enfant) qu'en restant inactif. Les pouvoirs publics ont pris en compte ces constats en accordant aux travailleurs à bas salaire la possibilité de recevoir une prestation (depuis 2016, la prime d'activité + RSA activité depuis 2009) et inciter à la reprise d'emploi. Néanmoins, les études empiriques montrent que les personnes concernées prennent un emploi même quand il est peu avantageux car le travail constitue aussi une source de reconnaissance sociale (Ch2). Par ailleurs, d'autres analyses mettent en avant que l'alourdissement du coût du travail pour financer la protection sociale serait un frein à l'embauche des salariés les moins qualifiés. Les inefficaces allègements successifs des cotisations sociales patronales depuis 1993 rendent cet argument moins décisif aujourd'hui, et d'autres analyses montrent que dans une perspective keynésienne, les prestations sociales favorisent la demande intérieure et la croissance (voir politiques de l'emploi Ch9).

IV) Promouvoir l'équité en luttant contre les discriminations

Les discriminations désignent le traitement inégalitaire que subissent certains individus ou groupes sociaux en raison d'une caractéristique physique (sexe, handicap, couleur de peau) ou symbolique (patronyme, orientation sexuelle, croyance religieuse ou politique). Ces inégalités sont considérées comme illégitimes car non fondées sur un critère rationnel comme la qualification par exemple. C'est pourquoi suivant l'exemple américain depuis les années 1960 (*Affirmative action*), certains jugent qu'il faut entreprendre une politique de « discrimination positive » en accordant des avantages aux groupes sociaux discriminés, soit en amont, en les privilégiant dans le système éducatif (cf. la politique des ZEP ou celle de certaines Grandes Ecoles qui souhaitent faciliter l'accès aux enfants des catégories populaires Convention ZEP à Sc Po Paris) soit aussi en aval en corrigeant les effets du marché, dans l'accès à l'emploi ou dans la progression des carrières. La mesure technique la plus connue est l'utilisation de quotas pour favoriser l'accès des minorités ethniques à des places (aux USA) mais cette pratique est anticonstitutionnelle en France.

Les critiques contre ces politiques pointent le risque de stigmatisation des groupes sociaux concernés, ou la dégradation des conditions de recrutement car les organisations productives se priveraient peut-être des travailleurs les plus efficaces et en embaucheraient d'autres sur d'autres critères. Mais, ces limites ne semblent guère vérifiées par les travaux empiriques, notamment nord-américains. En revanche, d'autres critiques montrent plus justement que le champ des discriminations est vaste et que certaines d'entre elles sont invisibles, et plaident pour une politique globale de lutte contre les inégalités. Par ailleurs, le risque est élevé d'une « concurrence des victimes » : certains groupes sociaux pouvant se juger discriminés et appelant à un traitement spécifique.