



**HAL**  
open science

## Justice sociale par le marché ou par l'Etat ?

Jean-Marie Monnier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Monnier. Justice sociale par le marché ou par l'Etat?. Finances publiques et justice sociale, Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc; FONDAFIP, Sep 2018, Rabat, Maroc. pp.59-67. hal-02275400

**HAL Id: hal-02275400**

**<https://hal.science/hal-02275400v1>**

Submitted on 30 Aug 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Justice sociale : par le marché ou par l'État ?

Jean-Marie Monnier

Professeur d'économie

Centre d'Economie de la Sorbonne et Université Paris1 Panthéon-Sorbonne

### Résumé

L'objectif de cette brève contribution est de préciser quels sont les rôles respectifs du marché et de l'intervention publique dans les stratégies visant à promouvoir la justice sociale et quelles relations ils entretiennent. S'il y a tensions entre l'efficacité économique et la recherche d'une plus grande équité, on sait aussi que l'accroissement des inégalités pèse négativement sur la croissance. A partir d'une étude simplifiée des mécanismes de la redistribution on montre qu'entre l'État et le marché des modalités d'ajustement doivent être initiées, ce qu'illustre la diversité des formes de l'État-providence et des stratégies redistributives. A cet égard, le débat entre ciblage et universalité des prestations sociales est crucial dans la recherche de l'efficacité redistributive. L'article s'achève sur une comparaison d'un échantillon de pays européens sur la base des données agrégées issues des comptes nationaux. Cette comparaison montre, qu'il n'y a pas de politique de redistribution sans un niveau élevé d'intervention de l'État dans le revenu des ménages, mais que les modèles de socialisation du revenu des ménages restent très divers au sein de l'Union européenne. Cependant, l'observation de l'inégalité du revenu disponible à partir de l'indice de gini suggère un relatif rapprochement des situations entre les pays de l'échantillon.

### Abstract

The purpose of this brief contribution is to identify the respective roles of the market and public intervention in strategies to promote social justice and the relationships between them. While there are tensions between economic efficiency and the search for greater equity, it is also known that increasing inequalities negatively affects growth. On the basis of a simplified study of the mechanisms of redistribution, it is shown that between the state and the market adjustment modalities must be initiated, which is illustrated by the diversity of forms of the welfare state and redistributive strategies. In this respect, the debate between targeting and universality of social benefits is crucial in the search for redistributive efficiency. The article

**Version auteur**

ends with a comparison of a sample of European countries based on aggregated data from national accounts. This comparison shows that there is no redistributive policy without a high level of state intervention in household income. If there is a wide diversity of models of socialization of household income across the EU, the observation of the inequality of disposable income from the gini index suggests a relative convergence of the situations between the countries of the sample.

**Mots clés** : Justice sociale, efficacité, redistribution, modèles sociaux

**Keywords** : Social justice, efficiency, distribution, social models

## Justice sociale : par le marché ou par l'État ?

Jean-Marie Monnier

Professeur d'économie

Centre d'Economie de la Sorbonne et Université Paris1 Panthéon-Sorbonne

Dix ans après la grande crise financière de 2008, devenue en peu de temps grande récession et crise de la dette publique, on pourrait facilement opposer la dérive des marchés lorsqu'ils sont laissés libres d'évoluer sans contrainte, à l'intervention bienveillante de l'État, protecteur des conséquences de ces dérives. Or, même si la grande récession a provoqué pauvreté et creusement des inégalités, le développement depuis 60 ans de l'économie marchande a permis une formidable amélioration du bien-être pour de très nombreuses populations sur la planète. Par ailleurs, si les États sont parvenus à éviter la reproduction des erreurs commises après la crise de 1929, ils ont imposé aux peuples des politiques austéritaires pour juguler la crise de la dette publique, et trouvent leurs limites dans leur incapacité à protéger ces mêmes populations contre les risques nouveaux auxquels elles sont confrontées.

Pour réfléchir sur les rôles respectifs du marché et de l'intervention publique il peut être utile de faire un très bref détour par les débats théoriques sur la justice sociale qui ont connu un renouveau depuis la publication par John Rawls en 1971 de sa "Théorie de la justice". Selon Rawls, "l'objet premier de la justice, c'est la structure de base de la société ou, plus exactement, la façon dont les institutions sociales les plus importantes répartissent les droits et les devoirs fondamentaux et déterminent la répartition des avantages tirés de la coopération sociale"<sup>1</sup>. La justice sociale est donc ainsi une caractéristique des institutions au sein desquelles figurent les principales structures socio-économiques et notamment les marchés. Or la structure de base de la société et singulièrement les institutions socio-

---

<sup>1</sup> J. Rawls, *Théorie de la justice*, Le Seuil, 1987, p. 33.

## Version auteur

économiques, peuvent engendrer des inégalités, parfois dès le début de la vie. "C'est donc à ces inégalités, probablement inévitables dans la structure de base de toute société, que les principes de la justice sociale doivent s'appliquer en tout premier lieu"<sup>2</sup>.

Les économistes, qui s'intéressent à la relation entre fins et moyens dans un univers de rareté, se concentrent sur la manière d'atteindre une allocation efficiente des ressources. Ce point de vue spécifique les a amené à réfléchir sur le fonctionnement des marchés perçus comme des mécanismes chargés de coordonner l'allocation des ressources rares à travers le système des prix. Sur le marché se rencontrent l'offre et la demande de biens et de services de sorte que le mécanisme de coordination détermine le prix de cession et les quantités échangées.

A cet égard, les économistes insistent sur le processus concurrentiel pour obtenir la solution la plus efficace, c'est-à-dire les prix les plus faibles et le plus haut niveau atteignable de quantités. Très longtemps les économistes se sont penchés sur ce modèle pour en préciser les caractéristiques et en comprendre le fonctionnement. C'est sans doute la raison pour laquelle les théories économiques présentent ce biais si fréquemment pointé, qui consiste à exclure de leurs analyses les notions d'éthique ou de justice sociale. Mais elles ont précisément buté sur l'aspiration des populations à plus de justice, aboutissant finalement au fameux dilemme entre efficacité et équité. A ceux qui veulent concilier égalité et efficacité<sup>3</sup> une réponse est en effet fournie sous la forme d'un arbitrage, toute avancée vers la justice sociale étant présentée comme défavorable à l'efficacité économique tandis que l'amélioration de l'efficacité économique s'effectuerait au détriment de l'équité.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 33-34.

<sup>3</sup> Voir A. M. Okun, *Egalité vs efficacité. Comment trouver l'équilibre ?*, Economica, 1982.

C'était oublier, comme le souligne Bernard Gazier<sup>4</sup>, que l'équité et l'efficacité peuvent avancer en synergie ainsi que le démontrent nombre d'institutions sociales. Par exemple, l'assurance chômage permet aux travailleurs de ne pas brader leur force de travail tout en préservant leur capital humain au bénéfice final de l'efficacité productive. Pour sa part, le FMI a repris à son compte en 2017<sup>5</sup> des travaux antérieurs selon lesquels l'accroissement des inégalités aurait un impact négatif sur la croissance, proposant la mise en place de politiques de redistribution afin de favoriser le rebond de l'activité économique.

Finalement, il appartient donc aux politiques publiques de fixer des normes acceptables de justice sociale, ce que l'examen du processus par lequel s'effectue la redistribution permet de souligner.

### *Les mécanismes de la redistribution au cœur de la tension entre le marché et l'État*

Revenir sur les déterminants de la redistribution permet de saisir l'imbrication des dimensions de la justice sociale comme objet d'intervention publique dans un cadre marchand. On sait en effet que la variation d'inégalité induite notamment par un prélèvement, par une prestation sociale ou par un système de transferts positifs ou négatifs dépend de trois facteurs : l'inégalité de la distribution primaire des revenus, le taux moyen d'imposition (ou de transfert) qui mesure l'impact global du prélèvement (du transfert) ou du système de transferts sur l'ensemble des revenus distribués, et la progressivité du prélèvement, du transfert (ou du système de transferts) qui mesure la structure du prélèvement ou du transfert (ou du système de prélèvements), c'est-à-dire la façon dont un euro de prélèvement

---

<sup>4</sup> B. Gazier, "La normativité des salaires et ses déploiements internes et externes à l'entreprise", in J.-M. Monnier (ed.), *Dynamiques économiques de l'équité*, Economica, 1999, pp. 175-205.

<sup>5</sup> International Monetary Fund, "Tackling Inequality", *Fiscal Monitor*, October 2017.

(ou de transfert) se répartit entre les différents contribuables classés selon leur position dans l'éventail des revenus<sup>6</sup>.

Pour comprendre les enjeux sous-jacents à la redistribution, il est utile de partir de situations hypothétiques simplifiées. Par exemple, on peut imaginer une première situation hypothétique dans laquelle la distribution primaire est parfaitement égalitaire. Dans ce cas, la mise en œuvre d'un prélèvement progressif n'a pas de sens et seules, la qualité et la dimension des services publics désirées peuvent impliquer un choix quant au niveau global de prélèvement. Si l'on imagine maintenant une seconde situation hypothétique dans laquelle la distribution primaire est extrêmement inégale, il est très difficile de corriger cette inégalité sans avoir un niveau de prélèvement élevé ou très progressif, l'un comme l'autre risquant de provoquer des réactions de rejet car suscitant l'impression que le prélèvement est confiscatoire et donc inacceptable. C'est la raison pour laquelle pour atteindre un niveau de redistribution donné, il faut finalement trouver un équilibre entre la régulation du marché du travail à travers les règles encadrant la distribution des salaires, en particulier l'instauration d'un salaire minimum, le taux global de prélèvement et la progressivité du système fiscal et plus généralement du système de transferts. Cela signifie qu'entre le marché (du travail) et l'État des formes d'ajustement doivent être trouvées dans lesquelles prennent place certaines réglementations et des interventions plus directes de nature fiscalo-sociale. Au plan plus général, la variété des formes d'État-providence mise en évidence par Esping-Andersen<sup>7</sup> illustre la diversité des arrangements possibles entre le marché et l'État, voire également, les solidarités familiales<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Voir J.-M. Monnier, "Progressivité, régressivité", in A. Bihl et R. Pfefferkorn, *Dictionnaire des inégalités*, Armand Colin, 2014, pp. 314-316.

<sup>7</sup> G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, 1990, Princeton University Press ; traduction française, *Les trois mondes de l'État-providence*, (avec un épilogue inédit de l'auteur pour l'édition française), 1999, Presses Universitaires de France.

<sup>8</sup> A la suite des critiques féministes de son ouvrage, G. Esping-Andersen convient qu'il faut "compléter le concept de démarchandisation par un autre concept : celui de défamilialisation". Il ajoute, "«Défamilialiser» la politique sociale signifie un engagement à collectiviser le poids et les responsabilités de la charge familiale", "Épilogue pour l'édition française", *Les trois*

### *Diversité des formes de l'État-providence et stratégies redistributives*

La diversité des formes de l'État-providence, permet en outre de mettre en évidence les variantes de la politique de redistribution selon le poids accordé aux trois facteurs assurant la réduction des inégalités de revenus primaires. La question ici posée est notamment celle du ciblage des prestations. Il y a en effet débat entre les conceptions universalistes de la protection sociale pour lesquelles les prestations sociales doivent être destinées à tous les citoyens sans discrimination, et les conceptions plus restrictives pour lesquelles la recherche de l'efficacité de la politique de redistribution doit conduire au ciblage des prestations associé à des taux constants. Or c'est au cœur de cette recherche de l'efficacité que se situe un paradoxe qui contredit l'intuition du "bon sens évident" selon lequel le ciblage améliorerait la redistributivité du système de prestations.

Comme l'a fort bien montré Antoine Math<sup>9</sup>, en général l'universalité des dispositifs sociaux est limitée au sens où ils comportent tous des "conditions d'éligibilité destinées à les circonscrire à des situations ou populations particulières"<sup>10</sup>. En d'autres termes le ciblage est inhérent aux prestations sociales et vise à assurer une forme de sélectivité afin de différencier les bénéficiaires potentiels de chaque prestation. Mais il y a une différence avec le ciblage fondé sur des conditions de ressources, critère implicitement en cause dans le débat entre universalité et ciblage des prestations. Le critère des ressources est très diversement utilisé dans l'Union européenne, mais le ciblage selon cette modalité semble s'être accru depuis le début des années 1990.

---

*mondes de l'État-providence, op. cit.*, pp. 277-278. Pour la critique féministe de l'ouvrage de Gosta Esping Andersen, voir notamment A. S. Orloff, "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review*, 1993, Vol. 58, N° 3, pp. 303-328.

<sup>9</sup> A. Math, "Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources", *Revue de l'IRES*, 2003, N° 41, pp. 3-57.

<sup>10</sup> *Ibid*, p. 3.



Pour autant, l'efficacité redistributive des systèmes de transferts ciblés sur les plus pauvres ou les plus défavorisés à l'aide de conditions de ressources n'est pas avérée. Les comparaisons internationales aboutissent en effet au résultat selon lequel les pays les moins inégalitaires seraient ceux dans lesquels les prestations sociales sont les moins ciblées. Réciproquement, plus les systèmes de redistribution sont ciblés, moins ils parviennent à réduire la pauvreté et les inégalités. C'est le paradoxe de la redistribution<sup>11</sup>. Pour expliquer ce résultat paradoxal, Korpi et Palme insistent sur le fait que la taille des budgets alloués à la redistribution n'est pas fixe mais reflète la structure des institutions du *welfare*. Or, plus le degré de ciblage des agents ayant de faibles revenus est élevé, plus est faible la taille des budgets consacrés à la redistribution<sup>12</sup>. Cela s'expliquerait par le fait que la disposition des ménages à acquitter des prélèvements est élevée lorsqu'ils ont le sentiment de bénéficier du système de transfert. A l'inverse, cette disposition serait d'autant plus réduite qu'ils n'en bénéficient pas. En substituant des prestations ciblées à l'aide de conditions de ressources à des prestations universelles, on aboutirait à un processus de réduction des budgets consacrés à la redistribution, ce qui diminuerait l'ampleur des résultats obtenus par la politique visant à résorber les inégalités. Le poids de l'intervention publique dans la formation du revenu disponible des ménages est donc ici directement visé.

### ***La place de l'intervention des administrations publiques dans la formation du revenu disponible des ménages en Europe***

L'Union européenne est souvent citée en exemple pour son modèle social qui la distinguerait des autres grands ensembles mondiaux. Les États membres de l'UE sont en effet réputés accorder beaucoup de place à l'intervention des

---

<sup>11</sup> W. Korpi et J. Palme, "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in western countries", *American Sociological Review*, 1998, Vol. 63, pp. 661-687.

<sup>12</sup> Ibid, p. 672.

administrations publiques dans le cadre de leurs États-providence respectifs. Afin de rendre compte du degré d'intervention des administrations publiques en direction des ménages, on utilise les données rassemblées dans les comptes nationaux. Plus précisément, on se situe dans le cadre de la répartition des revenus considérée à un niveau agrégé dans lequel les ménages reçoivent des revenus primaires, acquittent des prélèvements fiscaux et sociaux et bénéficient de transferts monétaires et en nature de la part des administrations publiques. En conséquence de ces opérations de distribution et de redistribution deux niveaux de revenu disponible apparaissent<sup>13</sup>. Le premier niveau est celui du revenu disponible brut (RDB) qui résulte d'abord de la répartition primaire des revenus, salaires, rémunérations des entrepreneurs individuels et des indépendants et revenus de la propriété. Dans un second temps, interviennent les opérations de socialisation du revenu des ménages. Elles prennent la forme de transferts négatifs (cotisations sociales et impôts) et de transferts monétaires positifs qui s'imputent sur le revenu primaire. On calcule alors un taux de socialisation du revenu disponible brut en faisant le ratio des prestations sociales en espèce au revenu disponible brut.

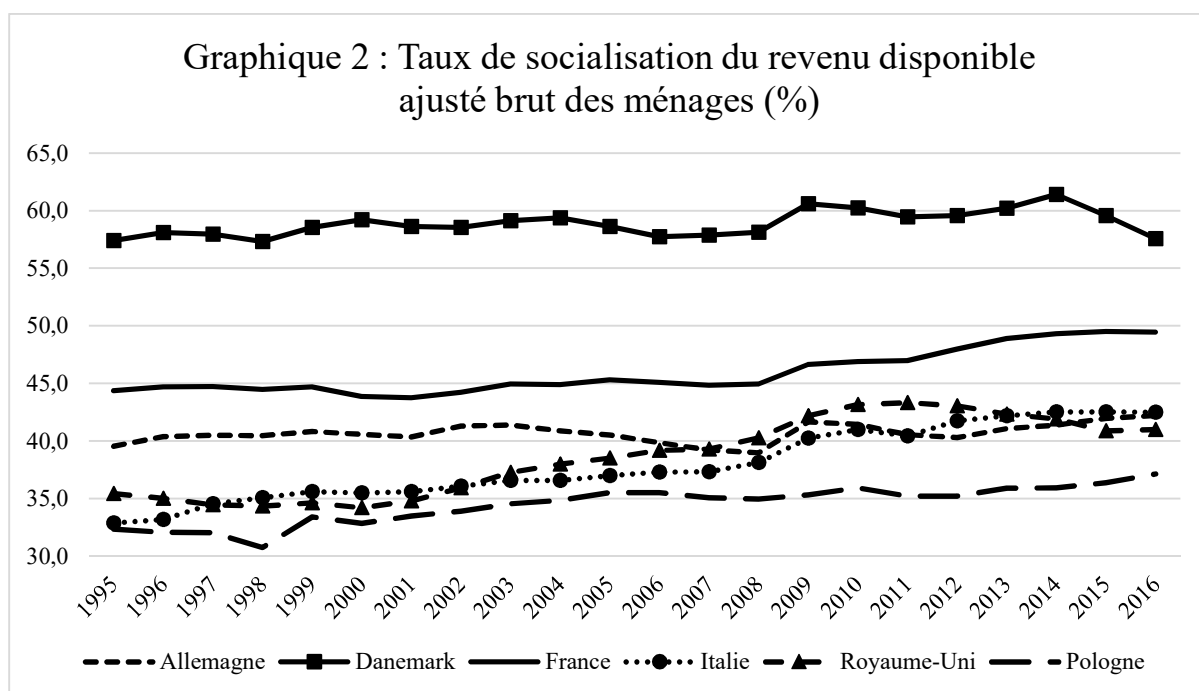
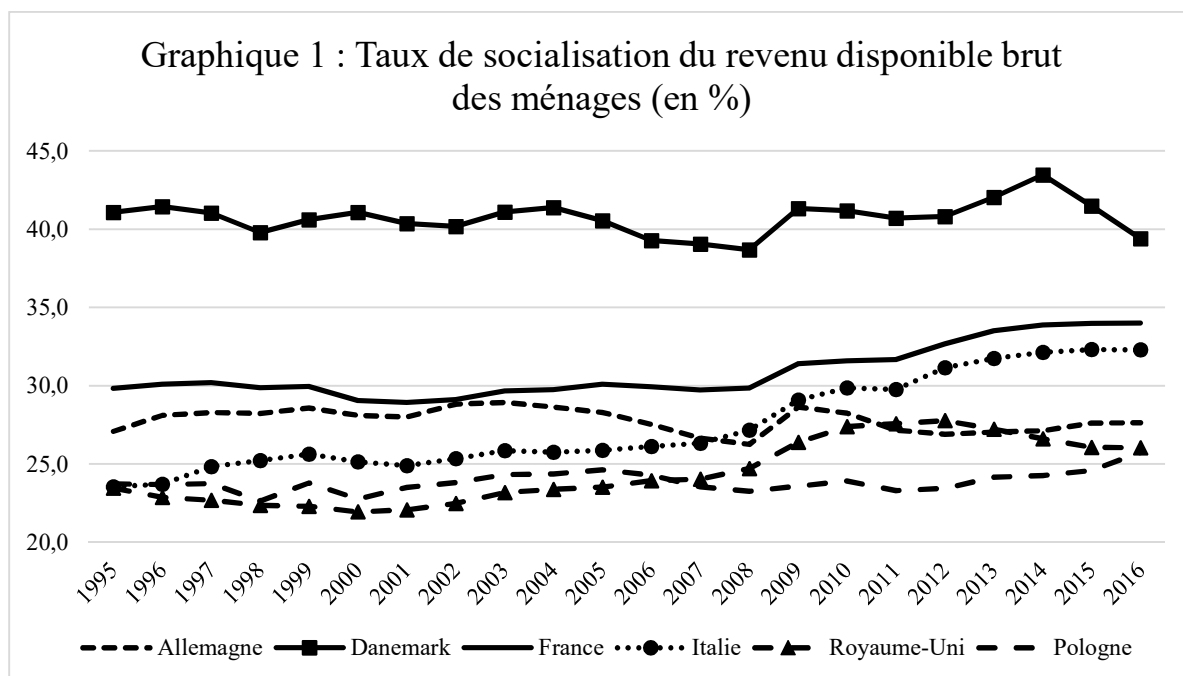
A un second niveau, plus large, du revenu disponible des ménages, on prend en compte comme quasi revenus, les biens et services en nature dont bénéficient exclusivement les ménages. Ce sont principalement certaines dépenses de santé (médicaments, soins médicaux) ainsi que les services d'éducation gratuits ou quasi gratuits. Cela donne le revenu disponible ajusté brut (RDAB) des ménages. Très logiquement, on calcule alors un taux de socialisation du revenu disponible ajusté brut en faisant le ratio des prestations sociales en espèces auxquelles on ajoute les transferts sociaux en nature sur le revenu disponible ajusté brut.

L'harmonisation complète des systèmes de comptabilité nationale dont les données sont regroupées par Eurostat permet à ce stade d'observer la situation

---

<sup>13</sup> Les deux niveaux de revenu disponible utilisés, sont bruts, ce qui signifie que l'on n'impute pas l'usure et l'obsolescence des biens dont les ménages sont propriétaires.

prévalant dans chaque pays de l'Union européenne. Les graphiques 1 et 2 sont construits à partir des données concernant un échantillon de pays de l'UE : l'Allemagne, le Danemark, la France, l'Italie, la Pologne et le Royaume-Uni.



Si la place des administrations publiques dans la formation du revenu disponible des ménages est importante dans tous les pays de l'échantillon, les deux premiers

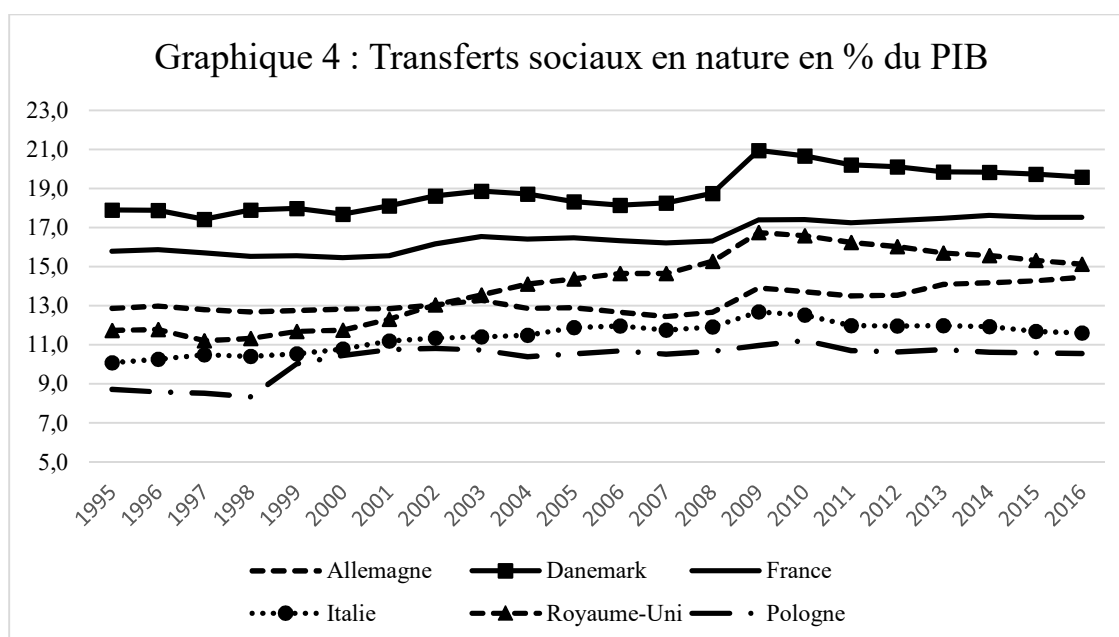
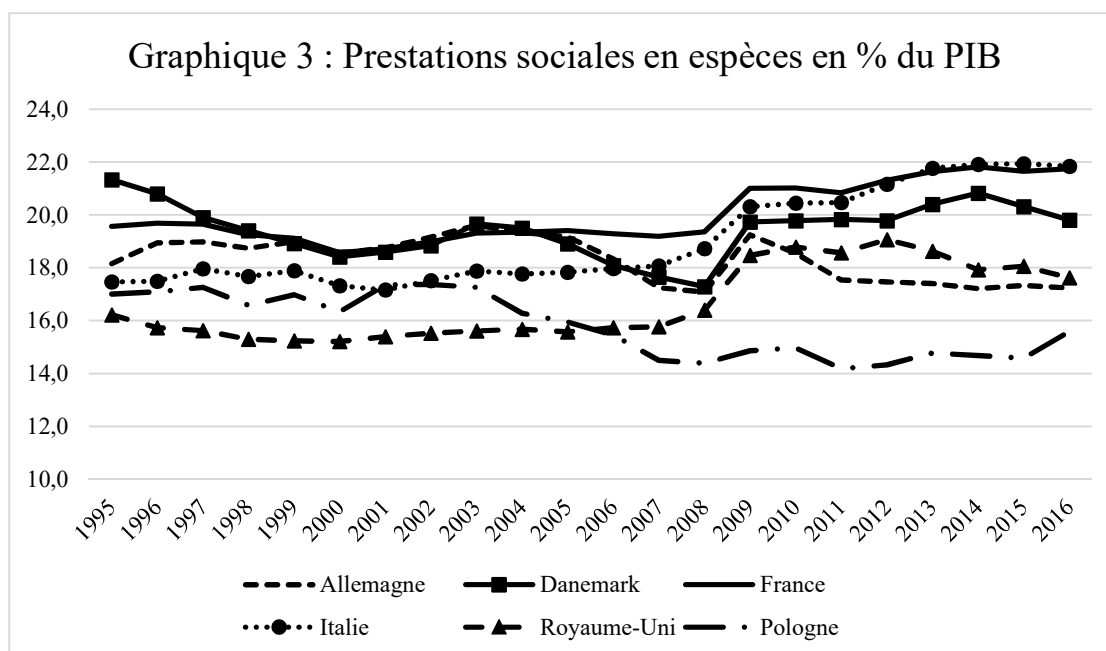
## Version auteur

graphiques révèlent aussi l'ampleur des écarts d'un pays à l'autre. Entre le Danemark et la Pologne ce sont ainsi plus de vingt points de RDAB qui les séparent.

La France occupe la seconde position de l'échantillon, la moitié du revenu disponible ajusté brut, c'est-à-dire du revenu disponible entendu au sens large, est directement liée à l'intervention des administrations publiques. L'Allemagne, longtemps proche du profil français s'en est éloignée à la fin des années 2000.

Confrontés au choc de la grande récession, les pays ont tous connu dans les premiers temps un accroissement de la socialisation du revenu disponible, résultat du fonctionnement des stabilisateurs automatiques et de la mise en œuvre de politiques actives visant à protéger les ménages de cette crise importée. Toutefois, en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni les taux de socialisation du revenu disponible ont ensuite décru pour se rapprocher des niveaux d'avant crise. Par contre, dans les trois autres pays, France, Italie et Pologne, le taux de socialisation a continué de croître, même si cette croissance est modérée en Pologne.

On peut préciser cette évolution en observant la dynamique des prestations sociales en espèces et des transferts sociaux en nature rapportés au PIB, ce que permettent les graphiques 3 et 4.



Dans les six pays, la crise a principalement affecté les prestations sociales en espèces qui ont brutalement bondi en réponse à l'accroissement rapide du chômage. Cependant, Le ratio des prestations sociales en espèces au PIB a décliné au rythme de la baisse du chômage en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni, où il a retrouvé son niveau d'avant crise. La Pologne se caractérisait pour sa part par un taux de chômage très élevé durant toutes les années 2000. La grande récession l'a aggravé, mais ce pays a connu dès 2013 une très nette diminution de

son taux de chômage qui aujourd'hui est un peu inférieur à 4%. Cela explique le profil particulier de son ratio des prestations sociales en espèces au PIB. Quant à la France et à l'Italie elles connaissent encore des niveaux de chômage expliquant le poids relatifs de ce ratio. Enfin, on remarque que si les transferts sociaux en nature ont été affectés par la crise, c'est dans une moindre mesure. Sauf en Allemagne et en France, le ratio a eu tendance à décroître.

Au total, on peut tirer un ensemble de conclusions de ces comparaisons concernant la place des administrations publiques dans la formation du revenu disponible des ménages.

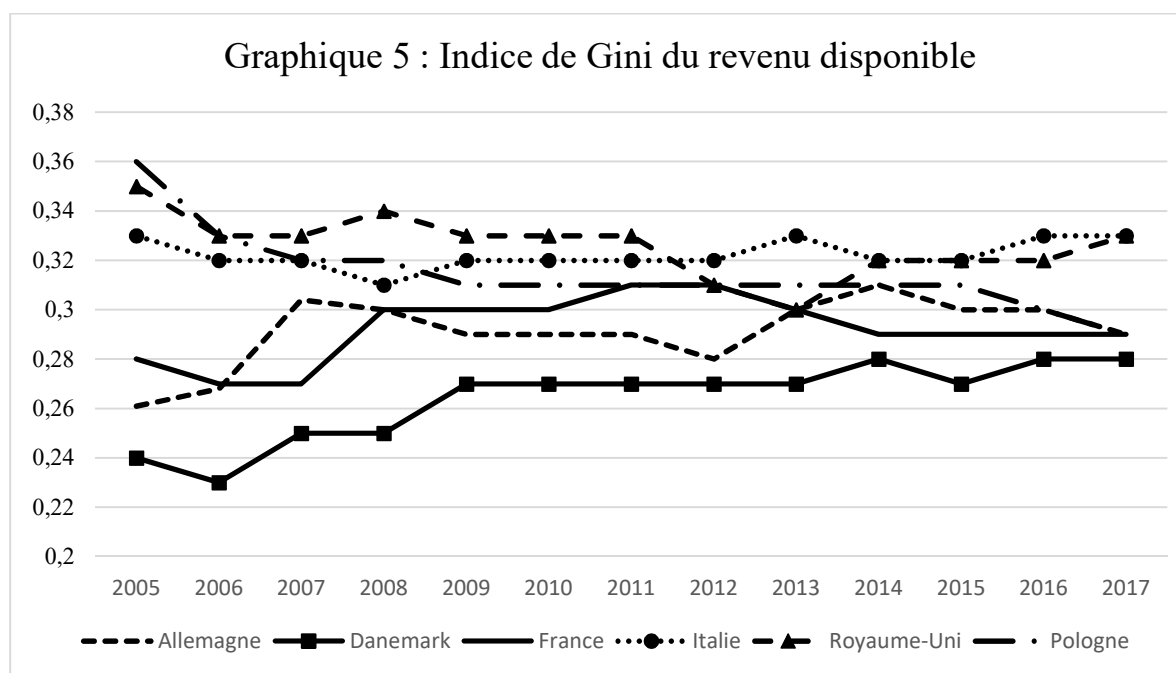
A l'idée selon laquelle existerait un modèle social européen, l'observation de la forte diversité des degrés de socialisation du revenu disponible des ménages suggère plutôt pour la période récente, l'existence de modèles sociaux européens pluriels traduisant la grande variété des configurations nationales au sein de l'UE. Deux bouleversements majeurs intervenus depuis l'an 2000 peuvent expliquer la persistance de divergences significatives, malgré quelques signes de rapprochement, dans le domaine du financement<sup>14</sup> notamment. L'ouverture de l'Union européenne aux pays de l'Europe orientale a ainsi contribué à accentuer les écarts suggérés par les résultats présentés précédemment. La grande récession a par ailleurs violemment impacté les systèmes sociaux de l'UE, provoquant leur déstabilisation. Les stratégies déployées par les États ont parfois débouché sur la remise en cause d'arbitrages anciens sur la place relative du marché et de la régulation publique.

Il reste ici à étudier les évolutions des inégalités de revenu disponible dans les six pays composant l'échantillon dont les résultats font l'objet des lignes précédentes. Pour ce faire le graphique 5 présente l'évolution de l'indice de Gini du revenu

---

<sup>14</sup> M. Zemmour, "L'évolution des systèmes de financement de la protection sociale en Europe", in J.-M. Monnier (dir.) *Finances publiques*, 4<sup>e</sup> édition, 2015, La Documentation française, pp. 315-326.

disponible<sup>15</sup> pour les pays de l'échantillon. Les données d'Eurostat ne sont complètes que pour la période 2005-2017 de sorte que le graphique 5 est limité à cette période.



Le graphique 5 montre tout d'abord que les politiques pratiquées par les pays de l'échantillon parviennent à un degré appréciables de réduction des inégalités, une certaine convergence s'opérant depuis la crise. Même si des écarts subsistent, on constate que quatre pays sont relativement proches : l'Allemagne, le Danemark, la France et en fin de période, la Pologne. L'Italie et le Royaume-Uni restent les plus inégalitaires de l'échantillon.

Il convient cependant ici de souligner un fait important. Si l'on rapproche les résultats obtenus par les pays de l'échantillon du point de vue de la réduction des inégalités de leur taux de socialisation du revenu disponible, on constate qu'il n'y a pas forcément corrélation entre un niveau élevé de la socialisation du revenu disponible des ménages et la réduction des inégalités. C'est ici que jouent le profil du système de transferts (plus ou moins progressif) et l'ampleur des inégalités

<sup>15</sup> L'indice de Gini est un indicateur de concentration qui rend donc mal compte des situations extrêmes. Il évolue entre deux valeurs polaires. Lorsqu'il est égal à 0 cela traduit une distribution du revenu disponible égalitaire et lorsqu'il est égal à 1 la distribution des revenus est parfaitement inégalitaire.

## **Version auteur**

résultant de la distribution du revenu primaire, dans le cadre du marché du travail, dont il ne faut jamais oublier le rôle majeur dans la répartition des revenus des ménages.