



# PRÉSENTATION

PAR YVES ULLMO\*

La réflexion des économistes sur l'équité a progressé ; en témoigne le texte de Marc Fleurbaey sur « La justice distributive en questions » qui, s'il se veut théorique, peut servir d'utile référence, à des degrés divers, aux articles suivants qui couvrent la question du plein-emploi dans la politique économique générale et différents aspects de la protection sociale.

## LA RÉFLEXION ÉCONOMIQUE SUR L'ÉQUITÉ

Marc Fleurbaey se pose trois questions : ce qu'il s'agit de répartir, selon quelle règle de partage, quels bénéficiaires de la répartition ? S'agissant des bénéficiaires, seuls les individus, et non les groupes sociaux, comptent. Mais il y a lieu de prendre en compte - question difficile qui sous-tend notamment l'économie de l'environnement et la notion de croissance durable - les intérêts des générations futures, et même, de façon plus délicate, la taille même de ces générations.

En matière de clef de partage, l'utilitarisme traditionnel des économistes - depuis Bentham - vise la maximisation de la somme des utilités individuelles, ce qui conduit à abandonner toute considération distributive. Devant cette impasse, sous l'influence du philosophe politique Rawls

et de l'économiste Sen, un objectif social additif doit être modulé en donnant un poids plus élevé aux individus dont le niveau de bien-être est le plus faible, et un poids d'autant plus élevé que ce niveau est faible. En termes techniques, c'est le critère du *leximin*<sup>1</sup> qui considère en priorité les plus défavorisés. Mais il faut souligner que l'égalitarisme, dans sa version *leximin*, n'interdit pas le développement ou le maintien d'inégalités, dans la mesure où elles sont utiles aux plus défavorisés.

Une autre évolution vise à dépasser les considérations subjectives, « l'utilité » en visant les ressources ou opportunités offertes aux individus, à charge pour eux d'en tirer le meilleur. C'est la position de Sen qui propose de s'intéresser aux « capacités », c'est-à-dire aux opportunités d'obtenir des *functionings*, réalisations en matière de revenus, de santé, d'éducation, d'innovation sociale... Dworkin, dans une optique analogue, oppose les ressources (qu'il s'agit d'égaliser) aux préférences (dont les individus sont responsables). Logiquement, il inclut dans la notion de ressources des caractéristiques personnelles telles que le patrimoine génétique, le caractère, l'origine familiale et sociale. Mais il est difficile de séparer talents et préférences. Ainsi, point la notion de responsabilité qui relève d'une approche politique aussi bien que morale.

Que répartir pose des questions moins difficiles : au-delà du revenu et du patrimoine, et en liaison avec les considérations

\* Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes.

qui viennent d'être énoncées, il s'agit du temps disponible, de l'accès aux biens et services publics, voire d'aspects plus sociologiques comme le statut, la qualité des relations sociales, l'autorité et le pouvoir...

Y-a-t-il conflit entre liberté et égalité ? Rien ne porte à l'affirmer, au contraire des penseurs dits « libertariens ». S'il y a un conflit, c'est plutôt entre liberté et efficacité : externalités, biens publics, monopoles, imperfections de l'information, rendent nécessaire d'encadrer ou de corriger l'archétype de la concurrence pure par un certain degré de centralisation. Il y a néanmoins un dilemme équité-efficacité. Le problème est double : les individus ont des préférences différentes, on l'a vu ; l'application du fameux critère de Pareto selon lequel une situation est inefficace s'il est possible d'obtenir mieux pour tous, reste d'un domaine pratique limité. Dans cette perspective, la mise en œuvre d'un partage égalitaire dans toutes les dimensions, conforme en principe à deux principes d'équité (absence d'envie et absence de perdant si les ressources augmentent), n'est pas compatible avec l'efficacité. Devant ce choix, qui est en fait un choix politique, Fleurbaey réaffirme la priorité à donner aux plus défavorisés.

En première analyse, la grille de lecture ainsi proposée s'applique moins à la politique économique générale qu'aux politiques sociales telles qu'elles se définissent et s'appliquent dans les différentes branches de la Sécurité sociale et de l'aide sociale : maladie<sup>2</sup>, politique familiale, retraite, et, de plus en plus, pauvreté.

## POLITIQUE ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE ET PLEIN-EMPLOI

S'agissant de la politique économique générale, si l'objectif de plein-emploi - qui vise en fait tout particulièrement les « marginaux » sur le marché du travail - fait l'objet d'un consensus, le débat récurrent

entre politique de la demande, d'inspiration keynésienne, et politique de l'offre, dite d'inspiration néo-classique, recouvre des présupposés politiques et, finalement des considérations éthiques, même si celles-ci sont rarement formulées explicitement.

Le texte d'Edmond Malinvaud « Déontologie et idéologie : l'accueil réservé au rapport Pisani-Ferry » intitulé « Plein-emploi »<sup>3</sup> part en guerre contre les idées préconçues qui mélangent prises de position politique quant au rôle de l'Etat, prises de position éthique non réellement formulées, et refus d'une analyse économique visant à l'objectivité : le débat en est biaisé, voire complètement brouillé. Ainsi des « politiques structurelles » - également dites politiques de l'offre - sont au mieux rejetées « parce que les preuves montrant les effets positifs de telles politiques sont moins précises qu'on le souhaiterait », ou pire condamnées d'entrée parce que d'inspiration « néo-libérale », Malinvaud cite particulièrement la campagne menée contre le « crédit d'impôt d'activité », finalement retenu par le gouvernement sous le nom de « prime pour l'emploi ». La référence, malgré des différences techniques, à l'impôt négatif proposé par l'économiste américain Milton Friedman, a pu servir de repoussoir, et donc de substitut à l'argumentation. Ici l'absence de déontologie ignore aussi bien les apports positifs, mais aussi les incertitudes non levées de l'analyse, que les aspects éthiques des formules étudiées. Le débat sous-jacent, qui exprimé crûment paraît caricatural : « Les chômeurs sont-ils responsables de leur chômage ? », est occulté.

L'article de Jacques Freyssinet, intitulé « La flexibilité permet-elle d'atteindre le plein-emploi ? », également inspiré d'un rapport pour le Conseil d'analyse économique, montre qu'une approche différente, mais se situant comme celle de Malinvaud dans le champ de l'analyse économique, peut amener à nuancer, sinon à contredire, les apports à attendre des « politiques structurelles ».



Freyssinet centre son analyse sur la flexibilité de la relation salariale, dont le contenu opératoire est exprimé sur la base des concepts de taux de chômage non accélérateur d'inflation (NAIRU) ou de taux de chômage d'équilibre. Ces concepts ont inspiré les recommandations de l'OCDE dans son « Etude sur l'emploi » (1994) en matière de formation des salaires et des coûts de la main-d'œuvre, de réforme de l'assurance chômage et des prestations connexes (pour réduire la désincitation au travail), de flexibilité du temps et d'efficacité des mesures actives du marché du travail. Il relève une utilisation ambiguë, voire biaisée politiquement, de la notion de flexibilité. Freyssinet se donne comme tâche de discuter objectivement les enseignements de l'analyse économique dans ce domaine<sup>4</sup>. En ce qui concerne la flexibilité de l'emploi, « rien ne permet d'associer les niveaux ou les variations des indicateurs de flexibilité de l'emploi aux performances en matière de création d'emplois ou de recul du chômage ». S'agissant de la flexibilité du salaire, il semble, d'une part, qu'une négociation salariale mutualisée soit préférable à l'individualisation de la détermination du salaire, d'autre part, que le rôle de l'évolution du coût salarial unitaire ne puisse être séparé de l'ensemble des caractéristiques et des politiques macroéconomiques des pays comparés. De fait, Freyssinet oppose aux résultats peu concluants de l'accumulation d'indicateurs partiels de flexibilité une « hypothèse alternative qui serait que le niveau des performances est lié au degré de cohérence entre des règles et des dispositifs qui, du point de vue des critères de flexibilité, ont des caractères opposés », les institutions du marché du travail devant elles-mêmes être mises en cohérence « avec les autres sphères de la régulation ». La croissance macroéconomique, d'autre part, rend mieux compte de l'évolution de l'emploi que la flexibilité. La notion de plein-emploi elle-même doit être amendée pour

prendre en compte la qualité de l'emploi (emplois précaires, temps partiel, qualité *stricto sensu*). Au total, il n'y a pas de causalité mécanique entre indicateurs de flexibilité et performances en matière d'emploi, mais plutôt continuum entre deux modèles polaires, celui, dit anglo-saxon, tendant à la « remarkchandisation » de la force de travail dont l'allocation et la rémunération seraient pleinement soumises à la logique de la concurrence et celui de « compromis macro-sociaux multidimensionnels de moyen terme » - je dirais socio-démocrates - s'appuyant sur des dispositifs publics ou négociés et visant à garantir une certaine sécurité des acteurs, en particulier en ce qui concerne les transitions entre états. La préférence de Freyssinet va, de toute évidence, au second modèle polaire, et il n'est pas interdit de penser que, de façon sous-jacente, elle rencontre les finalités éthiques mises en avant par Rawls et Sen.

### L'ÉQUITÉ DANS LES DIFFÉRENTS DOMAINES DE LA PROTECTION SOCIALE

Les textes suivants traitent de domaines majeurs de la protection sociale : la vieillesse, la famille, la pauvreté, où les considérations d'équité sont, par nature, plus prégnantes sinon explicites.

Dans « Retraite et équité », Philippe Nasse commence par noter que la retraite par capitalisation, dans la mesure où elle se fonde sur le lien entre effort d'épargne et montant de la retraite, est équitable sur le plan économique, du fait même de ce lien individuel, mais inéquitable sur le plan social : qui n'est pas capable d'épargner n'aura rien. Dans un système de répartition, par contre, le lien individuel cotisation-prestation, dit contributif, et l'égalité globale instantanée entre prélèvements et cotisations sont mutualisés au sein d'un groupe de cotisants, ceci permettant d'ins-

taurer un certain degré de solidarité non contributive entre les cotisants et les retraités du régime, et d'effectuer un pilotage du régime qui peut expressément intégrer l'exigence d'équité. Celle-ci peut s'apprécier sous trois dimensions : l'équité individuelle, l'équité spatiale, l'équité intertemporelle.

« Pour que l'équité ne reste pas potentielle, mais devienne effective, il faut d'abord que la contribution de chacun soit adaptée à sa capacité contributive : se trouve ainsi posée la question de la prise en charge par un tiers quand les aléas de la vie active mettent un individu dans l'impossibilité de cotiser ». Quels aléas ? Le chômage, la reconversion par la formation, la préretraite, l'éducation des enfants par un parent restant au foyer<sup>5</sup>. Demain peut-être la formation initiale, qui « retarde » l'entrée dans la vie active, et la formation permanente. En fait, tout ce qui témoigne que le schéma d'un déroulement linéaire uniforme de la vie sociale - formation, activité salariée, retraite - ne correspond plus à la réalité. L'intermédiation partielle du financement de ces périodes dites assimilées par le FSV (Fonds de solidarité vieillesse) témoigne de décisions prises au coup par coup. Une réflexion et peut-être une refonte d'ensemble explicitant les critères d'équité sous-jacents est un élément important, même s'il n'est pas central mais plutôt complémentaire, de la réforme de nos systèmes de retraite.

Au projet initial d'un régime de retraite unique se sont substitués une multiplicité de régimes : salariés du secteur privé, fonctionnaires, salariés des entreprises du secteur public, non-salariés eux-mêmes distingués en catégories professionnelles. L'équité spatiale impliquerait que les règles du jeu soient autant que possible les mêmes pour tous : deux individus effectuant des carrières comparables et cotisant à l'identique devraient bénéficier de la même retraite. Si les régimes particuliers obéissaient aux mêmes règles, la mise en œuvre de l'équité pourrait se limiter à la

compensation de leurs différences de situation démographique, dues aux évolutions respectives du nombre des cotisants et des retraités. Mais la segmentation de notre système global de répartition en un grand nombre de régimes particuliers aux règles du jeu différentes entraîne des inéquités à la fois en ce qui concerne leurs efforts contributifs et leur « générosité », et pour certains d'entre eux par leur équilibre par des impôts affectés ou des subventions d'équilibre. La compensation inter-régime démographique doit être articulée avec une compensation financière dont les règles du jeu - même si une compensation seulement à minima est visée - sont opaques, non maîtrisées et, au total, inévitables.

L'équité intertemporelle veut enfin que des individus comparables mais appartenant à des générations différentes ne soient pas traités de façon inégale, tant du point de vue de leurs cotisations que de leurs retraites. Ce problème se pose dans toute son ampleur dans une situation où les retraités actuels ont bénéficié de la montée en charge des régimes dans des contextes démographiques favorables alors que la fin du baby-boom et, plus généralement, le vieillissement de la population entraînent des déséquilibres futurs dont la solution devra être trouvée entre l'alourdissement des cotisations des actifs, la diminution ou l'enchérissement des droits à la retraite et la rupture de la quotité de parité existante entre rémunération des actifs et niveau des retraites. « L'équité entre les générations exige que l'effort de contribution comme le bénéfice de la prestation qu'on en retire soient lissés entre elles, de sorte que le rapport entre l'effort consenti en faveur de leurs aînés et le bénéfice reçu de leurs cadets soit constant pour les membres des générations successives. L'équité entre générations implique une solution lissée ».

Au total, dans un régime par répartition caractérisé par des contributions obliga-



toires, l'équité s'apprécie au niveau de l'effort et de sa récompense ; elle est affectée pour tous par l'évolution démographique globale ; les disparités entre catégories socio-professionnelles, les ruptures de la vie active et en conséquence des périodes cotisées selon la règle du jeu traditionnelle concernent en fait les catégories les plus défavorisées<sup>6</sup>, et donc la part qu'on leur fait dans la pondération générale de l'équité.

L'étude que fait Bertrand Fragonard dans son texte intitulé « Politique familiale et équité horizontale et verticale » procède d'une approche plus pragmatique, car fondée sur une analyse approfondie des règles du jeu des différents systèmes d'aide et de la façon, anticipée ou non, dont elles se combinent ou se contredisent.

Trois conceptions peuvent présider à la prise en compte des revenus des familles dans la politique d'aide les concernant :

- la redistribution horizontale. A chaque niveau de revenu primaire, les aides doivent égaliser le revenu disponible par unité de consommation. Comme le coût de l'enfant augmente avec le revenu de ses parents, les aides publiques doivent augmenter avec lui ;
- la couverture d'un coût « moyen » de l'enfant, à laquelle se réfère le caractère d'aide forfaitaire des allocations familiales ;
- la redistribution verticale, prenant en compte le fait que la charge des enfants est proportionnellement plus lourde pour les familles ayant un petit revenu, et mord d'autant plus sur ce qui leur reste pour leurs besoins propres.

A ces trois conceptions correspondent trois types polaires de politique familiale : progressivité, forfait ou dégressivité des aides avec le revenu primaire des familles.

Mais d'autres considérations peuvent être prises en compte et, pour certaines, le sont effectivement : politique démographique (non prise en charge du premier enfant, lien entre le niveau d'aide et la taille de la famille), normes sociétales (mère au foyer ou au contraire garde des enfants pour les

mères actives), facilitation, voire récompense de l'effort d'éducation, égalité des chances des enfants (face en particulier à la santé et l'enseignement). Elles compliquent et souvent brouillent les choix effectués.

Enfin, l'analyse de la politique familiale, même au sens restreint du terme, ne se limite pas aux prestations familiales *stricto sensu*, qu'elles soient universelles ou sous conditions de ressources. Elle doit prendre en compte les aides au logement et la fiscalité du revenu, c'est-à-dire le quotient familial.

Fragonard étudie d'abord la signification à donner à la part croissante, dans les prestations familiales, de celles sous condition de ressources, aides au logement incluses. Son analyse montre « qu'il n'y a pas eu de volonté de réorienter de façon radicale le système des prestations vers les ménages les plus modestes ». Même si elle a eu tendance à s'accroître du fait notamment des politiques d'indexation retenues, la sélectivité des PCR est souvent modérée, que ce soit par le jeu d'un plafond d'exclusion et/ou par leur modulation selon le revenu. Le taux de sélectivité varie aussi selon la taille de la famille et selon le statut d'activité, ceci s'exerçant, malgré des aménagements, en défaveur des familles bi-actives.

Fragonard élargit ensuite son analyse à l'influence de la CMU (Couverture maladie universelle), des bourses de l'enseignement et du statut fiscal des familles (notamment quotient familial, modalités de la taxe d'habitation, non imposabilité des prestations familiales). Au total, on aboutit à une courbe en U : les avantages sont élevés pour les ménages les plus modestes (par les aides au logement plus que les prestations familiales *stricto sensu*) et les plus aisés (grâce au quotient familial). Mais si on considère la compensation du coût effectif de l'enfant, on constate que la dégradation du revenu disponible net d'impôt par unité de consommation est continue et forte. Elle est moins importante pour les familles nombreuses, mais sauf

pour les familles à revenu primaire faible, la parité, c'est-à-dire la compensation intégrale du coût de l'enfant, n'est jamais atteinte. Il y a donc bien *in fine* et en termes absolus, une certaine concentration des aides sur les familles les plus modestes. Mais - dernier élément de complication de l'appréciation en termes d'équité - « les règles d'indexation des plafonds et montants des prestations familiales conduisent à une lente érosion des niveaux de vie relatifs des familles les plus modestes ».

Philippe Nasse limite son propos aux seules retraites sans prendre en compte d'autres aspects de l'action de la puissance publique en faveur des personnes âgées : santé et dépendance, logement et hébergement. Bien que visant une évaluation plus compréhensive, Bertrand Fragonard n'intègre pas, dans son analyse, l'enseignement et la santé. On peut d'ailleurs se demander s'il n'est pas le premier à faire ce bilan déjà élargi de la politique familiale, et si les effets de cette politique qu'il met ainsi en lumière ne sont pas les résultats de décisions nombreuses, parfois contradictoires, variables dans le temps, sans que leur logique d'ensemble ait été explicitée, voire même pensée.

L'analyse de la politique familiale peut aussi s'engager dans une *terra quasi incognita*, c'est-à-dire dans une démarche transversale par tranches d'âge : quid de la petite enfance ? quid de l'adolescence ou du passage de la scolarité à la vie active ? Il s'agit là d'une dimension d'une importance croissante, mais encore mal maîtrisée, de la protection sociale. Le texte de Marie-Thérèse Join-Lambert sur « La pauvreté en France et en Europe » en témoigne sur un plan plus général.

Démarche transversale d'un autre type que celle par tranches d'âge, elle nécessite une définition et une mesure. Celles-ci, sans doute contraintes par les données disponibles, n'en soulèvent pas moins d'entrée des problèmes d'ordre éthique. Qu'elle soit appréhendée par le revenu ou à partir

d'indicateurs synthétisant la situation des ménages dans différentes dimensions de la vie courante, la pauvreté peut être définie de façon absolue, c'est-à-dire par la définition d'un « minimum de survie » tenant compte des seuls moyens de subsistance, ou de façon relative - c'est la définition retenue en France - en classant comme pauvres, dans un pays donné, les ménages ou les individus dont les ressources sont inférieures à une certaine fraction du revenu médian<sup>7</sup>. La première approche est la plus « rawlsienne » ; elle implique qu'on définisse - c'est un choix politique - les dimensions concrètes du minimum vital qu'on décide de prendre en compte. Dans la seconde, le « seuil de pauvreté » est « conçu comme un minimum social de participation à la communauté nationale » et le montant qui le définit s'élève avec le progrès général du niveau de vie auquel tous sont ainsi en droit de participer<sup>8</sup>. On retrouve, sous une autre forme, les concepts d'équité horizontale et verticale mis en œuvre dans la politique familiale.

Marie-Thérèse Join-Lambert met l'accent sur les différentes pratiques des mesures de la pauvreté. Elle évoque une autre approche, celle de la pauvreté « subjective » qui se « réfère aux difficultés ressenties par les ménages eux-mêmes pour vivre et boucler leur budget ». Elle note que si ces différentes définitions concernent, en France, toujours 8 à 10 % environ de la population, elles sont loin de se recouper ; 3 % seulement des ménages cumulent les trois approches de la pauvreté : monétaire, subjective, en termes de conditions de vie. Elle note surtout que les difficultés de l'observation statistique en excluent pratiquement les populations qui sont dans le plus grand état de précarité, et qu'en tout état de cause, il ne faut pas confondre les mesures de la pauvreté avec la connaissance de l'exclusion, concept lui-même « difficile à définir et souvent critiqué pour son ambiguïté, entendu le plus souvent comme la non-



participation aux droits fondamentaux et souvent du pays dans lequel on vit ». On retrouve Sen et Dworkin.

Marie-Thérèse Join-Lambert analyse ensuite l'évolution de la pauvreté : réduction jusque dans les années 1980, stabilisation et même légère remontée dans les années 1990, diminution faible et décalée par rapport à la reprise de la croissance ; transformation des populations concernées, des personnes âgées aux jeunes urbains.

S'interrogeant sur les causes de la pauvreté, elle souligne que leur connaissance reste encore pour l'essentiel à un stade descriptif plus qu'explicatif, celui du caractère multidimensionnel de la pauvreté qui recouvre des profils très variés, mais se caractérise toujours par un cumul des difficultés. Son lien avec l'emploi est évident ; celui avec les différentes dimensions du « capital social » à la Bourdieu apparaît nettement ; la situation du

ménage, en particulier en ce qui concerne les familles monoparentales, est également importante ; enfin, les « accidents de la vie » : chômage déjà mentionné, mais aussi rupture du couple ou problèmes de santé graves, font souvent basculer dans la pauvreté. D'où la nécessité de politiques plurielles, qui ne peuvent se limiter aux versements de subsides via les minima sociaux ou l'aide sociale, ni à l'incitation au retour à l'emploi déjà évoquée. Mais ces politiques de prévention, d'accès aux droits, de prise en charge des différents risques du travail et du non-travail restent encore largement à définir et à mettre en œuvre. Entre la Sécurité sociale et l'aide sociale traditionnelle, et une protection sociale s'attaquant prioritairement aux plus défavorisés, un équilibre nouveau doit être trouvé qui, dès aujourd'hui, remet profondément en cause nos règles du jeu et nos méthodes d'action.

### NOTES

1. Le critère du leximin considère en priorité le plus défavorisé, puis en seconde priorité, le plus défavorisé parmi les autres, et ainsi de suite.
2. En matière de maladie - qui ne fait l'objet d'aucun texte ci-après - la couverture maladie universelle (CMU) constitue une avancée majeure en faveur des plus défavorisés. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui succède au quasi-échec de la prestation spécifique dépendance (PSD), a une visée analogue en ce qui concerne le maintien à domicile et les conditions d'hébergement des personnes âgées dépendantes.
3. Publication du Conseil d'analyse économique.
4. Il est à noter la quasi-absence de recoupement, et en conséquence de contradiction, entre les analyses ainsi menées et les recommandations du rapport Pisani-Ferry, sauf peut-être en ce qui concerne le retour à l'emploi.
5. Il est à noter que le RMI n'est pas pris en compte pour la constitution du droit à la retraite.
6. C'est le cas également des « bénéficiaires » du minimum vieillesse.
7. Plutôt que du revenu moyen, dont le niveau peut être influencé par l'importance de revenus très élevés. On calcule également l'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire l'écart des revenus des ménages pauvres par rapport à ce revenu médian, et un indice synthétique dit indice de Sen.
8. Il faut souligner que, dans l'une ou l'autre approche, la portée de comparaisons internationales ne peut être appréciée qu'en les replaçant dans des analyses plus générales des niveaux de développement, de l'organisation sociétale et des conditions de vie.