

ECONOMIE PUBLIQUE

LICENCE MASS

INTRODUCTION

L'Etat et la sphère publique

Arnaud Diemer, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand

L'ETAT

I. L'EVOLUTION DU ROLE DE L'ETAT

1. De l'Etat gendarme à l'Etat Providence
2. La légitimité du rôle de l'Etat au lendemain de la seconde guerre mondiale
3. La mise place de l'Etat providence dans le monde occidental après 1945

II. LES DEBATS THEORIQUES RELATIFS AU ROLE DE L'ETAT

1. La théorie marxiste de l'Etat
2. L'Etat minimal du courant libéral
3. L'Etat interventionniste de John Maynard Keynes
4. L'Ecole Autrichienne et le refus de l'intervention de l'Etat
5. La remise en cause des décisions publiques, l'école du Public Choice
6. La théorie de la croissance endogène, une nouvelle légitimité de l'Etat

III. LA CRISE DE L'ETAT PROVIDENCE

1. La crise financière
2. La crise économique
3. La crise sociale

I. L'EVOLUTION DU ROLE DE L'ETAT

Si l'opposition entre Etat gendarme et Etat providence reflète une partie des débats du 19^{ème} et du 20^{ème} siècle, il convient de rappeler que l'Autorité publique n'a jamais cessé d'intervenir dans la sphère économique et sociale. Les guerres de 1914 et de 1940, ainsi que la crise économique de 1929 vont cependant donner une nouvelle légitimité aux interventions de l'Etat.

1. De l'Etat gendarme à l'Etat Providence

Pendant très longtemps, l'Etat a eu pour fonction principale d'assurer le maintien de l'ordre dans la nation, et tout particulièrement de veiller au respect du droit de propriété privée. Cette fonction revenait à doter la puissance publique de moyens lui permettant d'avoir une police, une justice et une défense nationale (Smith 1776). Il en résultait que le budget de l'Etat était composé de dépenses liées à ces fonctions et des recettes, principalement procurées par l'impôt, destinées à les financer. Ce phénomène procédait très largement de la conception libérale du rôle de l'Etat, qui en théorie, n'avait pas de volonté propre. La satisfaction des besoins individuels passant normalement par les mécanismes du marché, l'Etat devait contenter de garantir les règles du jeu du marché et, dans le cas contraire, disposer des moyens de sanctionner ceux qui y contreviendraient. En d'autres termes, il devait se limiter à un rôle d'Etat-Gendarme ou encore d'Etat minimal.

Dans les faits, les choses ne se sont pas passées ainsi, les formes d'intervention de l'Etat dans la sphère sociale et économique ont été importantes tout au long du 19^{ème} siècle et jusqu'à la guerre de 1914 - 1918.

a. Les *Poors Laws* Anglaises

Les *Poors Laws* (Lois sur les pauvres) renvoient aux aides financières accordées aux plus pauvres en Angleterre et dans le reste du Royaume Uni entre le 17^{ème} et le 19^{ème} siècle. Elles sont nées de la volonté *des Tudors* de contrôler les populations pauvres tout en évitant que les élites aient une trop forte emprise sur elles. Déjà en 1572, puis en 1576, des lois imposaient aux paroissiens aisés de payer une somme hebdomadaire pour aider les plus pauvres. Les juges de paix étaient alors chargés de lister la population concernée dans chaque paroisse. En parallèle, des ateliers paroissiaux avaient été créés afin d'offrir un travail à des sans emplois.

La première « *Poor Law* » fût promulguée en 1601 sous le règne d'Elisabeth I. L'Etat anglais prit en charge les indigents et se dota d'une législation afin de porter assistance aux déshérités. Le lien entre la misère et le chômage était ainsi reconnu. Avec cette obligation légale, se développèrent des « *Workhouses* » (maisons de travail) dans lesquelles les pauvres travaillaient et étaient hébergés. Ces lieux d'hébergement furent rapidement considérés comme de véritables dépôts de mendicité (Charles Dickens en fait la description dans *Oliver Twist*) et de purs instruments de contrôle des indigents. La loi de *Speenhamland*, l'une des nombreuses *Poors Laws*, entra en vigueur en Grande Bretagne dès 1795 (Polanyi, 1944). Elle assura jusqu'en 1834 un revenu minimum aux pauvres dans chaque paroisse.

Au XVIII^e siècle, les économistes classiques (dont Malthus) luttèrent contre cette politique sociale qu'ils accusaient de freiner le développement de l'industrie naissante. Ils obtinrent leur quasi-abrogation en 1834, par un amendement, *the Poor Law Amendment Act*, lequel privait les pauvres de toute aide. L'Etat britannique pouvait ainsi se consacrer aux seules fonctions régaliennes (Défense, Police, Justice) et laisser les Workhouses se dégrader avec le temps. Il faudra attendre le début du 20^{ème} siècle pour que la Grande Bretagne mette en place un système de pensions pour les vieillards indigents (1908) et une assurance sociale pour les plus pauvres des ouvriers agricoles qui sera la base des travaux de William Beveridge.



b. L'interventionnisme économique et social de l'Etat français

Dans l'histoire de France, l'Etat obtient ses lettres de noblesse avec le *Colbertisme*. Cette doctrine économique-politique, établie par Jean-Baptiste Colbert au 17^{ème} siècle, tend à faire de l'Etat un vecteur de puissance et de grandeur pour le pays et son monarque. Les soutiens apportés par Colbert aux manufactures françaises ne sont que temporaires, cependant leur objectif est précis : permettre aux entreprises françaises d'acquérir un savoir faire et une taille qui amélioreront leur compétitivité face aux concurrents anglais et hollandais. Au fil du temps, on trouve de nombreuses illustrations de l'interventionnisme économique et social de l'Etat français. Sous la Monarchie de Juillet (1830 - 1848), la grande bourgeoisie financière qui est au pouvoir par l'intermédiaire des Lafittes et Guizot fera de la chose publique « *un gouvernement d'affaires* » : utilisation de l'instrument réglementaire et mise en oeuvre d'une politique très protectionniste pour la sauvegarde des marchés intérieurs (de la fonte au bois [intérêts communs des maîtres de forge et des propriétaires forestiers] en passant par le textile) ; engagement de l'Etat dans la construction du premier réseau de chemin de fer. Sous le second empire, l'intervention de l'Etat apparaît à travers la signature du Traité de Commerce franco-anglais de Libre Echange en 1860. Certes, cette politique est tout à fait conforme au précepte de base de l'économie libérale « *Laissez-faire, laissez-aller* », cependant, ce traité a été négocié et signé par Napoléon III, sous l'influence du saint-simonien Michel Chevalier, mais contre la volonté des industriels français.

Dans le domaine social, l'intervention de l'Etat a connu historiquement cinq étapes décisives :

- La prise charge de l'hygiène publique (fin du 18^{ème} siècle): il s'agissait d'offrir à la population un cadre de vie décent de manière à assurer une prévention contre les fléaux collectifs (peste...).

- La réglementation de la relation du travail : l'Etat a cherché à protéger les catégories les plus fragiles dans l'emploi (les enfants en 1841, les jeunes filles en 1874, et les femmes en 1892). Ce n'est qu'à la fin du 19^{ème} siècle que la protection est étendue à l'ensemble des salariés.

- L'organisation de l'assistance : l'obligation d'assister les pauvres a un fondement social et non religieux. La société du 19^{ème} siècle rappelle, après les révolutionnaires de 1793, que l'assistance est réservée aux individus placés dans l'impossibilité de travailler.

- Le développement d'un régime d'assurances sociales : durant la seconde moitié du 19^{ème} siècle, l'Etat met en place un système d'assurances sociales obligatoires, la notion de risque social est alors instituée, d'abord pour les accidents du travail, puis après pour la maladie et l'invalidité.

- L'institution de la Sécurité Sociale en 1945 : la Sécurité Sociale assure la sécurité du revenu en généralisant les techniques de l'assurance sociale obligatoire.

c. Le système Bismarckien de la fin du 19^{ème} siècle

C'est en Allemagne que se développe le premier système généralisé de protection sociale. Dès son arrivée au pouvoir, le chancelier Otto Von Bismarck combattant la montée du parti social démocrate allemand, en reprit plusieurs idées afin de satisfaire la classe ouvrière et empêcher le retour de ses adversaires sur la scène politique. L'Allemagne fût ainsi doté à la fin du 19^{ème} siècle d'un système moderne de protection sociale. En 1883, la première assurance maladie obligatoire pour les ouvriers de l'industrie dont le revenu dépassait les 2000 marks, fût créée. La gestion de ces fonds fût confiée à des institutions autonomes en majorité contrôlées par des représentants ouvriers qui durent pour la première fois gérer un patrimoine collectif. En 1884, une loi sur les accidents du travail fût votée. Elle obligeait les industriels allemands à cotiser à des caisses coopératives destinées à indemniser les victimes. Ainsi, un ouvrier devenu totalement invalide, pouvait continuer à toucher 66% de son revenu, et en cas de décès, la veuve continuait à en percevoir une partie. En 1889, un système de retraite obligatoire fût imposé par la loi sur l'assurance vieillesse et invalidité.



d. La première guerre mondiale

La première guerre mondiale marque une rupture brutale dans l'évolution des dépenses publiques et dans la nature des fonctions de l'Etat. Le financement de la guerre provoque un gonflement subit des dépenses de l'Etat malgré une diminution parallèle de toutes les autres catégories de dépenses publiques. Ainsi en 1916, la défense nationale coûte 8 fois plus chère qu'en 1913. Après la guerre, si les dépenses de défense nationale diminuent rapidement, le relais est pris par le paiement des dommages de guerre, par les pensions des anciens combattants et par l'accroissement de la dette publique qui a plus que quadruplé entre 1914 et 1921. A côté de ces dépenses, on note de multiples interventions de l'Etat dans la vie économique et sociale : quasi-monopole du commerce extérieur, rationnement et contrôle des prix des biens de consommation alimentaire, extension de la législation sociale des industries d'armement, contrôle des prix des fournitures de guerre. Un décret du 15 juillet 1915, permettra même au gouvernement français d'accorder des avances aux industriels pour leurs investissements. L'idée que l'Etat pouvait être appelé au cours des périodes difficiles, à élargir le champ de sa vocation en se faisant le protecteur, et non le simple arbitre, du système capitaliste, fût progressivement admise. Ce changement considérable, opéré dans la conception des missions de l'Etat, se radicalisa dans les années qui suivirent la grande crise de 1929. En effet, avant même que John Maynard Keynes ait développé sa «*Théorie Générale de l'Emploi, de l'intérêt et de la monnaie*» et jeté les fondements théoriques d'une légitimité du rôle régulateur de l'Etat, plusieurs grandes puissances, animées par des motifs politiques très divers, allaient déjà mettre en oeuvre des politiques de lutte contre la crise.

e. La crise de 1929 et le New Deal américain de 1934

Le *New Deal* est le nom de la politique interventionniste mise en place par le président Franklin Roosevelt pour lutter contre la crise économique de 1929. Cet exemple est particulièrement intéressant car il s'agit d'un pays qui, bien que profondément imprégné par l'idéologie libérale, va mettre en oeuvre un arsenal de mesures réglementaires réorganisant tous les aspects essentiels de la vie économique et sociale. Le New Deal constitue donc une première expérience d'Etat providence aux Etats-Unis. Les historiens ont coutume de distinguer deux New Deal. Le premier mis en oeuvre au cours des 100 jours (du 9 mars au 16 juin 1933) et qui comprend un grand nombre de mesures réglementant l'organisation monétaire et le contrôle du crédit, le contrôle des opérations boursières, les rapports entre l'état et les industriels, les rapports entre patrons et ouvriers, les droits syndicaux, le contrôle des ententes, le mécanisme de soutien des prix agricoles, la limitation des productions agricoles, la lutte massive contre le chômage (politique des grands travaux), la politique d'aménagement du territoire (expérience de la Tennessee Valley). Le second New Deal fait suite à l'invalidation de l'*Agricultural Adjustment Act* (AAA) et le *National Industrial Recovery Act* (NIRA) par la Cour Suprême. Roosevelt est alors amené à proposer une nouvelle série de mesures réformatrices.

Durant le 1^{er} New Deal, Roosevelt bénéficie d'un Congrès qui lui est dévolu (victoire écrasante du Parti Démocrate aux élections de 1932) et d'un climat d'incertitude lié à la Crise de 1929. Il peut ainsi procéder à une série de mesures destinées à rétablir l'équilibre du système bancaire, du marché financier et aider les chômeurs.

-Le 6 mars 1933, toutes les banques seront fermées durant quatre jours (*Bank Holidays*), le temps que le Congrès, réuni en session extraordinaire, vote l'*Emergency Banking Act*. Une nouvelle commission, la *Securities and Exchange Commission* (SEC), est chargée de réguler les marchés financiers et de jouer le rôle de gendarme. Afin de permettre une remontée des prix, l'étalon or est abandonné en avril 1933. Il s'ensuit une baisse du dollar (ce dernier est dévalué en 1934 et fixé à 59,06% de sa valeur) et une lente reprise économique.

- L'Administration américaine entreprit également de protéger les agriculteurs contre les aléas du marché en distribuant des subventions fédérales et en contrôlant la production par l'*Agricultural Adjustment Act*. La réduction des récoltes fût décidée pour faire remonter les cours des matières agricoles. Le *National Industrial Recovery Act* fût signé en 1933. Il s'appuyait sur deux types de réformes. D'un côté, il encourageait les industriels à signer des codes de loyale concurrence, de l'autre, il accordait aux ouvriers la liberté de se syndiquer et de négocier des conventions collectives.

- L'une des plus grandes avancées de cette période est cependant le vote du *Social Security Act*, le 14 août 1935. Les Etats-Unis se dotent d'un système de protection sociale au niveau fédéral : retraite pour les plus de 65 ans, assurance chômage et aides diverses pour les handicapés (la maladie et l'invalidité ne seront pas couvertes).

Les années 30 verront aussi la création d'un système de retraites par répartition destiné à protéger les personnes âgées contre la misère. Toutes ces dispositions furent saluées par le patronat, les salariés et l'ensemble des américains. Le New Deal lançait ainsi les bases du *Welfare State*.

Les réformes de Roosevelt seront brusquement arrêtées par la Cour Suprême dès 1835. C'est tout la NRA qui est condamnée. Les neuf juges estimaient que les codes de loyale concurrence allaient à l'encontre des dispositions commerciales de la Constitution. Puis, c'est au tour de l'AAA d'être invalidée en janvier 1936 pour avoir créée une taxe illégale en faveur des exploitants agricoles. Ces deux arrêts interviennent au moment où les Etats-Unis renouent avec la croissance et n'auront pas de conséquences sur l'activité économique. Toutefois, le pays connaît une nouvelle récession au cours de l'été 1937. Cette dernière a pour conséquence d'entraîner une diminution de la production de 30% et une augmentation de près de 5 pts du taux de chômage (14,3% à 19%) entre 1937 et 1938.

Roosevelt convoquera le Congrès et obtiendra une rallonge budgétaire de 5 milliards de dollars. Grâce à cette injonction de nouveaux crédits, la situation s'améliora. Le *Second New Deal* comportait des mesures telles que la limitation de la durée hebdomadaire du travail à 44 heures ; la mise en place d'un salaire minimal ; l'ouverture de crédits pour la construction d'habitations ainsi que diverses mesures en faveur de l'agriculture. Mais surtout, contrairement au premier New Deal, le second fût fortement influencé par les travaux de John Maynard Keynes et l'école dite des conjoncturistes (Hansen, Foster). A l'Etat arbitre, devenu l'Etat protecteur, allait ainsi se substituer l'Etat interventionniste, ayant le devoir de veiller au bien être de la population, et donc de se substituer, chaque fois que nécessaire, aux partenaires défailants.



2. La légitimité du rôle de l'Etat au lendemain de la seconde guerre mondiale

Face aux conséquences inattendues de la « Grande Crise », les différents Etats des grands pays capitalistes ont été amenés à affirmer leur rôle d'arbitre et de redistributeur dans le champ social. Cette mutation des fonctions de l'Etat sera renforcée par la Seconde Guerre Mondiale. Si cette dernière souligne un nouveau palier dans la progression des dépenses publiques, elle marque également le développement d'idées nouvelles qui vont légitimer et favoriser les interventions multidirectionnelles de l'Etat dans l'ensemble des pays occidentaux avancés.

a. Les apports de Sir William Beveridge

En 1941, Sir William Beveridge, parlementaire anglais, fût chargé d'un rapport sur l'organisation d'un système de sécurité sociale pour le gouvernement britannique. Ce rapport, publié en 1942 et intitulé « *Social Insurance and Allied Services* » comprenait de nombreuses propositions visant à redéfinir le rôle de l'Etat d'après guerre. Il préconisait notamment un régime de sécurité sociale dont le principal objectif était « *libérer l'homme du besoin* » en garantissant la sécurité du revenu face aux aléas de la vie. Ces risques qui menaçaient le revenu régulier des individus, concernaient la maladie, les accidents du travail, le décès, la vieillesse, la maternité, le chômage...

Face aux politiques partielles et limitées, Beveridge proposa la mise en place d'un régime d'assurance sociale constitué autour de trois caractéristiques : *un système généralisé* qui couvre l'ensemble de la population quel que soit son statut d'emploi ou son revenu ; *un système unifié et simple* puisqu'une seule cotisation couvre l'ensemble des risques qui peuvent entraîner une privation du revenu ; *un système uniforme* étant donné que les prestations sont uniformes quel que soit le gain des intéressés.

Dans un second rapport, intitulé « *Full Employment in a Free Society* » et paru en 1944, William Beveridge s'intéressa exclusivement au problème du chômage qu'il considérait comme le risque majeur dans nos sociétés. Le devoir de l'Etat consiste ainsi à garantir le plein emploi.



b. La typologie des fonctions de l'Etat de Richard Musgrave (1959)

Ayant la volonté de dresser une typologie des interventions de l'Etat, l'économiste américain Musgrave (1910-2007) considère que l'action des pouvoirs publics peut être appréhendée à travers trois fonctions principales : une fonction d'allocation, de redistribution et de stabilisation (ou de régulation).

- *Par la fonction d'allocation des ressources*, l'Etat est amené à intervenir pour cinq raisons principales : (1) la définition de règles et des droits permettant le fonctionnement des marchés. (2) l'existence de rendements croissants aboutissant à l'émergence de monopoles naturels. (3) lorsque le marché s'avère incapable de satisfaire certains besoins (production de biens et services collectifs). (4) la multiplication des effets externes liés aux activités des particuliers (ménages, entreprises). (5) la régulation du marché des biens tutélaires (il s'agit de biens que le marché produit spontanément en quantité suffisante pour satisfaire les besoins des agents, mais pour lesquels l'autorité publique considère qu'il faut intervenir dans la consommation des agents, pour qu'ils consomment plus (l'hygiène) ou moins (alcool).)

- *La fonction de redistribution* relève de la justice sociale. Par nature, le libéralisme et l'économie de marché créent des inégalités dans la société. L'Etat est amené à réduire ces inégalités en redistribuant une partie de la richesse nationale créée. Ainsi l'Etat semble plus que jamais responsable de la réparation du risque social et de la solidarité sociale. On se tourne vers lui comme vers le garant de la redistribution par l'impôt et les revenus de transferts, et on attend de lui qu'il permette à tous d'accéder à des services collectifs de qualité. Lorsque se développent les phénomènes d'exclusion, de grande pauvreté, d'anomie dans les banlieues, c'est son intervention que l'on réclame ou son inaction que l'on déplore.

- *La fonction de stabilisation* vise les grands objectifs macroéconomiques tels qu'un niveau d'emploi élevé, une inflation modérée, une croissance du PIB... Cette fonction relativement nouvelle de l'Etat nécessite des moyens appropriés que sont la politique budgétaire, monétaire, industrielle...



3. La mise place de l'Etat providence dans le monde occidental après 1945

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, une typologie classique de l'Etat providence opposera le modèle bismarckien au modèle beveridgien. Ces deux modèles présentent des différences en matière d'objectifs, de conditions d'accès et de financement.

	Modèle bismarckien	Modèle beveridgien
Fondements	Assurance professionnelle	Solidarité nationale
Objectifs	Compenser la perte de revenu	Répondre gratuitement aux risques de la vie
Conditions d'accès	Avoir cotisé	Être dans le besoin
Financement	Cotisations en fonction du revenu	Impôt pour tous

Les pays industrialisés expérimenteront ces deux modèles tout au long de la période dite des trente glorieuses.

II. LES DEBATS THEORIQUES RELATIFS AU ROLE DE L'ETAT

L'évolution du rôle de l'Etat a été souvent le résultat d'un débat acharné entre les partisans du marché autorégulateur et d'une faible intervention de l'Etat et les partisans d'une régulation étatique de l'activité économique.

1. L'Etat minimal du courant libéral

Si l'opposition entre l'Etat gendarme (19^{ème} siècle) et l'Etat providence (20^{ème} siècle) occupe une place importante dans théorie économique, elle ne permet pas de comprendre toute la complexité des débats entre économistes. En effet, le courant libéral a souvent insisté sur le fait qu'un certain degré d'intervention de l'Etat était nécessaire. On parle ainsi d'*Etat minimal*.

Dans son ouvrage, « *Recherches sur les causes et la nature de la richesse des nations* », Adam Smith (1776) a posé les bases d'un Etat minimal : « *Dans le système de la liberté naturelle, le souverain n'a que trois devoirs à remplir; trois devoirs, à la vérité, d'une haute importance, mais clairs, simples et à la portée d'une intelligence ordinaire. - Le premier, c'est le devoir de défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion de la part des sociétés indépendantes. - Le second, c'est le devoir de protéger, autant qu'il est possible, chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre, ou bien le devoir d'établir une administration exacte de la justice. - Et le troisième, c'est le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt privé d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait jamais les porter à ériger ou à entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier ou à quelques particuliers, quoiqu'à l'égard d'une grande société ce profit fasse beaucoup plus que rembourser les dépenses* ».

Par la suite, les économistes néoclassiques (Pigou, Samuelson...) vont admettre que l'Etat peut avoir une action correctrice dans certains cas.

- Le principal ouvrage de Pigou, *Wealth and Welfare* (1912), introduit l'économie du bien être dans l'analyse économique. En fait, Pigou a été le premier économiste à proposer d'internaliser les effets externes négatifs à l'aide d'une taxe mise en place par l'Etat. *La présence d'effets externes négatifs pose le problème de la désadéquation entre les coûts privés et le coût collectif* (coût social) des activités économiques. Le cas d'école choisi par la théorie néoclassique pour mettre en scène les effets externes négatifs est celui d'une firme A (blanchisserie) qui utilise un cours d'eau comme vecteur de ses rejets polluants, rendant ainsi impossibles d'autres usages de l'eau pour une entreprise B (pisciculture) située en aval de la première.

- Paul Samuelson (1915 -) a précisé dans son ouvrage *Economics* (1948) les facteurs qui motivent les interventions de l'Etat :

(1) Le régime du laissez-faire serait compatible avec un Etat minimal, il faut des *tribunaux publics et d'agents de police pour faire régner l'honnêteté, le respect des contrats, le refus de la fraude et de la violence, la protection contre les voleurs et les agresseurs, la garantie des droits de propriété légaux* .

(2) Il existerait de nombreuses branches où la production ne peut être réalisée avec le maximum d'efficacité que par des entreprises d'une taille supérieure à celle compatible avec la concurrence parfaite. Ces *monopoles naturels* justifient une intervention de l'Etat qu'il conviendra de délimiter.

-Par l'intermédiaire de ces biens tutélaires, l'Etat peut intervenir de manière à modifier les comportements des agents économiques et à agir sur les consommations dites sensibles : taxer les cigarettes, interdire les drogues...

- L'une des fonctions principales de l'Etat est de financer *les biens collectifs* (défense nationale, la police, la justice...). L'intervention de l'Etat est ici nécessaire pour produire des biens et des services que le marché ne serait pas en mesure d'offrir (contrairement aux biens privés, la consommation d'un bien public ne génère ni rivalité, ni exclusion). Par ailleurs, les biens publics sont gratuits ou quasi-gratuits (payés par l'impôt).

- Samuelson note que l'existence d'économies ou de déséconomies externes modifie l'analyse des coûts et de l'offre à long terme. S'appuyant sur les travaux de Pigou, Samuelson rappelle que les externalités se manifestent lorsque le comportement propre d'un agent économique a des conséquences économiques, bonnes ou mauvaises, pour d'autres agents. Comme l'agent économique, en quête de profit et de bien être, fait état seulement des bénéfices et des coûts privés, il s'ensuit une divergence entre les coûts sociaux et les coûts privés. Pour Samuelson, une telle situation légitime l'intervention de l'Etat.

2. La théorie marxiste de l'Etat

D'une manière générale, la théorie marxiste part du principe que l'Etat est liée à la division de la société en classes sociales et que l'Etat est au service de la classe dominante. Pour Karl Marx et Friedrich Engels, l'avènement du Communisme ne peut être pensé comme une réalisation immédiate mais nécessite une période de transition pendant laquelle un Etat de transition, un Etat ouvrier et socialiste accomplissant la dictature du prolétariat, prépare son propre dépérissement. Il est donc possible de distinguer trois périodes : (1) la destruction de l'Etat bourgeois (période révolutionnaire), (2) le socialisme et la dictature du prolétariat (période de transition), (3) le communisme caractérisé par la libre association de producteurs et l'absence de la division de la société en classes antagoniques.

On trouve une double approche du rôle de l'Etat dans la théorie marxiste. D'une part, une contestation de l'Etat, symbole du pouvoir de la classe bourgeoise. D'autre part, une affirmation de la nécessité de la dictature du prolétariat et un Etat fort. Ainsi loin d'exclure le socialisme d'Etat, Karl Marx le prescrit explicitement : centralisation et concentration du pouvoir aux mains de l'Etat ; propriété étatique du sol, expropriation de la rente foncière ; monopole étatique sur le crédit et la banque nationale ; contrôle du transport ; planification industrielle et économique centralisée.

3. L'Etat interventionniste de John Maynard Keynes

Dans sa « *Théorie Générale de l'Emploi, de l'Intérêt et de la Monnaie* » (1936), John Maynard Keynes montre que, contrairement aux analyses des économistes classiques (loi des débouchés de Say) et néoclassiques (dichotomie entre sphère réelle et sphère monétaire), une économie peut très bien se trouver durablement en équilibre de sous emploi (ce qui signifie donc un chômage durable).

Pour remédier à cette situation, il faudrait pouvoir agir sur les éléments de la demande globale, c'est-à-dire la consommation des ménages et la demande d'investissements des entrepreneurs. Or Keynes montre qu'il est difficile d'influencer la consommation des ménages (car leur propension marginale à consommer est relativement stable) et qu'il est également difficile d'influencer la demande d'investissement des entreprises privées qui dépend de multiples facteurs (dont les fameuses anticipations). Le seul moyen de gonfler la demande globale, et donc en fin de compte, de retrouver (par le jeu du multiplicateur) un niveau de plein emploi, *c'est d'accroître la demande de l'Etat*, c'est-à-dire le volume de ses dépenses (d'où le déficit budgétaire). Cette dépense supplémentaire va au bout d'un certain temps se traduire par un accroissement plus que proportionnel du revenu des ménages, qui par leurs dépenses nouvelles, vont stimuler l'activité économique et en particulier redonner confiance aux entrepreneurs qui investiront à nouveau et créeront des emplois.

4. L'Ecole Autrichienne et le refus de l'intervention de l'Etat

L'Ecole autrichienne est un courant de pensée qui a pris naissance à Vienne, à la fin du XIX^{ème} siècle. Sous l'impulsion de Menger (1840 - 1921), de Von Böhm-Bawerk (1851 - 1914), puis de Von Mises (1881 - 1973) et de Hayek (1899 - 1992), l'Ecole autrichienne reste favorable au libéralisme économique et hostile à l'intervention de l'Etat. Pour ces auteurs, le marché constitue la seule procédure qui permette de rendre compatibles les décisions individuelles des agents économiques tout en respectant leur liberté.

Pour Hayek, le marché est un processus de transmission des informations et des connaissances. Lorsque l'Etat intervient et modifie le jeu naturel du marché, il contraint les agents à adopter un type de comportement qui n'est pas celui auquel aurait conduit le marché. Dans son ouvrage *Prix et production* (1931), Hayek précise que l'intervention de l'Etat, via les commandes publiques et les subventions, détournent les capitaux et les travailleurs de leur meilleure allocation. En modifiant les prix du marché, l'Etat risquerait d'amener les travailleurs et les capitaux vers des productions inutiles.

Dans un autre ouvrage intitulé *La route de la servitude* (1944), Hayek avance qu'au fil des années, le socialisme aurait supplanté le libéralisme dans l'esprit de la majorité des gens épris de progrès. Les hommes auraient ainsi abandonné la liberté économique sans laquelle la liberté personnelle et politique n'a jamais existé. Aux dires d'Hayek, la socialisation de l'économie devrait entraîner une rupture brutale non seulement avec le passé, mais encore avec toute l'évolution de la civilisation occidentale. Les hommes auraient ainsi entrepris de remplacer le mécanisme impersonnel et anonyme du marché par une direction collective et consciente de toutes les forces sociales en vue d'objectifs délibérément choisis.

Hayek s'appuie ici sur une confusion qui porte sur le concept de socialisme. Ce terme peut définir simplement des idéaux en termes de justice sociale, d'égalité et de sécurité. Mais il peut également renvoyer à une méthode particulière. Dans cette dernière acception, le mot socialisme « signifie abolition de l'entreprise privée, de la propriété privée des moyens de production et création d'un système d'économie planifiée où le chef d'entreprise travaillant pour un profit est remplacé par un organisme planificateur central » (1946, p. 30). Hayek est donc amené à condamner l'intervention étatique, qu'il qualifie de planisme, car elle est contraire aux intérêts individuels et à la liberté économique. Le planisme est avant tout une direction centralisée de toute l'activité économique conformément à un plan unique, exposant comment les ressources doivent être utilisées pour atteindre un objectif déterminé.

5. La remise en cause des décisions publiques, l'école du Public Choice

L'École du Public Choice (choix public) est constituée de nombreux économistes américains tels que Gordon Tullock, James Buchanan et Georges Stigler. Ces auteurs s'appuient sur les outils de la microéconomie. Ils partent du principe que les hommes politiques et les fonctionnaires se comportent comme le feraient les consommateurs et les producteurs dans la théorie économique. Ils cherchent à maximiser leur propre intérêt personnel. Les politiciens chercheraient à maximiser leurs chances d'être élus ou réélus alors que les fonctionnaires maximiseraient une fonction d'utilité (ascension sociale, hausse de revenus, responsabilités...). Cette interprétation de l'École des choix publics remet ainsi en cause l'idée que l'Etat agirait au service de l'intérêt général. L'Etat ne serait alors que l'expression d'une coalition d'intérêts privés (lobbys), corporatifs ou encore un moyen de promotion pour les hommes politiques. Il existerait ainsi un processus politique qui guiderait les choix en matière de dépenses publiques.

Une des conclusions de la théorie des choix publics est que les démocraties produisent moins de bonnes décisions que l'optimum, en raison de l'ignorance et de l'indifférence rationnelles des électeurs. En effet, aucun électeur singulier ne peut s'attendre à ce que sa voix ait un poids sensible sur le résultat des élections, tandis que l'effort nécessaire pour s'informer afin de voter en toute connaissance est, lui, considérable. Ainsi, le choix rationnel de l'électeur est de rester dans l'ignorance, voire de s'abstenir (les experts parlent de *l'irrationalité du vote*).

6. La théorie de la croissance endogène, une nouvelle légitimité de l'Etat

Dans les années 80, un certain nombre de travaux ont cherché à redonner une certaine légitimité au rôle de l'Etat. La *théorie de la Croissance endogène* précise que l'Etat peut intervenir dans la sphère économique afin d'établir les conditions de la croissance.

- **La technologie** : Cette approche repose sur l'analyse des conditions économiques qui favorisent le changement technique. Chaque changement technique provient d'une idée mise en forme et testée. Cependant, entre l'émergence d'une idée nouvelle et sa mise en œuvre concrète, il peut y avoir un très long chemin (test, essais-erreurs...) qui nécessite le concours de plusieurs personnes. Bref des coûts de mise au point qui peuvent être très élevés. C'est justement lorsque l'on souhaite que les idées nouvelles bénéficient à tous qu'il devient nécessaire d'en faire supporter le coût par la collectivité. Ainsi le financement de la recherche fondamentale est public afin que chacun puisse librement accéder à ses résultats, c'est un bien collectif. Pour Romer, l'Etat a donc un rôle important à jouer. L'Etat doit intervenir non pas par le biais de la dépense publique mais en venant au secours des innovateurs par le biais d'une fiscalité compensatrice (moins taxation des bénéfices issus des produits nouveaux), de mesures juridiques incitant la recherche-développement et les externalités de connaissances, de mesures anti-concurrentielles non dissuasives (ne pas décourager les innovateurs).

- **Le capital public** correspond aux infrastructures de communication et de transport. Elles sont au cœur du modèle élaboré par Robert Barro.

En théorie, le capital public n'est qu'une forme de capital physique. Il résulte des investissements opérés par l'Etat et les collectivités locales. Le capital public comprend également les investissements dans les secteurs de l'éducation et la recherche. En mettant en avant le capital public, la théorie de la croissance endogène entend souligner les imperfections du marché.

Outre l'existence de situations de monopole, ces imperfections tiennent aux problèmes de l'appropriation de l'innovation. Du fait de l'existence d'externalités entre les firmes, une innovation, comme il a été dit précédemment, se diffuse d'une façon ou d'une autre dans la société. La moindre rentabilité de l'innovation qui en résulte, dissuade l'agent économique d'investir dans la recherche-développement. Dans ce contexte, il pourra incomber à l'Etat de créer des structures institutionnelles qui soutiennent la rentabilité des investissements privés et de subventionner les activités insuffisamment rentables pour les agents économiques et pourtant indispensables à la société.

→ En France, une illustration du nouveau rôle de l'Etat prend la forme de pôles de compétitivité, ces derniers ont vu le jour en novembre 2004. Ils se définissent «comme la combinaison, sur un espace géographique donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publiques ou privées, engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets innovants» (DGCIS, 2009, p. 2).

Sur 105 projets déposés, 67 ont reçu le label « Pôles de compétitivité » du Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIADT) du 12 juillet 2005. L'Etat a affecté plus de 1.5 milliard d'€ (période 2006 - 2008) à ces pôles qui bénéficient également d'exonérations fiscales et d'allègements de cotisations sociales (300 millions d'€) et de crédits ministériels (400 millions d'€).

Ces pôles de compétitivité ont été sélectionnés sur la base de trois critères (Jacquet, Darmon, 2005) : l'existence d'un partenariat science-industrie, la référence à un marché et/ou une technologie et l'exigence d'un mode partenarial de gouvernance (l'objectif des pouvoirs publics est d'inciter à la coopération une multitude d'acteurs qui doivent maîtriser ensemble le développement du couple marchés/technologies, le choix des actions revient non aux pouvoirs publics mais à cette structure de gouvernance, les pouvoirs publics ne choisissent plus ni les acteurs, ni les produits).

L'objectif de ces pôles visent à rendre les territoires compétitifs ou attractifs. La logique d'agglomération et les effets externes liés à la proximité d'entreprises ayant les mêmes spécialisations favoriseront les entreprises qui y sont ou s'y installeront. La création de pôles sur l'ensemble du territoire doit ainsi donner à certaines régions françaises une impulsion véritable car 70% des dépenses en R et D, publique et privée, se réalise aujourd'hui dans 4 régions (Ile-de-France pour 40%, Rhône-Alpes, PACA et Midi-Pyrénées).

Parmi les 67 projets, six ont déjà une envergure mondiale : l'Ile-de-France avec les neurosciences et les systèmes informatiques complexes ; Toulouse et Bordeaux avec l'aéronautique et l'espace ; Lyon avec la santé (Lyon Biopôle) ; Grenoble avec les nanotechnologies (pôle MINALOGIC avec les solutions miniaturisées intelligentes); la région Provence-Alpes-Côte d'Azur avec les communications informatiques sécurisées.

Neuf autres pôles ont vocation à atteindre une dimension mondiale : les biotechnologies en Alsace ; la construction ferroviaire dans le Nord ; les biocarburants en Champagne-Ardenne et Picardie ; les activités végétales en Pays de Loire ; les activités liées à la mer à Brest et à Toulon ; les images et réseaux à Rennes ; la chimie industrielle à Lyon ; le multimédia à Paris. La cinquantaine de pôles restants sont des pôles à vocation nationale reflétant la diversité de l'économie française.

Les pôles de compétitivité en Auvergne sont actuellement au nombre de trois et sont intitulés : VIAMÉCA (ce pôle, réparti sur l'ensemble du massif central à travers trois sites - Clermont-Ferrand, Saint-Étienne et Limoges -, est né de la fusion de deux projets portés par la Loire et l'Auvergne, l'un et l'autre sur le thème de la mécanique , plutôt automobile (Loire) et plutôt aéronautique (Puy-de-Dôme), INNOVATION DANS LES CÉRÉALES, VIANDES ET PRODUITS CARNÉS.

Un label « pôle de compétitivité » est attribué par une décision du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT). Ce comité, présidé par le Premier ministre, fixe les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire en réunissant dès que nécessaire tous les ministres intéressés. Le secrétariat du CIACT est assuré par la DATAR. Pour être labellisé, un projet de pôle doit répondre aux critères du cahier des charges défini en novembre 2004 par le gouvernement et inchangés depuis cette date. Quatre critères sont déterminants : une stratégie de développement cohérente avec le plan de développement économique du territoire du pôle ; une taille critique et une visibilité internationale suffisantes, sur les plans industriels et/ou technologiques ; un partenariat entre acteurs et un mode de gouvernance structuré et opérationnel ; une capacité à définir des synergies et des projets en matière de recherche et développement, et créer ainsi des richesses nouvelles à forte valeur ajoutée.

Le processus de sélection comporte une **triple analyse** qui éclaire la décision du CIACT : une analyse à l'échelon régional conduite sous l'autorité des préfets de région sur la consistance des partenariats et l'implication des acteurs locaux, une expertise du groupe de travail interministériel (GTI) qui réunit l'ensemble des ministères concernés, une expertise indépendante confiée au groupe des personnalités qualifiées venues du monde des affaires, de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Chaque pôle labellisé fait l'objet d'un suivi individualisé par un comité de coordination mis en place par le préfet de région. Ce comité est chargé d'élaborer un contrat cadre définissant le fonctionnement du pôle, sa stratégie, ses priorités de recherche ainsi que les critères d'évaluation des résultats.

Le pôle de compétitivité vise à favoriser l'innovation en mettant en réseau sur un même territoire entreprises, centres de formation et unités de recherche. En effet, le développement économique s'expliquerait par les liens de proximité entre entreprises, universités et centres de recherche. La proximité géographique et culturelle seraient créatrice ; les personnes, se retrouvant dans un même pôle, «discutent, se comprennent et sont donc capables d'entreprendre ensemble » (Blanc, 2004). La Silicon Valley aux Etats-Unis a longtemps été donnée comme exemple des effets bénéfiques résultant d'une concentration de ressources sur un même lieu.

C'est à travers la diversité d'acteurs que se construit l'innovation. Xavier Ragot (2005) décrit les échanges à l'origine de l'innovation : les ingénieurs ont besoin des investisseurs parce qu'ils ne connaissent pas le marché de consommateurs ; les chercheurs ne connaissent pas les techniques de production même s'ils sont pourvoyeurs d'idées et les investisseurs qui perçoivent une demande potentielle ne savent pas comment la produire.

L'innovation est donc au cœur de ces ensembles qui s'inscrivent dans une stratégie visant à surmonter la concurrence par les coûts en augmentant la fréquence des innovations et en accroissant la différenciation des produits destinés à une large gamme en aval. Grâce aux partenariats multiples pour concentrer les ressources et ainsi mutualiser la R et D afin de maîtriser les technologies, les entreprises pourront produire des innovations à un rythme soutenu pour des marchés à durée courte, dans la mesure où les produits rapidement banalisés seront ensuite fabriqués dans des pays où les coûts sont moins élevés.

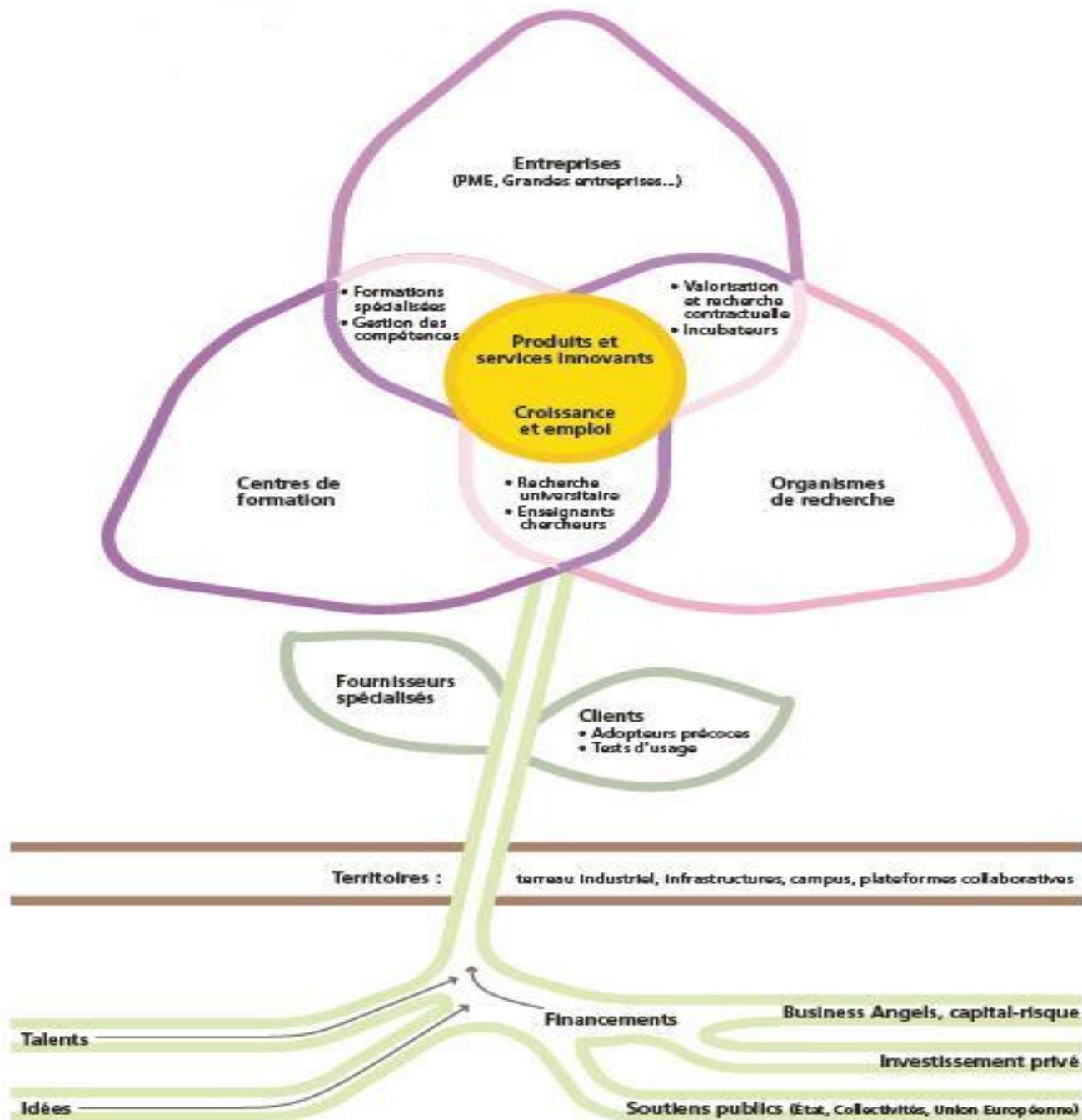
Après une évaluation positive de la première phase (2006-2008) de la politique des pôles, l'État a décidé d'affecter 1,5 milliard d'euros au lancement d'une seconde phase (2009-2012), « *Pôles 2.0* » qui comprend trois axes : (i) le renforcement de l'animation et du pilotage stratégique des pôles, notamment avec la création des contrats performance et le renforcement des correspondants d'Etat (le rôle des comités de coordination des pôles qui devront se réunir régulièrement pour accompagner et suivre la progression des pôles vers leurs objectifs); (ii) de nouvelles modalités de financements, notamment les plates-formes d'innovation; (iii) le développement d'un écosystème d'innovation et de croissance, notamment le recours plus important aux financements privés et la recherche de meilleures synergies territoriales.

Récapitulatif de la répartition de l'enveloppe globale de 1500 millions d'euros

Budget	montant en millions d'euros
Crédits d'animation (<i>financement de structures de gouvernance</i>)	50
Crédits d'intervention	600
<i>dont projets R&D</i>	495
<i>dont plates-formes d'innovation</i>	105
Interventions des agences et CDC	850
<i>dont Agence national de la Recherche (ANR)</i>	600
<i>dont OSEO et Caisse des Dépôts</i>	250
Total	1500

Le développement de l'écosystème de croissance et d'innovation de chaque pôle fait partie des trois nouveaux axes de développement couvrant la période 2009 - 2012. Il est constitué par un ensemble d'éléments qui contribuent à favoriser l'innovation et à générer la croissance. Le schéma de la fleur (ci-dessous) permet de comprendre l'architecture d'un écosystème.

* *Le cœur du dispositif (le cœur, les pétales)* rappelle que Les pôles de compétitivité visent à mobiliser en réseau les acteurs économiques et académiques, dans un espace géographique donné, autour de stratégies de développement et de projets communs à fort contenu innovant et en valeur ajoutée. L'originalité de l'approche réside dans la coopération effective de trois types d'acteurs : les entreprises ; les centres de recherche ; les organismes de formation. Les coopérations croisées entre ces trois acteurs doivent se concrétiser par la mise en œuvre d'actions spécifiques telles que : le partenariat entreprises-centres de formation : formations spécialisées, gestion des compétences...; le partenariat entreprises-organismes de recherche : incubateurs, valorisation, recherche contractuelle, travaux de R&D collaboratifs...; le partenariat centres de formation-organismes de recherche : recherche universitaire, enseignants chercheurs, etc.



* *Dans l'assise du dispositif (les racines)*, les compétences des hommes, notamment leurs idées et leurs talents, ainsi que les moyens financiers tels les financements privés (investisseurs providentiels ou « business angels », capitaux risquer) et les aides publiques ciblées, sont la « sève » de ces pôles de compétitivité. Elles conditionnent largement leur dynamisme et leur développement.

* *L'ancrage territorial (le substrat)* est lié à la définition même d'un pôle de compétitivité. Le pôle, tout en s'appuyant sur les structures existantes (tissu industriel, campus, infrastructures communes, etc.), doit avoir comme objectif : le développement des projets structurants permettant de renforcer les collaborations entre ses membres et avec d'autres acteurs (plates-formes d'innovation et de services, campus, laboratoires d'usage...); le recours à une politique foncière et de développement urbain propre à assurer un développement cohérent du tissu industriel, des capacités de recherche publique et des établissements d'enseignement supérieur.

* La présence à proximité des pôles, *de fournisseurs spécialisés, mais aussi de clients* susceptibles d'adopter de manière précoce des solutions innovantes, voire de les tester avant mise sur le marché et de contribuer à leur amélioration comme c'est le cas dans les laboratoires d'usage, constitue un atout essentiel.

Au-delà de ces dispositifs, les pôles doivent devenir de véritables écosystèmes de développement de la connaissance. Pour cela ils doivent : programmer leur développement international, rechercher des coopérations technologiques avec des pôles ou « clusters » étrangers afin d'y trouver des briques technologiques manquantes ou de nouveaux marchés ; contribuer à la mise en place de formations susceptibles de répondre aux besoins de leurs membres, et notamment des entreprises, et plus largement intégrer la problématique de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

III. LA CRISE DE L'ETAT PROVIDENCE

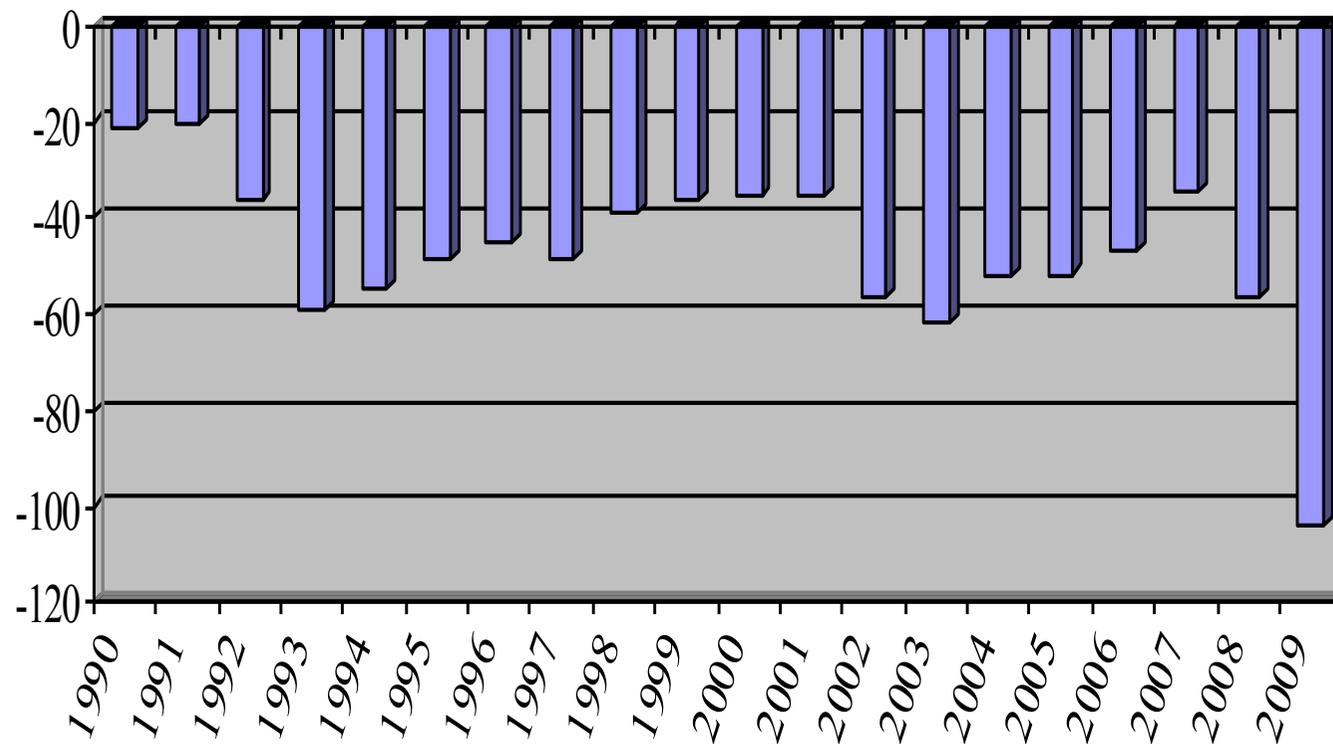
Au lendemain de la crise économique de 1974 et à la suite de l'échec des politiques de relance keynésiennes, l'Etat Providence est sérieusement remis en question. Sur le plan économique, les thèses monétaristes de Milton Friedman remettent en cause l'efficacité des politiques keynésiennes en leur attribuant la montée de l'inflation; les théoriciens de l'économie de l'offre, en la personne d'Arthur Laffer, dénoncent le poids excessifs des prélèvements obligatoires et leurs conséquences sur le comportement des agents économiques (réduction de la propension à travailler). Sur le plan politique, Margaret Thatcher et Ronald Reagan entendent incarner ce puissant mouvement de contestation et le renouveau de la pensée libérale. Sur le plan social, le ralentissement de la croissance économique conduit à une inquiétude concernant le financement de la protection sociale et le versement des revenus de transferts.

Aux yeux de Pierre Rosanvallon (1981), l'Etat providence traverserait une triple crise (financière ; d'efficacité et de légitimité) qui obligerait l'ensemble des économies occidentales à reconsidérer la place et le rôle de l'Etat.

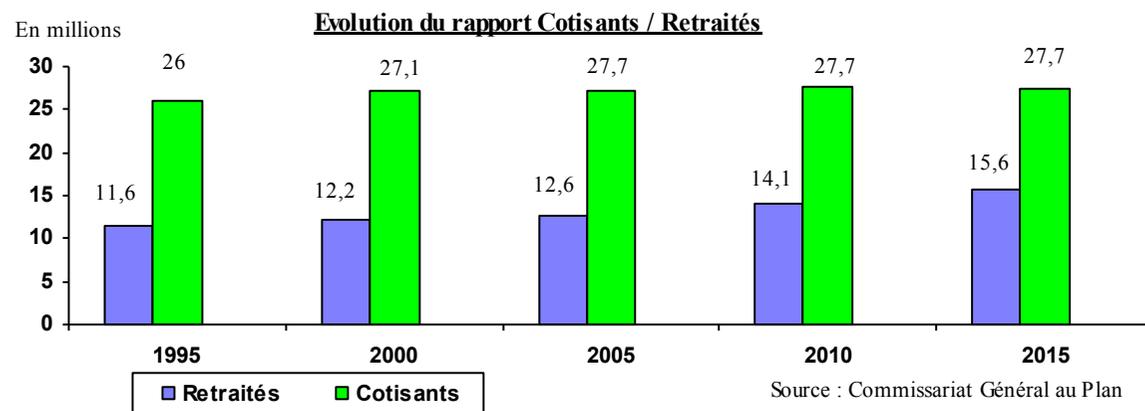
1. La crise financière

La situation des finances publiques des pays occidentaux s'est traduite dans les années 80 et 90 par un accroissement régulier des déficits publics et la montée de l'endettement. La France n'échappe pas à cette évolution.

Fig 1: déficit public de l'Etat (en milliards d'€)



Pour avoir une vue exacte de la situation des finances publiques, il conviendrait de rajouter au déficit budgétaire de l'Etat, la situation des organismes divers d'administration centrale ; le déficit des administrations locales et celui des organismes de Sécurité Sociale. Le déficit de la sécurité sociale s'explique par une inadéquation entre les besoins et les recettes. Les recettes évoluent avec la masse salariale et dépendent des effectifs occupés (population active) ainsi que des salaires. Ces derniers sont eux mêmes fonction de l'évolution des qualifications et des gains de productivité dégagés par l'économie française. Les besoins répondent à des déterminants propres qui sont différents selon les risques mais dont aucun n'est lié à l'évolution des recettes. Il s'agit notamment de l'évolution du taux de fécondité pour la branche famille, de la modification de l'espérance de vie pour les retraites, de l'évolution de la population totale, du progrès médical pour l'assurance maladie.



2. La crise économique

La protection sociale serait à l'origine d'un double effet : *un effet pervers* (les prélèvements sociaux, jugés d'un niveau excessif, augmentent les coûts salariaux et seraient l'une des causes du chômage, en voulant protéger les salariés, on limiterait leur accès à l'emploi) et un *effet de désincitation des agents économiques* (la part excessive prise pour la redistribution diminue la part du revenu direct, réduisant en conséquence l'incitation à produire chez les individus, la protection des salariés limiterait leur accès à l'emploi). Dans ce dernier cas, on considère que la distribution des revenus de transferts peut occasionner un système de trappes.

Dans le cas de la trappe à chômage et à inactivité, les décisions d'offre de travail sont le résultat de choix discrets (passage du non emploi à l'emploi à temps partiel, ou du temps partiel au temps plein, ou d'un emploi à un autre emploi mieux rémunéré). Si, en passant du non emploi à un emploi à temps partiel, l'individu ne perçoit qu'un gain faible ou nul, il peut alors être tenté de rester inactif.

Dans le cas de la trappe à pauvreté, l'interaction de l'impôt sur le revenu et des prestations sociales crée un ou plusieurs points de retournement sur la contrainte budgétaire des travailleurs à faible revenu. Au-delà de ces points, travailler davantage rapporte moins à la marge. Ainsi, ceux qui sont sur le marché du travail ne sont pas incités à travailler au-delà d'un certain nombre d'heures.

3. La crise sociale

L'Etat providence ne serait pas parvenu à atteindre l'un des objectifs prioritaires qu'on lui avait assigné à l'origine : la réduction des inégalités. Il est clair que l'effort en vue d'assurer une plus grande égalité réelle entre les individus au travers des politiques sociales, et notamment la redistribution, se révélait vain, celles-ci ne faisant souvent que reproduire les inégalités économiques. En France, ces inégalités connaissent un double mouvement : elles se généralisent à de nombreux domaines de la vie économique et sociale ; elles se creusent dans des domaines particulièrement sensibles au vécu de l'individu.

- Traditionnellement, on distingue deux types d'inégalités : *les inégalités entre catégories socio-professionnelles* et à travers elles, entre classes sociales (inégalités des revenus, de consommation, de patrimoine, d'accès à la santé) ; *les inégalités extra-professionnelles* (entre sexes, classes d'âge, espaces sociaux : ville/campagne). Si les premières sont bien connues car appuyées par des données statistiques, les secondes sont quant à elles, plus difficiles à déchiffrer. Plus précisément, la diversité des inégalités ne doit pas cacher une idée de force : elles reposent toutes sur des différences de formation et des différences d'emplois.

- Lorsque l'on aborde le problème des inégalités sociales, et plus précisément la notion de justice sociale, force est de constater que l'on peut appréhender ce terme sous deux angles radicalement différents.

→ *La justice sociale* est associée à l'idée **d'égalité**. Le débat sur l'égalité s'ordonne autour de deux idées opposées : d'une part, l'inégalité est systématiquement dénoncée parce qu'elle traduit l'existence d'un pouvoir économique de certains individus sur d'autres, d'autre part, l'inégalité est acceptée si elle est le résultat d'actions librement engagées par un individu et pleinement consenties par les autres (si un individu perçoit des revenus plus élevés que d'autres parce qu'il a fait le choix de travailler plus, l'inégalité est juste). Dans cette dernière vision, l'égalité entre les agents n'est pas souhaitable pour trois raisons principales : *l'égalité est synonyme d'uniformité ; l'égalité est synonyme d'inefficacité ; l'égalité n'est pas toujours compatible avec la notion de liberté.*

→ *La justice sociale* peut dans un second temps être associée à l'idée d'**équité**. Cette conception des inégalités sociales fût introduite par John Rawls dans les années 70. Selon cet économiste américain, les inégalités sociales doivent remplir deux conditions. Elles doivent tout d'abord être ouvertes à tous dans des conditions de juste égalité des chances. Ce qui signifie qu'elles ont acceptables dès lors qu'à la base tous les individus ont eu des chances égales pour les faire émerger. Elles doivent ensuite être au plus grand avantage des membres les plus défavorisés. Ainsi le droit des plus défavorisés à l'aide sociale, l'instauration d'un minimum social garanti sont autant d'inégalités totalement légitimes.