Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONCOURS D'INSPECTEUR DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES DES 17 ET 18 JANVIER 2017

Concours Externes
Concours Interne

ÉPREUVE ÉCRITE N° 1

Note de synthèse portant sur un sujet à caractère économique, financier ou social.

(durée : 4 heures - coefficient : 6 pour les concours externes
- coefficient : 5 pour le concours interne)

A partir du dossier joint, vous rédigerez une note sur les formes de solidarité qui peuvent être mises en œuvre contre la pauvreté et la précarité.

	Pages
- Les politiques d'assistance d'hier à nos jours	2 à 7
- Des exclus aux précaires et l'inverse	8 à 10
- Comment réduire les inégalités	11 à 18
- Quelle solidarité face à la précarité ?	19 à 23

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

LES POLITIQUES D'ASSISTANCE D'HIER À NOS JOURS

Jean-Luc Outin
Centre d'Économie de la Sorbonne (UMR CNRS-Université Panthéon-Sorbonne)
Membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Les politiques d'assistance sociale en France ont connu un développement ancien, mais leurs caractéristiques actuelles sont relativement récentes. La reconnaissance puis la mise en œuvre d'un droit à l'assistance de la part de la puissance publique pour certaines catégories de population ne se sont produites que de manière très progressive à partir de la Révolution française. Les contours de cette assistance ont évolué avec les conditions économiques et sociales de l'époque. À l'heure où la pauvreté augmente à nouveau, et alors que le champ des aides délivrées s'est étendu encore récemment, Jean-Luc Outin rappelle que la légitimité du droit à l'assistance demeure fragile, en raison notamment du non-recours et des moyens mobilisés qui restent faibles.

C. F.

Parmi les formes de solidarité publique, l'assistance revêt des caractéristiques particulières. Outre son antériorité sur les mécanismes de prévoyance collective et d'assurance sociale, elle sert des prestations non contributives, c'est-à-dire non liées à un versement préalable de cotisation. De plus, les populations couvertes sont, le plus souvent, caractérisées par l'absence ou la faiblesse de leurs ressources, ce qui lie étroitement assistance et pauvreté. De même, les liens de ses bénéficiaires avec le marché du travail sont le plus fréquemment très distendus voire inexistants, ce qui a longtemps été à la base d'une distinction entre les personnes légitimement éligibles et les autres selon que leur état justifiait ou non ce retrait. Enfin, l'assistance met en place un ensemble de droits et d'obligations qui concernent tant les individus bénéficiaires que la collectivité. Si les premiers doivent adopter certains comportements, la collectivité se doit de fournir les moyens nécessaires à la couverture des besoins. Selon les époques, l'accent est mis sur tel ou tel élément de ce référentiel particulier.

Les prémices : entre charité et ordre public

Au cours de l'Ancien Régime, les secours aux pauvres découlent d'abord d'une obligation religieuse. Parmi ses principes fondamentaux, la doctrine chrétienne proclame, en effet, l'égalité de tous les hommes devant Dieu, la dignité de la personne humaine et l'obligation d'aider son prochain. La charité, vertu cardinale dont la pratique permet à chacun d'assurer son salut en compensant ses comportements fautifs, fonde les transferts de ressources au profit des individus dépourvus. Outre son rôle éminent pour promouvoir le respect de ces principes au-delà de la sphère religieuse proprement dite, l'Église dispose de l'organisation nécessaire à leur mise en œuvre concrète, à travers paroisses et monastères. De plus, sa propre richesse, découlant des dons privés qu'elle reçoit et de l'implication de ses clercs dans la mise en valeur de l'espace rural, lui confère une puissance économique sans égale. Les secours aux pauvres

prennent alors la forme d'aides, la plupart du temps en nature, et d'établissements d'accueil tels qu'hospices, hôtels-Dieu ou léproseries. Ces derniers reçoivent non seulement les malades, les infirmes et les vieillards, mais aussi les orphelins et les enfants abandonnés ainsi que les indigents isolés ou dont la famille est elle-même démunie.

Avec la Renaissance, des évolutions importantes se font jour. L'intervention progressive des municipalités et du pouvoir royal marque, d'abord, l'amorce d'une sécularisation de l'aide aux pauvres. Ainsi, de nouvelles institutions, comme les « bureaux des pauvres », sont mises en place pour distribuer les secours tandis que le contrôle de celles qui existent est renforcé pour limiter gaspillage et corruption. De plus, la finalité s'élargit. À travers ces secours, il s'agit également de prévenir les troubles à l'ordre public pouvant découler du développement de la mendicité. Guerres, épidémies, mauvaises conditions climatiques, etc. sont parmi les principaux facteurs provoquant disettes et famines et conduisant à des risques de désordres. La réponse est apportée soit en termes de dispersion des pauvres chassés des lieux dont ils ne sont pas originaires, soit en termes d'enfermement au sein d'institutions créées à cet effet. Ainsi, dès 1656, un Hôpital général voit le jour à Paris et constitue un modèle à reproduire dans tout le Royaume. Par ailleurs, la distinction entre les indigents, selon qu'ils sont valides ou non, permet d'affirmer l'obligation de travailler pour ceux qui le peuvent, en lieu et place des secours accordés à ceux qui sont dans l'incapacité de le faire du fait de leur âge, de leur état de santé ou de leurs charges de famille.

Dans l'une ou l'autre de ces approches, la responsabilité de la pauvreté n'est pas attachée au fonctionnement de la société. Elle est imputée soit au pauvre lui-même, soit à la fatalité.

Avec la prise de conscience d'une vulnérabilité de masse mettant en jeu la cohésion de la société, sous l'influence des philosophes des Lumières, l'approche s'inverse (Castel, 1995). La pauvreté est alors considérée comme découlant d'une organisation sociale défaillante et non plus seulement d'insuffisances individuelles. Dans ces conditions, la société contracte une dette à l'égard des plus démunis, ce qui leur confère un droit à être assisté. L'État doit donc agir en organisant l'intervention publique sous deux formes principales : d'une part, en fournissant du travail aux pauvres valides et, d'autre part, en secourant, par des aides en espèces ou en nature, ceux qui sont invalides. Le droit à l'assistance se conçoit comme le double inversé du droit de propriété.

Les premières bases de l'intervention publique avec la Révolution de 1789

Cette nouvelle approche est reprise au début de la Révolution Française mais sa concrétisation reste à l'état d'ébauche du fait des conditions économiques et politiques de la période. La Constituante met en place un Comité de mendicité présidé par le duc de La Rochefoucauld-Liancourt. Proclamant que « tout homme a droit à sa subsistance », le Comité affirme que les secours, destinés à fournir le minimum nécessaire pour vivre, ne peuvent plus découler d'une aumône faite en vertu d'un principe de charité. Ils trouvent leur légitimité dans un droit de l'homme et se fondent sur un principe de fraternité. Tout en restant « un devoir strict et indispensable de tout homme qui n'est pas lui-même dans l'état de pauvreté », l'assistance devient un « devoir social » (Gaxie, 2012). Pour ce faire, l'État doit organiser une intervention nationale financée par l'impôt. En fait, l'Assemblée nationale se contente de constitutionnaliser le principe. Ainsi, la Constitution du 3 septembre 1791 stipule qu'« il est créé un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer ». Il faut attendre la Convention pour que soient reconnus formellement un droit de l'individu et une dette de la société en matière de secours publics. La déclaration du 24 juin 1793 stipule que « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ». Dans cette perspective, la Convention adopte plusieurs lois fondamentales. Les unes instituent des aides pour différentes catégories de populations telles que les vieillards, les enfants trouvés ou les orphelins, les malades, les infirmes, les femmes en couches, les valides sans emploi. D'autres prévoient de réprimer la mendicité et la pratique de l'aumône à l'aide de peines sévères. Enfin, à l'État est confiée la charge de financer l'assistance. En l'occurrence, la vente des biens hospitaliers doit fournir les ressources nécessaires.

Entre 1791 et 1793, l'assistance passe ainsi de l'affirmation de nouveaux principes généraux à la définition de dispositifs qui cherchent à les concrétiser. Cependant, la portée pratique de ces innovations reste limitée. Du point de vue économique, l'état des finances publiques ne permet pas de verser aux hôpitaux les fonds nécessaires pour compenser la perte des revenus engendrée par la vente de leurs biens. D'un point de vue politique et philosophique, le Directoire marque le retour en force des idées libérales. Celles-ci imprègnent durablement l'action publique, notamment en matière d'assistance. Considérés comme porteurs d'imprévoyance et de vice, les principes consacrant un droit de l'individu et une dette de la société sont remis en cause. L'expression de « droit à la bienfaisance nationale » est ainsi utilisée pour penser l'organisation des secours publics (Gaxie, 2012). À travers ce retour en force du secours charitable, l'indigent perd le droit individuel qui lui avait été reconnu. La mise en œuvre des aides publiques est renvoyée au niveau communal avec la création des bureaux de bienfaisance, ancêtres des Centres communaux d'action sociale. Leurs membres dirigeants sont nommés par les municipalités, bien souvent parmi les notables proches de l'Église. Leurs ressources sont, pour une large part, constituées de dons et de legs privés. Toutes les institutions charitables sont regroupées au sein d'un même établissement public qui n'est plus accessible qu'aux seuls habitants de la localité. De plus, la dimension répressive revient sur le devant de la scène avec l'interdiction de la mendicité en 1808 et l'instauration d'un délit de vagabondage en 1810.

Les orientations et dispositions précédentes perdurent quasiment jusqu'à la fin du XIX[e] siècle, si l'on met à part quelques textes concernant l'aide aux enfants abandonnés (1811) et le soin dû aux aliénés sans ressources (1838). D'ailleurs, pour lutter contre le chômage et organiser la mise au travail des pauvres valides, la Monarchie de Juillet met en place des « ateliers de charité ». Les journées de février 1848 marquent une brève parenthèse en érigeant la fraternité en principe fondamental et en reconnaissant le droit au travail et le droit à l'assistance pour les enfants abandonnés, les vieillards et tous ceux qui sont dans l'impossibilité de travailler. Pour les autres chômeurs, la création d'ateliers nationaux vise à leur procurer embauche et subsistance. Après juin 1848, le retour des forces politiques conservatrices clôt l'épisode. Le Second Empire, quant à lui, perpétue une approche très traditionnelle de l'aide aux pauvres (Borgetto, Lafore, 2015).

Le solidarisme et les principales lois d'assistance sociale

Pourtant, sous l'effet de l'industrialisation, de l'exode rural et de l'urbanisation qui distendent les solidarités familiales traditionnelles, les besoins des populations laborieuses sont croissants. Au cours des années 1890, leur expression collective trouve un nouveau fondement dans la doctrine solidariste, tandis que le courant socialiste et les forces syndicales ont acquis suffisamment de puissance pour peser sur l'action publique. Du point de vue doctrinal, le traité de Léon Bourgeois intitulé *Solidarité* et paru en 1896 réaffirme l'interdépendance entre tous les membres de la société. À ce titre, les liens de solidarité entre les uns et les autres sont essentiels et fondent la dette que les plus riches ont à l'égard des plus pauvres. L'approche des Lumières et des premières années de la Révolution est ainsi réintroduite. Dans ces conditions, la collectivité publique doit reconnaître que l'assistance n'est pas un simple devoir moral, mais qu'elle découle d'une obligation juridique dont l'organisation lui incombe. Pour ce faire, elle doit assurer des prestations et des services d'assistance pour pallier les conséquences de certains risques sociaux. Du fait de sa visée universelle, l'Assistance marque l'appartenance à la communauté républicaine de ceux qui en bénéficient à cause de conditions économiques défavorables liées à la maladie, à l'invalidité, à l'abandon ou à la vieillesse.

L'assistance devient légale et obligatoire à travers un certain nombre de textes dont la portée est d'autant plus grande qu'ils marquent la première forme prise par un État social encore embryonnaire. Ainsi par exemple, le caractère subsidiaire de l'aide publique signifie qu'elle n'intervient qu'en cas de défaillance des liens familiaux et des obligations qui leur sont attachées par le code civil. De même, la dimension objective du droit donne à la personne assistée l'assurance de pouvoir en bénéficier dès lors qu'elle remplit les conditions générales d'attribution ; celles-ci ne sont plus liées à une appréciation subjective de sa situation par une instance jugeant du bien-fondé des besoins exprimés. En ce sens, le droit à l'aide devient opposable, ce qui signifie, pour la personne assistée, un droit de recours. D'ailleurs, les obligations ne pèsent pas seulement sur les individus mais aussi sur la collectivité publique qui doit mobiliser les ressources nécessaires (ONPES, 2013). En général, les collectivités effectivement en charge sont celles qui sont les plus proches des bénéficiaires. D'où l'implication principale des communes. Celles-ci doivent mettre en place des bureaux d'assistance chargés de recenser les ayants droit potentiels de l'aide légale, en plus des bureaux de bienfaisance antérieurs et auxquels restent confiés les secours facultatifs.

Plusieurs textes importants sont adoptés avant et après la Première Guerre mondiale. L'assistance médicale gratuite, instituée par la loi du 15 juillet 1893, prévoit la prise en charge des soins hospitaliers et des soins à domicile par la collectivité. L'hôpital devient un établissement de soins et non plus un lieu d'hébergement pour assistés (Borgetto, Lafore, 2015). En 1904, les lois des 27 et 28 juin transforment le service d'assistance à l'enfance. L'année suivante, le législateur prévoit pour les vieillards, les infirmes et les incurables, soit le bénéfice d'une pension dont le montant varie en fonction de leurs ressources propres, soit le placement gratuit en établissement. Le statut de pensionné, réservé jusqu'alors à des catégories particulières (marins et militaires, fonctionnaires, etc.), s'étend aux personnes démunies. En 1913, les droits au secours concernent les femmes en couches sans ressources et les familles nombreuses nécessiteuses. Pour être reconnu, l'état de nécessité passe à chaque fois par un prisme particulier : la maladie, le grand âge, le handicap ou la charge d'enfants. À l'inverse, l'absence de travail pour les personnes valides n'ouvre pas un droit général. Cette situation peut être couverte par une aide facultative et ponctuelle dont le caractère discrétionnaire la fait dépendre des contingences locales. Cela posera problème après le déclenchement de la crise de 1929 et ses conséquences en termes de chômage.

En parallèle à l'institutionnalisation de l'assistance sociale pour les plus démunis, ce qui lui confère souvent une dimension alimentaire marquée, les pouvoirs publics encouragent le développement de la prévoyance collective. Ils s'appuient d'abord sur le mouvement mutualiste qui se développe à la fin du XIX^{e} siècle puis instaurent des régimes d'assurances sociales obligatoires, alimentés par les cotisations des employeurs et des salariés. Ces nouveaux dispositifs, à base professionnelle, s'inspirent des principes bismarckiens déjà en vigueur depuis plusieurs décennies, outre-Rhin. Ils sont directement à l'origine de la Sécurité sociale qui voit le jour après la Libération et dont les pères fondateurs attendent une protection très large de la population.

Les principales transformations de l'assistance après 1945

Par le biais des champs couverts (maladie, vieillesse, famille, accidents du travail) et sa généralisation prévue, le nouveau système de Sécurité sociale s'inscrit dans une nouvelle perspective. Il s'agit non de guérir mais de prévenir la pauvreté à travers le fait de « garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou supprimer leur capacité de gain… ». C'est pourquoi certains acteurs escomptent un déclin de l'assistance, lui-même facilité par la forte croissance économique de la période dite des Trente Glorieuses.

En fait, on assiste à une transformation continue de l'assistance. Son contenu et ses modes de prise en charge évoluent pour tenir compte des besoins qui restent mal couverts ou qui apparaissent du fait des évolutions économiques et sociales. D'ailleurs, la rupture du régime de croissance qui marque les années 1980 fait réémerger, dans le débat public, la question de la pauvreté saisie par le prisme de l'exclusion et de la précarité. Cela conduit à s'interroger sur la crise de l'État-providence appréhendée du point de vue de ses fondements, de son financement et de ses formes d'intervention. Le modèle tutélaire initial, caractéristique des textes adoptés avant 1914, fonde

la prise en charge des démunis sur une protection reproduisant les solidarités familiales telles que prévues par le code civil et auxquelles elle se substitue du fait de leur défaillance. Le modèle réparateur qui apparaît dans les années 1950-1960, se fonde sur la notion d'inadaptation. Celle-ci sert à appréhender les situations qui s'écartent des normes sociales ordinaires et engendrent des difficultés pour des personnes aux profils très divers. L'intervention passe par l'invention d'un secteur social et médico-social décliné en une multitude d'établissements et services spécialisés et, du point de vue plus spécifique de la pauvreté, par la création de nouvelles prestations non contributives. Enfin, le modèle intégrateur émerge lorsque les difficultés rencontrées par les individus ne peuvent être rattachées principalement à leurs déficiences spécifiques pour satisfaire à la norme du travail. Cette fois-ci, ce sont les mutations générales du système productif et des formes de solidarité collectives qui produisent cette mise à l'écart. En mobilisant les ressources de ce modèle, l'intervention publique doit maintenant permettre une requalification des personnes pour qu'elles retrouvent leur place dans un monde du travail éclaté et plus largement dans la société.

Pour des raisons qui sont à la fois politiques, économiques et idéologiques, la couverture du chômage est laissée en dehors du périmètre de la Sécurité sociale. À partir de 1946, la priorité est de mobiliser la main-d'œuvre et non d'indemniser les sans-emplois. De plus, le patronat ne souhaite pas l'immixtion de la puissance publique. Enfin, les courants libéraux mettent en avant les effets désincitatifs à la recherche d'emploi des allocations-chômage. Jusqu'à la mise en place du régime d'assurance chômage, en 1958, l'aide aux chômeurs relève de dispositifs d'assistance. De même, la montée en charge progressive de l'assurance vieillesse ne permet pas d'offrir rapidement une pension à taux plein aux générations âgées malgré les conditions d'existence difficiles qu'elles ont traversées et leur contribution à l'effort de reconstruction. En 1956, l'instauration du minimum vieillesse sert à couvrir ceux que l'on dénomme alors les « économiquement faibles ». La logique d'assistance marque le dispositif à travers une clause de récupération patrimoniale après décès.

Plus largement, et pour tenir compte de la nouvelle configuration de la protection sociale liée à la création de la Sécurité sociale, les pouvoirs publics engagent une réforme de l'assistance par le décret du 29 novembre 1953. Il s'agit, notamment, d'harmoniser assurance sociale et assistance en tenant compte de leurs spécificités et de leurs populations propres ; de plus, la pratique fait apparaître de multiples différences dans la mise en œuvre locale des textes régissant l'assistance, ce qui met en cause le principe d'égalité des citoyens. Pour limiter les effets de stigmatisation, les dénominations changent : l'assistance devient l'Aide sociale et les bureaux de bienfaisance, les bureaux d'Aide sociale. Cette logique de l'aide se retrouve dans le développement de services couvrant un large spectre de besoins et de populations particulières : aide à l'hébergement et à la réadaptation sociale, aide ménagère, aide médicale, aide aux personnes handicapées. L'aide en espèce ou en nature est ciblée sur des besoins normés, reconnus comme légitimes.

Extension du modèle réparateur de l'assistance à partir des années 1970

Dans les années 1970, on assiste à une autre évolution intéressante avec la mise en place de prestations garantissant un revenu minimum à des groupes particuliers. *Stricto sensu*, ces allocations ne sont pas des prestations d'assistance. Prenant place pour certaines dans le cadre de la branche famille de la Sécurité sociale – allocation de parent isolé (API), allocation adulte handicapée (AAH) – et pour d'autres dans celui du régime d'indemnisation du chômage (allocation de fin de droit), elles offrent des statuts alternatifs, moins stigmatisants et moins précaires (« parent isolé », « personne handicapée », « chômeur de longue durée »), à celui de « pauvre assisté », liés à une prise en charge éventuelle par l'Aide sociale. Ces prestations marquent un point d'orgue dans la généralisation de la Sécurité sociale et l'extension de l'assurance chômage qui caractérisent la période, tout en y introduisant une logique différente de lutte contre la pauvreté. La volonté de séparer la solidarité professionnelle et la solidarité nationale débouche sur la reprise de leur financement par la collectivité publique à partir des années 1980. L'État crée le régime de solidarité pour les chômeurs de longue durée et abonde l'AAH.

La mise en place du Revenu minimum d'insertion (RMI), en 1988, marque un nouveau tournant. La prise de conscience des conséquences du chômage de longue durée sur la pauvreté de personnes en âge de travailler, sans autres caractéristiques particulières permettant de les couvrir, a raison des oppositions antérieures

des différents courants idéologiques à l'égard d'un revenu minimum universel. De plus, les initiatives des collectivités locales, voire des associations caritatives, pour répondre à cette « nouvelle pauvreté », risquent de ramener l'intervention publique aux formes antérieures de l'assistance facultative et posent avec acuité la question des inégalités de traitement des citoyens. À travers le double droit qu'il instaure – droit à un revenu minimum ; droit à une insertion sociale et/ou professionnelle –, le RMI se réfère à une nouvelle approche de l'intervention sociale en direction des personnes pauvres. L'appréhension globale des situations individuelles pour répondre aux besoins, l'approche dynamique pour organiser des transitions et la responsabilisation des bénéficiaires à travers un contrat d'insertion soumis à renouvellement inaugurent une nouvelle approche de l'assistance. Celle-ci se réfère désormais au modèle intégrateur avec la combinaison du cadre national de la prestation (et son financement initial) et l'approche décentralisée de l'insertion pour l'adapter aux réalités locales.

Vingt ans plus tard, le Revenu de solidarité active (RSA) s'inscrit dans une approche similaire. Il met l'accent sur l'insertion professionnelle en considérant que l'emploi, quel qu'il soit, doit être encouragé. Dans cette perspective, la population des bénéficiaires potentiels s'élargit à ceux qui ont un emploi mal rémunéré, en plus de ceux qui sont en âge de travailler mais sans emploi. Surtout, les droits et devoirs des bénéficiaires et des collectivités en charge de sa mise en œuvre sont solennellement affirmés et formalisés par des procédures contractuelles plus explicites destinées à mieux organiser l'accompagnement, contrôler les bénéficiaires et obliger la collectivité.

Enfin, dans le champ de la santé, la couverture maladie universelle, mise en place en 2000, s'inscrit dans la même perspective intégratrice. Elle vise à permettre l'accès aux soins pour tous, en remédiant aux défaillances des mécanismes généraux de l'Assurance maladie ou propres à l'Aide sociale (Aide médicale gratuite). De même, dans le domaine du logement, la reconnaissance d'un droit au logement, explicite à partir de 1982, fait progressivement émerger de multiples innovations pour favoriser l'accès ou le maintien dans le logement (Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, Fonds de solidarité pour le logement, droit opposable au logement, etc.) et pour organiser l'accueil, l'hébergement et la réinsertion sociale.

●●●

Dans la période actuelle, l'assistance est confrontée à deux enjeux majeurs. D'une part, du point de vue des bénéficiaires, la caractérisation de ses règles ne dit rien sur leur mise en œuvre effective et sur leurs effets. À cet égard, l'importance du non-recours pointé depuis une quinzaine d'années ne peut être réduite à des défaillances en termes d'information[1]. Le phénomène interroge la perception qu'ont les bénéficiaires des formes de solidarité instituées et de ce qu'elles produisent en termes de statut, d'autonomie et de trajectoire. D'autre part, d'un point de vue collectif, la légitimité de ces droits reste souvent fragile comme l'attestent non seulement certains discours politiques mais aussi la faiblesse des ressources qui sont mobilisées pour leur mise en œuvre. En 2013, près de 11 % de la population en France était couverte par l'un des minima sociaux. Les dépenses correspondantes représentaient 1,1 % du PIB (DREES, 2015).

(1) L'article de Philippe Warin dans le présent numéro revient en détail sur cette notion de non-recours.

BIBLIOGRAPHIE

- **Borgetto M. et Lafore R.** (2015), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, (9e édition), Paris, Montchrestien.
- **Castel R.** (1995), *Les métamorphoses de la question sociale, Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- **DREES** (2015), *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2015.
- **Gaxie L.** (2012), *Du « droit individualiste » au « droit social », une histoire de la juridicisation du social (1789-1939)*, www. Raison-publique.fr.
- **Lafore R.** (2008), « La pauvreté saisie par le droit : la construction juridique de l'assistance en France », *In Contributions au séminaire « Droit et pauvreté »* ONPES DREES-MiRe.
- **ONPES** (2013), *Penser l'assistance*, rapport thématique.

Philippe Warin
Directeur de recherche au CNRS
Cofondateur de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE)

DES EXCLUS AUX PRÉCAIRES, ET L'INVERSE

La redistribution est paradoxale : plus elle est ciblée sur la précarité ou la pauvreté, moins elle a de chance d'atteindre son objectif du fait qu'elle ne touche pas ceux qui, vulnérables, pourraient basculer dans la précarité ou la pauvreté. De fait, selon le sociologue Nicolas Duvoux, le problème des politiques ciblées sur les plus fragiles est de traiter un problème déjà advenu[1]. Si l'on suit ce point de vue, on pourrait considérer que tout ce qui peut tirer les dispositifs d'aide vers les populations vulnérables pour prévenir l'aggravation des situations irait dans le bon sens. Sans oublier les exclus : mettre des moyens suffisants pour éviter qu'un grand nombre de personnes à leur tour ne bascule serait à la fois juste socialement et pertinent économiquement.

Alors qu'une intention de réformer les minima sociaux, par de simples améliorations paramétriques ou par une refonte d'ampleur, est en chantier après que les dispositifs de soutien aux revenus modestes (RSA activité et prime pour l'emploi) ont laissé la place à une prestation unique (prime d'activité) à partir de 2016 dans des conditions qui visent à ne pas atteindre l'ensemble des personnes potentiellement éligibles[2], le constat précédent mérite d'être prolongé. On pourrait s'interroger sur la dimension préventive des mesures qui sont prises ou en gestation. Ce bref propos se demandera avant cela si les dispositifs que l'on remplace ont réussi cet objectif de prévention. En reprenant ici, à l'invitation du journal *Après-demain*, la question du RSA activité, cette question préalable prend tout son sens.

Le refus d'une institutionnalisation du « précariat »

Sans que cela ait été véritablement mis en avant, l'évaluation du non-recours* au RSA activité a montré – et c'est la même chose avec d'autres prestations sociales – que le sens même des dispositifs ne paraît pas toujours acceptable pour les destinataires potentiels. Avec un taux de non-recours au RSA activité estimé à 68 %, le Comité national d'évaluation avait avancé dans son rapport présenté en décembre 2011 que le dispositif était loin à l'époque de trouver son public. Des analyses ont mis en avant des raisons individuelles, renvoyant l'explication à une certaine méconnaissance du dispositif et de ses conditions d'accès pour près des deux-tiers des non-recourants n'ayant jamais bénéficié de la prestation. Il restait donc un tiers qui connaissait le RSA activité mais qui n'était pas intéressé à cause de la complexité des démarches, mais aussi par refus d'une aide qui à leurs yeux pérennise le travail précaire. Selon l'analyse de la sociologue du droit Évelyne Serverin, cette part de non-recours volontaire actif (car porté par des principes ou des valeurs) est la conséquence d'un « défaut congénital » du dispositif dans lequel l'incitation au travail est la « clé de voute idéologique »[3]. Le format de la prestation explique son ampleur, mais « l'obsession incitative » en serait l'une des causes principales. Cette analyse a renvoyé directement au motif du projet de loi qui a fixé au RSA activité l'objectif de « faire des revenus du travail le socle des ressources des individus ». L'aide apportée venant consolider des bas revenus afin que les salariés restent en activité, il n'était pas à exclure qu'une partie des non-recourants récuse un dispositif d'intéressement permanent qui induit une reconnaissance

institutionnelle du travail précaire. Des ouvrants-droit potentiels au RSA activité peuvent attendre avant tout d'un gouvernement une politique des salaires qui leur permettrait de vivre dignement de leur travail, au lieu de dépendre de l'aide publique. Ainsi en 2009, comparant le RMI et le RSA activité, Jacques Rigaudiat, magistrat à la Cour des comptes, a alerté sur un possible manque de légitimité du nouveau dispositif[4].

Ces rappels conduisent à s'interroger aujourd'hui sur la réception d'un nouveau régime de prestations sociales qui pourrait être construit à partir de l'idée d'un revenu de base. Celui-ci consisterait à verser à chaque citoyen, indépendamment de sa situation personnelle, un revenu mensuel garanti venant se substituer à certaines prestations sociales. Une telle proposition est déjà expérimentée dans d'autres pays (le choix de la Finlande tout récemment) et séduit de plus en plus de partis ou de mouvements politiques de différents bords en Europe. Si une leçon peut être retenue de cette analyse du non-recours au RSA activité, ce serait alors probablement pour alerter, à nouveau, sur le fait que ce revenu de base d'un montant trop faible pour se passer de travailler pourrait se heurter à la même objection d'une institutionnalisation du « précariat » en tant que condition permanente et registre régulier de l'organisation du travail. C'est d'ailleurs pour cela que Robert Castel avait indiqué son doute sur la « fausse bonne idée » du revenu de base qui mettrait à la disposition des employeurs une armée de travailleurs déjà partiellement rémunérés par un médiocre revenu de subsistance, comme le rappelle justement Sandra Moatti[5]. Avec ce type de projet, la logique même de la protection sociale se trouverait modifiée dans la mesure où, à la redistribution selon les besoins organisée au travers de régimes de prestations sociales, se substituerait un système qui appelle chacun à se débrouiller avec un revenu de base[6].

Une défiance dans les normes des politiques sociales

Comme le montrent les travaux sur le non-recours, ce phénomène massif en France comme à l'étranger apparaît pour une part comme la conséquence d'un manque de légitimité des normes centrales que les politiques publiques se donnent pour objectif d'appliquer[7]. Cette observation est courante et concerne bon nombre de dispositifs destinés à soutenir des populations vulnérables. Dans ce cas, ce sont les principes d'action qui structurent les politiques, une fois défini le problème à résoudre, qui heurtent certains destinataires et provoquent parfois leur refus et donc du non-recours par « non-demande » : principe du reste à charge pour l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) ; principe de récupération sur succession pour l'aide sociale à domicile ou à l'hébergement en maison de retraite ; principe de la contrepartie pour le RA socle ; obligation de participation pour l'accès à des aides sociales facultatives. La liste pourrait être prolongée.

Dit autrement, ce n'est pas tant la définition du problème à résoudre – celui de la prévention de la pauvreté et de l'exclusion – qui pose question au sens où elle provoquerait du non-recours, que les principes d'action qui sont au cœur des dispositifs. Sans oublier non plus, comme on le voit lorsqu'on entre dans une analyse détaillée du non-recours, le refus de relations contractuelles qui semblent biaisées. Dans ce cas – par exemple en matière de formation ou d'insertion professionnelle – le non-recours exprime le refus de la domination « douce » qui existe dans le dévoiement, non respect... des termes du contrat. À chaque fois, les non-recourants s'opposent aux conventions incorporées, généralement devenues inconscientes, qui organisent les relations, les rythmes, les engagements... dans le rapport aux prestataires (les délais qui s'allongent, les demandes institutionnelles exorbitantes, les non-réponses des administrations...), et qui sont autant de vecteurs de l'acceptation (qu'on laisse passer) de la soumission (qu'on ne voit même plus).

Le paradoxe de la redistribution

Sans entrer dans la discussion sur l'efficacité sociale et économique des mesures qui visent à construire des boucliers censés prévenir la pauvreté ou l'exclusion, cette rapide évocation de la question du non-recours indique que même si certaines formes de non-recours (non connaissance, non réception) largement induites par la complexité des dispositifs peuvent être atténuées, l'acceptabilité de ces mesures ne va pas de soi. Le paradoxe de la redistribution est là aussi, que de nouveaux trains de mesures au *design* politique différent ne régleront probablement pas, quand bien même ils ne l'accentueraient pas davantage encore. Dès lors en prenant l'angle du non-recours, on peut prolonger le point de vue de Nicolas Duvoux en ajoutant que la redistribution est paradoxale également au sens où les mesures de prévention de la pauvreté et de l'exclusion n'intéressent pas nécessairement les populations vulnérables.

L'approche par le non-recours montre en même temps que les mesures qui visent en quelque sorte à

ce que certaines populations ne basculent dans la pauvreté et l'exclusion risquent d'aboutir à une conséquence inverse. En effet, le phénomène du non-recours a une corrélation statistique forte, quel que soit l'objet pris en compte, avec ce que l'on appelle les « solitudes » (en France plus de 5 millions de personnes déclarent ne pas avoir de relations sociales selon l'enquête 2014 de la Fondation de France ; 1 million de plus qu'en 2010). Or la conjugaison des deux (le non-recours et ce qu'il entraine comme perte de ressources financières et non financières ; les solitudes et le manque d'aides rapprochées qui en découle) peut nous renvoyer directement à « la précarité avant les protections » pour reprendre l'expression de Robert Castel et Claudine Haroche. Non seulement, les personnes n'accèdent pas toujours – quelle que soit la raison – aux dispositifs censés prévenir la pauvreté et l'exclusion, mais en plus bon nombre d'entre elles ne peuvent pas s'appuyer sur les formes de solidarité qui permettaient à nos aïeux de survivre, avant que les protections apportées par l'État social ne se mettent en place[8]. Autrement dit, les transformations en cours affectant la redistribution risquent fort de ne pas atteindre l'objectif de prévention de la pauvreté et de l'exclusion – si c'est le leur – dès lors que les mesures qui tendent de près ou de loin à institutionnaliser le précariat ne font pas sens pour tous. Elles peuvent même générer directement de la pauvreté et de l'exclusion si les personnes en non-recours n'ont pas d'autres soutiens.

*** Lexique :**
Non-recours : cette notion renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre.

1. Nicolas Duvoux, *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Le Seuil / La République des Idées, 2012.
2. C'est la première fois qu'une mesure est lancée avec un objectif initial d'un taux « acceptable » de 50% de recours (et donc autant de non-recours).
3. Evelyn Serverin, « Causes et effets du non-recours au RSA activité », *Revue de Droit Sanitaire et Social*, 2012, n° 4, pp. 637-645.
4. Jacques Rigaudiat, « Le revenu social d'activité : une réforme en faux-semblants », *Esprit*, n°1, 2009, p. 110-124.
5. Sandra Moatti, « Le revenu de base, rêve ou réalité ? », *Alternatives économiques*, 2016, n° 354, p. 7.
6. Denis Clerc, « La Finlande teste le revenu de base », *Alternatives économiques*, 2016, n° 353, p. 46.
7. Philippe Warin, 2016, Le non-recours aux prestations sociales, Grenoble, PUG [à paraître].
8. Robert Castel, Claudine Haroche, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Fayard, Paris, 2001.

COMMENT RÉDUIRE LES INÉGALITÉS

Foreign Affairs | *New York (États-Unis)*

ANTHONY B. ATKINSON | TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR FRANÇOIS BOISIVON

Problèmes économiques

> ***Les inégalités continuent de se creuser dans les pays développés, et sont même devenues, dans certains cas, plus fortes que pour la génération précédente, constate l'économiste britannique Anthony B. Atkinson, un des plus grands spécialistes au monde de cette question. L'accroissement ininterrompu de la part des très hauts revenus dans la répartition totale des richesses est la raison principale de ce creusement des inégalités. Les progrès technologiques ont notamment contribué à accentuer ce phénomène, les entreprises préférant investir dans des machines et de nouveaux logiciels plutôt que dans de la main-d'œuvre pas ou peu qualifiée. L'auteur propose plusieurs mesures susceptibles de réduire les inégalités, comme la mise en place d'un système de redistribution des revenus plus progressif et l'instauration d'un revenu minimum de base.***

Alors que la croissance des économies avancées ralentit partout dans le monde développé, les inégalités économiques atteignent de nouveaux sommets. Si l'on considère la part du revenu disponible, corrigée de différents besoins, qui revient aux ménages dans tout le spectre social, les inégalités sont aujourd'hui sensiblement plus fortes aux États-Unis qu'elles ne l'étaient voici une génération. Il en va de même au Royaume-Uni, et des pays pourtant moins adeptes du « laisser-faire[1] » comme l'Allemagne ou la Suède connaissent eux aussi une spectaculaire augmentation des inégalités.

La raison principale tient à l'explosion des gains perçus par ceux qui sont tout en haut de la distribution des revenus. Mais la situation de ceux qui sont en bas y contribue aussi. Selon les calculs de l'administration, le taux de pauvreté en 2014 est supérieur aux États-Unis de quatre points de pourcentage à ce qu'il était quarante ans plus tôt. En Allemagne, la pauvreté, mesurée selon les normes européennes, a presque augmenté de moitié depuis 2000. L'Europe, dans son ensemble, n'a guère fait de progrès ces dernières années dans l'assistance aux pauvres, malgré l'engagement pris par l'UE de sortir vingt millions d'Européens de la pauvreté ou de l'exclusion d'ici à 2020.

Les dirigeants de la planète en ont conscience et s'inquiètent. Le président des États-Unis, Barack

1 En français dans le texte.

Obama, a qualifié de « défi déterminant de notre temps » la hausse de l'inégalité des revenus, et Christine Lagarde, directrice du Fonds monétaire international (FMI), a mis en garde contre « l'ombre épaisse qu'elle projette sur l'économie mondiale ». Mais ce que les autorités ne disent généralement pas, c'est ce qu'elles comptent faire. Nombreux sont ceux qui semblent s'être résignés à un monde encore moins égal.

Bonne nouvelle pourtant : les niveaux actuels d'inégalité ne sont pas inéluctables. Si les États envisageaient vraiment de s'attaquer aux inégalités – la condition pèse ici de tout son poids –, les mesures concrètes, à défaut d'être déjà prises, existent. Certaines pourraient être controversées et difficiles ; elles créeraient des perdants aussi bien que des gagnants. Mais elles offrent une solution pratique, la meilleure pour s'en prendre à un problème dont la persistance est en elle-même décourageante.

Un revenu pour tous

L'explication ordinaire de la montée des inégalités invoque l'offre et la demande. Voilà quarante ans, un économiste néerlandais, Jan Tinbergen, concevait le modèle d'une course-poursuite entre l'éducation, qui accroît l'offre de main-d'œuvre qualifiée, et la technologie, qui en accroît la demande. Comme la demande a augmenté plus vite que l'offre, la prime octroyée aux personnels les plus qualifiés a augmenté, élargissant les écarts salariaux entre ceux-ci et leurs homologues moins qualifiés. Plus tard, la mondialisation a renforcé le trait, entraînant la disparition en maints endroits des emplois occupés par une main-d'œuvre peu qualifiée. La prescription politique qui découle de la démonstration tient essentiellement, pour les sociétés concernées, à la consolidation des efforts investis dans l'éducation et la formation. Appels justifiés. Mais tout n'est pas là.

Pour une bonne et simple raison : les ressorts du changement technologique et de la mondialisation ne sont pas des forces exogènes, encore moins incontrôlables. La plupart des progrès technologiques sont le fruit de décisions prises par des directeurs de programmes de recherche, des hommes et des femmes d'affaires, des investisseurs, des États et des consommateurs. Ces décisions ont des conséquences directes sur le changement technologique sur la vie au travail, qualifié ou non, et, d'une façon générale, sur l'avantage donné au capital par rapport au travail. Une entreprise peut, par exemple, décider d'investir dans la robotisation de ses entrepôts et mettre au point des drones pour assurer ses livraisons. Ces évolutions réduiront la demande de travail, et l'entreprise n'aura plus à se soucier d'une force de travail qui demandait qu'on la traite et qu'on la paie correctement. Mais les consommateurs peuvent vouloir s'adresser de préférence à un humain plutôt qu'à un robot, et les simples forces du marché ne sauraient garantir que cette préférence soit respectée.

Afin de s'assurer que le point de vue de toutes les parties prenantes est effectivement représenté, les gouvernements devraient prendre une part active à la direction du changement technologique. Les deniers publics et les laboratoires qu'ils financent ne sont-ils pas déterminants pour une bonne part de la recherche ? Lorsqu'ils allouent des fonds publics à la recherche, les gouvernements devraient prendre en compte l'emploi et les autres besoins sociaux. Il n'y aurait rien d'absurde, par exemple, à déplacer la priorité dont fait l'objet la voiture sans conducteur, qui détruira probablement des emplois, vers des technologies qui aideraient les personnes âgées à demeurer chez elles, lesquelles augmenteront probablement la demande d'aides ou de soins à domicile.

L'explication ordinaire des inégalités présente un autre défaut : elle est incomplète car elle ne s'intéresse qu'aux gains individuels – l'écart entre les bas et les hauts salaires. Elle ne prend en compte ni les impôts ni les transferts sociaux, qui jouent un rôle important dans la détermination du revenu finalement perçu par chaque ménage. Depuis 1980 environ, les pays développés ont détricoté leurs politiques de redistribution des revenus. Pour la retricoter, il faut d'abord renforcer la progressivité de l'impôt. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, le taux marginal supérieur devrait être relevé et passer de 45 % à 65 % – c'est-à-dire se rapprocher des taux qui ont prévalu pendant une grande partie du XX^e^ siècle.

Les gouvernements soucieux de réduire les inégalités devraient aussi réformer la fiscalité sur les cessions de patrimoine. En l'occurrence, élargir l'impôt foncier à un impôt touchant tous les patrimoines reçus au cours d'une vie sous la forme de legs ou de dons. Un tel impôt aurait pour objectif de favoriser ceux qui, lorsqu'ils le cèdent, répartissent largement leur patrimoine, plutôt que de le concentrer sur un seul bénéficiaire. (John Stuart Mill affirmait en 1861 que l'« État d[evait] favoriser la diffusion plutôt que la concentration des richesses ».) Et pour en renforcer l'effet, les

recettes de l'impôt sur les cessions de patrimoine devraient être employées à financer un héritage minimum pour quiconque atteint l'âge de dix-huit ans. Nul doute que cet égalitarisme jouerait en faveur de l'égalité des chances.

Quant aux transferts publics, les États devraient commencer par se préoccuper des enfants. Au Royaume-Uni, les allocations familiales *(Child Benefit)* octroient aux parents des prestations hebdomadaires pour chacun des enfants qu'ils élèvent. En imposant ce transfert comme un revenu individuel, ce qui reviendrait à réduire la prestation pour les tranches d'imposition supérieures, on permettrait qu'il soit mieux ciblé. Aux États-Unis, en revanche, il n'existe aucun régime universel de ce genre, et le résultat est éloquent : tandis que la pauvreté infantile a été drastiquement réduite au Royaume-Uni, elle était aux États-Unis, en 2013, en hausse d'un tiers ou presque par rapport à son niveau de 1969. La mise en place d'un régime d'allocations familiales aux États-Unis porterait un coup d'arrêt à la pauvreté infantile et représenterait un investissement fort dans les générations futures.

De la même manière que certains gouvernements pourvoient à ce qui est finalement l'équivalent d'un revenu de base pour les enfants, ils devraient allouer à chacun ce que j'ai appelé un « revenu de participation ». Dans ce modèle, les prestations n'iraient qu'à ceux qui participent à la vie en société – une participation qui devrait être définie assez largement pour inclure non seulement l'emploi, mais aussi l'auto-emploi, l'éducation, la formation, la recherche d'emploi, l'aide à autrui, critères dont seraient dégagés les malades et les handicapés. Le revenu de participation remplacerait l'exonération d'impôt sur le revenu, en attribuant à chacun la même somme d'argent liquide. L'idée peut sembler radicale, mais elle a reçu par le passé un certain soutien sous le nom d'« impôt négatif » – une proposition faite en son temps par un économiste qui n'était pas le moindre des défenseurs de l'économie de marché, Milton Friedman, préconisant des allocations publiques pour les citoyens dont le revenu descend en dessous d'un certain seuil.

Mais la réduction des inégalités n'est pas seulement une question d'impôts et de prestations sociales ; les gouvernements doivent aussi s'attaquer au chômage. À cet égard, les États-Unis, où le taux de chômage est aujourd'hui inférieur à 5 %, réussissent mieux que beaucoup d'autres pays développés. Il fut un temps pourtant, après la Seconde Guerre mondiale, où le chômage, dans des pays comme le Royaume-Uni, était tombé à environ 1 %. À l'époque, les gens auraient considéré avec horreur la perspective d'un taux de 2,5 % ; aujourd'hui, dans les diagrammes du chômage publiés par le Bureau américain des statistiques du travail, la graduation sur l'axe des ordonnées commence à 3 %.

Il est possible de faire mieux. Pour commencer, les gouvernements devraient fixer une cible explicite de chômage, exactement comme on fait avec l'inflation. L'idée n'est pas si radicale qu'il y paraît. Ainsi la Réserve fédérale des États-Unis est-elle d'ores et déjà chargée par le Congrès de promouvoir l'« emploi maximum ». Les dirigeants politiques devraient ensuite reconsidérer sans complaisance la façon dont ils combattent le chômage. Les efforts réalisés pour flexibiliser le marché du travail – les réformes mêmes qui furent préconisées par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ou par le FMI – n'ont pas permis de ramener les pays consentants aux taux de chômage peu élevés de l'après-guerre. Cela, pour une grande part, parce qu'on s'est presque exclusivement préoccupé d'un seul aspect ou d'une seule face de la question sur le marché du travail, à savoir l'offre. Alors qu'un gouvernement peut également agir du côté de la demande, par exemple comme employeur en dernier recours, et fournir des emplois garantis. Le concept, encore une fois, n'a rien de nouveau : en 1978, le Congrès des États-Unis a voté la loi sur le plein emploi et la croissance équilibrée *(Full Employment and Balanced Growth Act)*, autorisant le président à constituer des « réservoirs d'emploi public ». L'emploi n'est qu'un aspect de la question, bien sûr, car de nombreuses personnes travaillent et restent pauvres – d'où la nécessité de relever le salaire minium.

Répartir les richesses

Les États qui souhaitent combattre les inégalités devront aussi repenser la compréhension qu'ils ont du capital et des richesses. Si les richesses sont aujourd'hui beaucoup plus également réparties qu'elles ne l'étaient voilà un siècle, la démocratisation correspondante des décisions associées à la possession du capital ne s'est pas produite. Une personne disposant d'un plan de retraite, par exemple un plan 401(k)[2] aux États-Unis, bénéficie

2 Plan ainsi nommé d'après l'article 401, paragraphe k, du code des impôts des États-Unis, placé, jusqu'au retrait de l'épargne, en participations et titres divers (Ndt).

L'éclairage de Problèmes économiques

LA MONDIALISATION ACCROÎT LES INÉGALITÉS : TROIS QUESTIONS À FRANÇOIS BOURGUIGNON

#JENNIFER MATAS, JOURNALISTE

> François Bourguignon est directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et auteur de plusieurs ouvrages portant notamment sur la question de la répartition des revenus dans le monde. En 2012, il a écrit *La Mondialisation de l'inégalité*[1], paru aux Éditions du Seuil, dans lequel l'économiste montre que les inégalités reculent sur le plan mondial depuis vingt ans, les pays émergents tendant à rattraper les pays développés. Toutefois, les disparités au sein même des pays, quant à elles, continuent de se creuser entre les plus aisés et les plus pauvres.

Jennifer Matas – Quels sont les principaux constats que l'on peut faire en matière d'inégalités aujourd'hui ?

François Bourguignon – La première observation, c'est que les inégalités mondiales reculent, notamment grâce au rattrapage des pays développés par les pays émergents depuis une vingtaine d'années. Mais, en même temps, elles augmentent à l'intérieur de beaucoup de pays, en particulier avec les très hauts revenus qui continuent de croître. Dans les pays développés, la tendance a récemment ralenti : globalement, les inégalités dans ces pays n'augmentent quasiment plus. Si l'on regarde les chiffres dont nous disposons, les inégalités se sont accrues dans ces pays à partir des années 1990, mais les choses se sont stabilisées depuis le milieu des années 2000 environ. Seuls deux pays continuent de voir les inégalités de revenus augmenter au sein de leur population : les États-Unis et la Suède qui, depuis 1992, adopte une succession de réformes visant à moins de progressivité dans son système redistributif. Mais avec un coefficient de Gini inférieur à 0,30, le pays reste tout de même parmi les plus égalitaires au monde.

J. M. – La mondialisation a-t-elle joué un rôle ?

F. B. – Dans les pays développés, la mondialisation a nécessairement joué un rôle négatif sur les inégalités salariales et sur le niveau d'emploi. La concurrence internationale a particulièrement impacté la main-d'œuvre peu ou pas qualifiée de ces pays, où les salaires horaires sont plus élevés que chez les émergents. En revanche pour ces derniers, la mondialisation n'a pas eu le même rôle. Au contraire, elle a permis à ces pays, notamment en Amérique latine, de rattraper leur retard. Ce qui est sûr, c'est que la mondialisation a nourri de nombreux canaux qui, à leur tour, ont participé au creusement des inégalités à l'intérieur des pays. Citons quelques exemples : le capital, d'abord. S'il y a un élément commun à l'ensemble des pays, c'est l'augmentation de la part du capital dans la valeur ajoutée, et ce de façon quasi continue – à l'exception d'un petit arrêt durant la crise. La mondialisation a en effet incité les entreprises à optimiser leur profitabilité, dans un climat concurrentiel, ce qui s'est traduit à terme par l'augmentation du rendement du capital, un facteur qui participe à l'accroissement des très hauts revenus. Autre exemple : la financiarisation des économies, qui est également aujourd'hui responsable en partie des écarts avec les très hauts salaires. Et puis le tournant libéral des politiques a aussi pesé : l'exigence de compétitivité avec les autres pays a justifié l'adoption d'une fiscalité moins progressive, l'argument principal étant d'éviter que le capital ne migre ailleurs. La mondialisation est donc l'une des causes, mais l'explication globale du phénomène est plus complexe.

J. M. – Quelles mesures prendre ?

F. B. – Au niveau mondial, trois groupes de pays se dessinent : les pays développés, les émergents qui sont en train de les rattraper, et les pays les moins avancés, principalement concentrés sur le continent

LA MONDIALISATION ACCROÎT LES INÉGALITÉS : TROIS QUESTIONS À FRANÇOIS BOURGUIGNON

africain. Aujourd'hui, le principal risque vient du creusement des inégalités avec ces derniers. Alors que, il y a encore quelques années, la majorité jouissaient de perspectives de croissance attractives, soutenues par des cours de matières premières élevés, aujourd'hui ce n'est plus le cas. L'Afrique subsaharienne, région particulièrement exposée, devrait connaître des taux de croissance similaires à ceux des pays développés, autour des 3,5 % selon les dernières prévisions du Fonds monétaire international (FMI) mais en réalité inférieur à 1 % quand on corrige par la croissance démographique. Un taux qui ne suffira pas à rattraper le retard accumulé. D'autant qu'avec l'augmentation vertigineuse de la population dans ces régions, se pose véritablement la question de savoir comment tous les nouveaux arrivants sur le marché du travail pourront percevoir un revenu décent. Pendant ce temps-là, les pays émergents auront émergé et devraient voir leur croissance ralentir, ce ne seront donc plus eux qui tireront les inégalités mondiales vers le bas. Si ces perspectives se confirment, le retournement des inégalités mondiales pourrait bien n'être que de courte durée. La priorité absolue consiste donc à stopper le développement de la pauvreté relative dans le monde en concentrant les efforts de tous, développés et émergents, sur les pays pauvres.

1 En avril, François Bourguignon a publié chez Princeton University Press une version longue et actualisée de ses travaux de recherche, « The Globalization of Inequality », disponible uniquement en anglais.

indirectement des dividendes versés sur les actions d'une entreprise détenues par son fonds de pension, mais n'a toujours pas son mot à dire pour ce qui regarde les décisions que prend cette entreprise. Il est temps de rééquilibrer les pouvoirs entre les parties prenantes. Ce qui signifie qu'il faut prendre en considération les inégalités dans les jugements rendus pour violation de la loi anti-trust ; après tout, comme le soulignait déjà le juge Learned Hand[3], le Congrès a voté cette loi, dite loi Sherman de 1890, afin de « mettre un terme aux grandes concentrations de capital en raison de l'impuissance de l'individu face à celles-ci ». Et cela signifie que les négociations d'accords commerciaux ne doivent pas être réservées aux seuls représentants des entreprises, mais s'ouvrir également à ceux des salariés et des consommateurs.

En termes de propriété du capital, les mesures de réduction des inégalités n'ont eu de cesse d'imposer les riches, mais il faudrait porter la même attention à l'accroissement du patrimoine des petits épargnants. À cette fin, les gouvernements devraient mettre en place des comptes pour les petits épargnants, dont les rendements seraient garantis, et positifs par rapport à l'inflation. Au Royaume-Uni, pendant les cinq années qui viennent de s'écouler, les investissements des petits épargnants ont connu, la plupart du temps, des rendements négatifs si l'on prend en compte l'inflation. Des véhicules d'épargne indexés sur l'inflation aideraient les gens à accumuler leur épargne, et leur utilité devrait faire l'objet d'un large consensus parmi les partis politiques.

Mais un gouvernement doit voir au-delà des patrimoines privés et considérer le patrimoine national, car les inégalités sont aussi fonction de la part publique du patrimoine national. Partout dans le monde, les responsables politiques semblent ne se préoccuper que de dette publique. Alors qu'ils devraient aussi considérer la situation globale de l'État : le passif comme les actifs.

Lorsque l'on examine ce que possède un État outre ce qu'il doit, la situation est encore pire. Le Royaume-Uni avait rétablit son patrimoine après la Seconde Guerre mondiale et, en 1979, la valeur nette de celui-ci équivalait environ aux trois quarts du revenu national. Après la vague de privatisations des années 1980, la valeur nette du patrimoine du pays chuta rapidement et, en 1997, fut à peu près réduite à rien. Aux États-Unis, la valeur nette du patrimoine public culmina aux deux tiers du revenu national au début des années 1980, puis tomba en 1994 au dixième, et elle est aujourd'hui négative.

3 Juge new-yorkais (1872-1961) (Ndt).

#JENNIFER MATAS, JOURNALISTE

L'éclairage de Problèmes économiques

LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE L'INÉGALITÉ DE REVENU

> Les outils pour réduire les écarts de revenus

L'accès au travail

Le principal facteur de l'inégalité de revenu reste l'accès au marché du travail. Toutefois, pas n'importe quel travail, car un marché à plusieurs vitesses sur lequel se croisent les travailleurs bénéficiant de contrats de travail à durée indéterminée, plus sûrs et généralement mieux rémunérés, et d'autres cantonnés à des emplois atypiques tend à se développer, remisant une partie des travailleurs aux portes de la pauvreté (voir p. 25 « Le retour des travailleurs pauvres »). Depuis le milieu des années 1990, et plus fortement depuis la crise financière mondiale de 2008, le nombre de ces emplois précaires, souvent à temps partiel contraint et de courte durée, a augmenté et représente en moyenne 60 % des emplois créés dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Jusqu'en 2005 environ, 58 % des réformes en Europe concernant l'emploi ont eu pour objectif une flexibilisation du marché du travail, selon le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE). Avec la crise, les politiques ont été encouragés à concentrer prioritairement leurs efforts sur l'accès au marché du travail de groupes fragiles, comme les peu qualifiés, les jeunes, les minorités, les chômeurs de longue durée et les femmes, délaissant de nouveau la question de « la qualité de l'emploi ».

Système de redistribution et politiques sociales

Des mesures limitées sur le marché du travail ne suffisent toutefois pas à réduire les inégalités de revenus sur le long terme. Il doit s'y ajouter des mesures fiscales et sociales. « Le recul des inégalités de revenus autres que ceux du travail en Amérique latine résulte d'un meilleur ciblage des prestations publiques », souligne par exemple l'OCDE. Car les inégalités – de revenus, d'accès à l'éducation, de santé, les inégalités géographiques, etc. – sont généralement cumulatives, dans le sens où l'une entraîne l'autre ; les gouvernements sont donc appelés à agir sur d'autres pans que la simple réduction des écarts de revenus. C'est d'ailleurs ce que préconise l'OCDE dans son rapport *Tous concernés ; pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, paru en 2015, appelant les États à concentrer leurs efforts sur la participation des femmes à la vie économique, la promotion de l'emploi de qualité, les compétences et la formation, et la mise en place de systèmes de prélèvements et de redistribution efficaces.

Un impôt progressif comme celui sur le revenu en France, tenant compte des capacités contributives des ménages, ainsi que le versement de revenus de transferts tels que les allocations en matière de famille, de logement et de vieillesse, permettent de réduire les disparités qui existent entre individus d'un même pays. L'indice de Gini varie, d'ailleurs, sensiblement selon que l'on se place avant ou après prélèvements obligatoires et revenus de transferts.

> Des politiques efficaces ? L'exemple français

En France comme dans de nombreux pays, plusieurs mesures rendent possibles une réduction des écarts de revenu final entre chaque ménage. L'indice de Gini passe ainsi en 2012 de 51,8, ce qui désigne une situation très inégalitaire, à 30,6 une fois les impôts payés et les revenus de transferts perçus. En ce qui concerne les inégalités salariales, la revalorisation du salaire minimum chaque année, plus rapide que la croissance du salaire médian (jusqu'en 2012), a permis de compenser les écarts. Toutefois, certaines disparités demeurent, voire se creusent entre travailleurs, notamment lorsque l'entreprise dans laquelle ils évoluent participe aux échanges internationaux. Analysant la période 1994-2007, l'économiste Lionel Fontagné montre ainsi que, dans l'industrie, le commerce

LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE L'INÉGALITÉ DE REVENU

Les inégalités de revenus avant et après impôts : exemple dans quelques pays de l'OCDE

Pays	Indice de Gini avant impôt (2012)	Indice de Gini après impôt (2012)	Variation (en points)
Allemagne	50,1	28,9	– 21,2
Espagne	51,1	33,5	– 17,6
États-Unis	51,3	39,0	– 12,3
France	51,8	30,6	– 21,2
Italie	50,9	32,7	– 18,2
Portugal	53,6	33,8	– 19,8
Suède	43,1	27,4	– 15,7

Source : OCDE.

international a pesé sur la dispersion des salaires et le niveau d'emploi dans l'Hexagone, et ce malgré une réduction des inégalités de salaires tous secteurs confondus. En cause : l'évolution rapide des salaires des emplois qualifiés. « Les professions occupées par les 10 % des travailleurs les mieux rémunérés (ingénieurs aéronautiques, cadres de la finance, etc.) ont vu leur part dans l'emploi augmenter de plus de 6 points dans l'industrie et 5 dans les services », note-t-il.

Un phénomène aggravé par la crise mondiale, les 10 % des personnes aux plus bas revenus en France ont subi de plein fouet ce ralentissement économique avec, en moyenne selon l'OCDE, un recul de leurs revenus de 1 % par an entre 2008 et 2012. Dans le même temps, les 10 % des personnes bénéficiant des plus hauts revenus ont vu ceux-ci croître de 2 % par an. Pour pallier à court terme ce phénomène, le gouvernement Hollande a mis en œuvre le 1er janvier 2016 la « prime d'activité » en remplacement de la « prime pour l'emploi ». Son objectif : augmenter les bas salaires afin de soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes et encourager les chômeurs à retrouver une activité. Versée depuis février 2016, cette prime concerne 2 millions de personnes.

Sources : Maurin L. (2012), « Les outils pour réduire les inégalités », *Alternatives Économiques*, septembre ; Leandri N. (2013), « Redistribution et inégalités en France », *La Finance pour tous*, 20 novembre ; Fontagné L. (2014), « Les inégalités salariales ont diminué en France, mais moins dans les entreprises industrielles participant au commerce international », CEPII, avril ; OCDE (2015), *Tous concernés : pourquoi moins d'inégalité profite à tous* ; Cette G., Chouard V. et Verdugo G. (2011), « Les effets des hausses du SMIC sur le salaire moyen », INSEE ; COE (2015), « Les réformes du marché du travail en Europe », 5 novembre ; Foucaud I. (2016), « La France est l'un des pays développés où les inégalités se sont le plus creusées avec la crise », *Le Figaro*, 21 mai ; Jakubowicz L. (2016), « Prime d'activité : calcul, montant, simulation et bénéficiaires », *Journal du Net*, 18 février.

Étant donné ce triste état des lieux, la première chose logique pour un gouvernement consiste à rassembler ses actifs dans un fonds souverain et à mettre en place une politique fiscale qui lui permette de rétablir la valeur nette du patrimoine public. Cela n'équivaudrait pas à des nationalisations, puisque l'État ne chercherait pas à acquérir des parts majoritaires dans des sociétés. En revanche, il acquerrait des participations minoritaires dans des actifs rapportant un revenu, qu'il pourrait utiliser pour financer une partie de ses dépenses. À moyen terme, par l'acquisition de parts dans des entreprises dans lesquelles l'automatisation est la plus avancée, l'État récolterait quelques-uns des profits croissants générés par ce type d'évolution macroéconomique.

Comme l'a dit l'économiste Laura Tyson, les conséquences de la robotisation dépendent de « celui qui possède les robots ». Si l'État récupère une part suffisamment importante des profits – et n'a-t-il pas payé pour l'essentiel du développement qui les permet –, les recettes pourront être beaucoup plus largement réparties.

Une autre voie

L'écrivain nigérian Ben Okri commençait un poème récent par ces mots : « Ils disent qu'il n'y a pas d'autre voie en politique. » Mais il concluait : « Il y a toujours une autre voie. » Dans la lutte contre les inégalités excessives, il y a des voies différentes pour aller de l'avant, mais elles ne sont pas toutes nécessairement nouvelles. Le sénateur des États-Unis John Sherman, républicain de l'Ohio, avait déposé son grand projet de loi antitrust en 1890 parce qu'il croyait que, parmi tous les problèmes du pays, « aucun n'est plus menaçant que l'inégalité des conditions, des patrimoines et des chances ». Le philosophe Thomas Paine proposait, déjà, un héritage minimum en 1797.

Ces différentes propositions ne réduiraient pas non plus les inégalités aux dépens des performances économiques. Au contraire. Si elles sont correctement mises en œuvre, ces mesures pourraient les améliorer. Un héritage minimum, par exemple, pourrait aider les jeunes à financer leur éducation, à lancer une entreprise, ou à acquérir un logement. Un salaire minimum plus élevé pourrait, quant à lui, encourager les employeurs à offrir à leurs employés des perspectives mieux rémunérées et à plus haute productivité.

Même dans le monde globalisé d'aujourd'hui, il y a place pour des gouvernements qui décideront de réduire les inégalités. Pendant trop longtemps, les responsables politiques inquiets des inégalités et de la pauvreté ont présenté le problème comme un mal regrettable, mais inéluctable. Alors que, pour l'essentiel, les solutions sont entre leurs mains.

Foreign Affairs
« HOW TO SPREAD THE WEALTH. PRACTICAL POLICIES FOR REDUCING INEQUALITY »
Janvier-février 2016
58 East 68th Street
New York NY 10065
États-Unis
www.foreignaffairs.com

Anthony B. Atkinson est honorary fellow au Nuffield College (université d'Oxford) et centennial professor à la London School of Economics (LSE). Il est l'auteur de Inequality : What Can Be Done ? *(Harvard University Press, 2015).*

QUELLE SOLIDARITÉ FACE À LA PRÉCARITÉ ?

Nicolas Duvoux
Professeur de sociologie à l'Université Paris 8,
chercheur au CRESPPA-LABTOP

Les politiques sociales développées après la Seconde Guerre mondiale ont permis de combattre efficacement la pauvreté, dans le cadre d'une société salariale de plein emploi. Leurs limites pour endiguer la précarité, apparue avec le chômage de masse, conduisent à imaginer d'autres formes de solidarité. Nicolas Duvoux explore ici les voies pour refonder les politiques sociales, de l'allocation universelle à l'investissement social. Si celles-ci ouvrent des perspectives pour dépasser les impasses des modèles actuels, elles ne sont pas sans soulever des questions sur la manière d'imaginer la lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances se substituant notamment à l'égalité réelle.

C. F.

Les sociétés développées sont traversées par une « grande transformation » qui affecte toutes leurs dimensions : marché du travail, qualifications, relations dans la sphère privée, etc. Cette grande transformation a eu pour conséquence, au-delà même de la création d'un chômage structurel dans la plupart des grandes économies, de changer les formes et les normes d'intégration sociale. Au salariat protégé des Trente Glorieuses – ou à l'image, souvent idéalisée, qui en est proposée – s'est substituée la précarité. Pour les jeunes générations, celle-ci est un passage obligé et, parfois, il s'agit d'une situation structurelle, permanente. Cette précarité clive la société autour du niveau de qualification : les plus diplômés parviennent à compenser, voire, dans certains cas, à profiter de cette économie déréglementée, quand les moins diplômés sont confrontés à une insécurité sociale multidimensionnelle. Les discriminations se cumulent pour fragiliser certaines catégories de la population : familles monoparentales, jeunes, minorités ethno-raciales. Alors que les systèmes de protection sociale érigés dans la seconde moitié du XX[e] siècle reposaient – et notamment en France – sur la garantie apportée par le statut de l'emploi en lien avec un modèle de famille stable, comment s'adaptent-ils à ce nouveau contexte ? Quelles évolutions les politiques de lutte contre la pauvreté ont-elles connues ? Quelles sont les alternatives possibles ? Avec quels enjeux et quels risques ?

Ciblage, activation et décentralisation des politiques sociales

Dans la plupart des grands pays européens et nord-américains, les politiques de lutte contre la pauvreté ont enregistré des évolutions importantes depuis quatre décennies dont il faut partir pour bien saisir les enjeux d'une adaptation des systèmes de protection sociale. La première caractéristique réside dans le ciblage des politiques sociales. Les grandes institutions de l'État social mises en place dans de nombreux pays dans l'immédiat après-Seconde Guerre mondiale ont eu pour effet de lutter de manière très efficace contre la pauvreté. Ainsi, les systèmes de retraite public obligatoires ont-ils eu pour effet de faire diminuer, de manière très substantielle, les niveaux de pauvreté dans les pays où ils ont été mis en œuvre. Ils ont également eu pour effet de changer la structure de la pauvreté : celle-ci touche de manière croissante les jeunes alors qu'avant la généralisation des retraites, vieillir rimait souvent

avec s'appauvrir. Mais, à mesure que le chômage de masse s'est installé (à la suite des chocs pétroliers des années 1970), des mesures ciblées, sous conditions de ressources, ont été mises en place pour pallier les effets du décrochage d'une partie de la population par rapport à la dynamique de l'évolution de la richesse dans la société. En France, la mesure phare fut le Revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1988, qui est un revenu différentiel attribué sous conditions de ressources. Cette allocation non catégorielle s'adressait à tous les individus sans ressources – sous réserve de certaines conditions, notamment d'âge –, quelle que soit leur contribution antérieure au marché du travail. Dans le système de protection sociale français, le RMI introduisait une rupture par rapport aux assurances sociales liées à l'emploi stable en voie de diminution.

La deuxième évolution réside dans les politiques dites d'activation. L'activation manifeste une exigence de responsabilisation des personnes qui sont prises en charge par la collectivité au travers des politiques de solidarité. Si elles peuvent avoir des résonances avec la *New Poor Law* anglaise du XIX[e] siècle et le système des *workhouses*, ces politiques, qui introduisent un lien explicite entre protection sociale et marché du travail, sont très différenciées selon les pays. Cependant, ces politiques d'activation se rejoignent pour véhiculer l'idée du chômage comme choix volontaire ou résultant d'une faiblesse morale des personnes assistées. La valeur travail s'impose ainsi et crée un clivage entre des pauvres « méritants » et des pauvres « non méritants », sans que la capacité de l'emploi à permettre l'intégration sociale ou même à être liée à des conditions de travail décentes ne soit interrogée. En France, le passage du RMI au Revenu de solidarité active (RSA) en 2009 a témoigné d'une évolution dans la même direction[1], quoiqu'avec un degré de sévérité bien moins grand que dans les contextes nord-américain ou même britannique[2].

La troisième caractéristique transversale de l'évolution des politiques de lutte contre la pauvreté est leur décentralisation croissante ; le transfert de l'accompagnement des allocataires du RMI aux départements en est l'un des exemples les plus marquants. Ce changement d'échelle a des effets importants : il limite le caractère universel de la protection sociale dont bénéficient les plus démunis et laisse les choix des autorités locales, qui peuvent leur être plus ou moins favorables, s'exprimer. Les politiques sociales sont ainsi plus localisées, moins universelles[3].

Dans une conjoncture économique dégradée, les politiques sociales d'assistance sont moins acceptées par les travailleurs pauvres, frappés par la précarité mais qui ne bénéficient pas d'une assistance ciblée. Aussi, une des premières réponses, ponctuelle, consiste à atteindre ces populations frappées par les « effets de seuil » des politiques de lutte contre la pauvreté. Aux États-Unis, le crédit d'impôt pour les travailleurs pauvres (*Earned Income Tax Credit*) est devenu, au fil des ans, un des principaux instruments de lutte contre la pauvreté. En France, la prime d'activité mise en œuvre à partir du début 2016 vise à résoudre le problème du non-recours au RSA-activité, d'une part, et les problèmes de ciblage de la Prime pour l'emploi, de l'autre.

Désormais, les pressions pour un ciblage accru de la protection sociale sont fortes de la part d'institutions internationales comme l'OCDE.

Nous nous limiterons cependant à évoquer ici deux perspectives qui semblent, aujourd'hui, les plus susceptibles d'orienter le débat en matière de lutte contre la pauvreté : l'attribution d'un revenu d'existence à tous les individus et les politiques d'investissement social.

Allocation universelle ou revenu d'existence

Nous l'avons vu, les politiques de lutte contre la pauvreté sont de plus en plus liées à une exigence de travail. Elles véhiculent donc une mauvaise image auprès des personnes qui reçoivent des prestations sociales. Dans ce contexte où la redistribution envers les pauvres paraît de plus en plus complexe et coûteuse, voire stigmatisée, il est compréhensible qu'une des orientations contribuant au débat sur les transformations de la solidarité consiste à rompre radicalement le lien entre redistribution et marché du travail. L'idée de verser à tous les individus une allocation, du berceau à la mort, a fait l'objet de nombreuses élaborations théoriques et

(1) Cf. l'article de Julien Damon dans le présent numéro, p. 37.

(2) Voir, dans ce numéro, l'article de Julien Damon.

(3) Andreotti A. et Mingione E. (2013), « Le développement des systèmes locaux de l'intervention sociale, tendance commune dans les pays industrialisés », *Informations sociales*, n° 179, p. 28-36.

de mises en pratique à des échelles réduites[4]. Pour ne prendre qu'un exemple, le philosophe belge Philippe Van Parijs a repris une idée attribuée à Thomas Paine, soit la proposition d'un revenu de base inconditionnel (*basic income*), ou allocation universelle, qui serait attribué de manière individuelle à chaque citoyen quels que soient son niveau de revenus et sa contribution au travail sous forme salariée[5]. Dans l'argumentation de Van Parijs, cette prestation aurait pour effet de rendre la liberté plus réelle puisqu'elle déconnecterait dans une certaine mesure les choix des individus des moyens qu'ils peuvent acquérir grâce à leur participation au marché du travail. Ce faisant elle permettrait de dépasser les deux fondements de l'assurance (solidarité *ex post* du modèle bismarckien) et de la solidarité (solidarité *ex ante* du modèle beveridgien) par une conception de l'équité, plus exigeante. En ce sens, la proposition d'allocation universelle, qui individualise radicalement le rapport à la protection sociale, est une utopie réaliste.

Dans un contexte de fort chômage involontaire, où la stigmatisation des « bénéficiaires » des politiques de solidarité s'accroît, cette proposition n'est pas dénuée de pertinence. La complexité administrative et les ruptures avec les principes d'égalité et d'universalité entraînées par la décentralisation croissante de ces politiques plaident également en sa faveur. Cependant, plusieurs arguments militent contre cette proposition. Le premier tient au montant de l'allocation universelle qui serait sans aucun doute proche de ceux des minima sociaux d'un pays comme la France et serait donc plus un revenu de subsistance qu'un revenu d'existence. En outre, il se substituerait assurément à l'ensemble des autres politiques. Ce qui serait gagné en simplicité serait sans doute perdu en égalité « réelle » car, en attribuant la même somme à tous, l'allocation universelle diminuerait le caractère redistributif des prestations sociales. Enfin, une déconnexion totale par rapport au travail risquerait de couper la protection sociale de l'assise qu'elle a progressivement trouvée au cours des cent cinquante dernières années. Les aspirations des individus et leur sentiment de tenir une place dans la société sont toujours étroitement liés à leur contribution à la collectivité par le travail, même si l'emploi est de moins en moins capable de remplir ces promesses de réalisation et d'intégration pour les catégories les plus fragiles de la population. La société salariale s'est effritée et les protections sociales qui ont accompagné son édification se sont restreintes à une partie de la population. Mais elle ne s'est pas effondrée. L'enjeu est donc de redonner une universalité à la protection sociale en la détournant de la logique curative imaginée au sein d'une société industrielle de plein emploi.

Promesses et limites de l'investissement social

Une autre manière de rompre avec la responsabilisation des pauvres, inhérente aux politiques d'activation, est de repenser la protection sociale à l'aune des nouveaux risques sociaux. De nombreuses propositions, depuis une vingtaine d'années, convergent autour de l'idée de déplacer la sécurité offerte par la protection sociale de l'emploi vers la personne du travailleur. Ce basculement serait cohérent avec une société où l'emploi stable constitue, certes, toujours une norme sociale, mais de moins en moins une réalité. La perspective de droits de tirage sociaux attachés à la personne du travailleur est envisagée comme une manière d'adapter l'idéal de sécurité et de stabilité à un contexte désormais marqué par la flexibilité de l'emploi (celui-ci étant fortement lié au niveau d'éducation). Cette perspective est sans aucun doute un des éléments permettant d'associer efficacité économique et solidarité sociale. À l'instar des arrangements sociaux très innovants d'un pays comme le Danemark où la flexi-sécurité associe la liberté de licenciement avec une indemnisation généreuse du chômage et un effort de formation substantiel[6].

Dans une contribution majeure qui vise à systématiser certains des enseignements de ces arbitrages sociaux, le sociologue danois Gøsta Esping-Andersen[7] a élaboré une série d'analyses et de propositions. Il part du constat de la faible dynamique démographique du continent européen, du déclin de l'emploi stable masculin, de l'entrée des femmes sur le marché du travail et de la progression de la précarité. Celle-ci touche, de manière structurelle, les non qualifiés condamnés à une incertitude permanente dans une économie en évolution constante. Grandir dans une

(4) Depuis 1981, les citoyens de l'État de l'Alaska aux États-Unis touchent un dividence de citoyenneté. Le gouvernement finlandais élu en 2015 a fait la promesse d'expérimenter un revenu de base au cours de son mandat.

(5) Van Parijs P. (1996), *Refonder la solidarité*, Paris, Éditions du Cerf.

(6) Boyer R. (2006), *La flexisécurité danoise. Quels enseignements pour la France ?*, Paris, Éditions Rue d'Ulm.

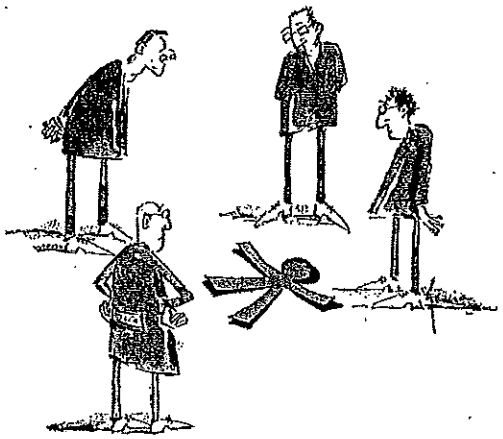
(7) Esping-Andersen G. et Palier B. (2008), *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, La République des idées/Le Seuil.

famille pauvre, comme c'est souvent le cas des familles monoparentales, réduit les chances d'acquisition des compétences cognitives et non cognitives nécessaires plus tard dans la vie professionnelle. Dès lors, Esping-Andersen pense que la protection sociale doit chercher à investir sur les jeunes enfants afin que leur destin ne soit pas scellé par leur origine sociale. L'idée d'ensemble est de réorienter la protection sociale : aux mesures curatives, comme dans la logique des assurances sociales, se substituerait une logique préventive anticipant les risques sociaux et visant les populations les plus marquées par l'instabilité économique et sociale : les enfants, les jeunes adultes et les femmes. Il s'agit d'assurer l'accès à des réalisations concrètes (ce que l'économiste Amartya Sen nomme des capabilités) par des services[8]. On peut considérer que le développement de l'offre de garde des jeunes enfants, en crèches, chez des assistantes maternelles ou le développement de l'accès à la maternelle pour les enfants entre deux et trois ans rentre dans cette logique. L'investissement social doit se déployer aux différentes étapes du parcours de vie pour étayer la construction des individus.

Plus que la sécurité d'un revenu, il s'agit de créer les conditions d'une sécurité de participation à la société par la préparation des individus aux épreuves sociales (licenciements, séparations, etc.) qu'ils devront traverser. Et la lutte contre la pauvreté doit basculer structurellement vers les jeunes générations alors qu'elle a, séculairement, concerné les plus âgés.

Vers un impératif d'égalité des chances ?

Aujourd'hui, les politiques d'investissement social sont définies comme une partie de la stratégie européenne en matière sociale, de manière explicite dans la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Dans cette logique, la Commission européenne a adopté en février 2013 un « train de mesures sur les investissements sociaux », avec comme domaines prioritaires d'intervention l'éducation, les services de garde d'enfants de qualité, les soins de santé, la formation, l'aide à la recherche d'emploi et la réinsertion. C'est donc vers un impératif d'égalité des chances, plutôt que d'égalité des résultats ou d'égalité



des positions que la politique sociale s'oriente. Ses piliers sont la mise en relation avec l'emploi comme stratégie de lutte contre la pauvreté ; la réduction des coûts ; la politique familiale comme levier pour permettre l'investissement dans le capital humain. Cette stratégie a fait l'objet d'une discussion serrée, sur trois points notamment. D'abord, elle ne prêterait pas assez d'attention aux exclus du marché du travail, aux populations qui ne sont guère en situation de reprendre un emploi et d'assurer un retour sur l'investissement social. Elle serait donc convergente avec la responsabilisation néolibérale des pauvres. Ensuite, elle ne penserait le bien-être qu'à travers l'activité salariée. Enfin, l'investissement précoce est censé limiter les inégalités sociales. L'universalité dans l'accès à celui-ci pourrait créer un effet Matthieu[9] où les plus privilégiés bénéficieraient des services qui remplaceraient les prestations sociales[10].

●●●

À l'issue de ce parcours, trois principes peuvent guider l'action en matière de lutte contre la pauvreté : la protection vis-à-vis de la pauvreté ; la lutte préventive contre les inégalités ; le principe de non-discrimination.

Tout d'abord, il faut protéger le revenu des plus vulnérables, qu'ils soient valides ou en situation de

(8) Morel N., Palier B., Palme J. (2011), *Towards a Social Investment State : Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

(9) Terme dû au sociologue américain Robert K. Merton et qui fait référence à une phrase de l'*évangile selon saint Matthieu* : « Car on donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas on ôtera même ce qu'il a ».

(10) Cantillon B. (2012), « Virtuous Cycles or Vicious Circles ? The Need for an EU Agenda on Protection, Social Distribution and Investment », *Gini Discussion Paper 52*, juillet.

handicap. Le premier enjeu, immédiat, est de sécuriser et d'augmenter des minima sociaux pour permettre un revenu décent, en lien avec les évolutions de la richesse dans la société. En France, cela signifie concrètement que la protection sociale beveridgienne (le RSA) doit être étendue aux jeunes majeurs[11] qui en sont aujourd'hui privés, sauf exceptions[12].

Cette première étape n'exonère pas d'une réflexion plus globale sur les dispositifs généraux de protection. Celle-ci doit permettre d'éviter au maximum le recours aux prestations de type assistancielle. Ici, les idées d'investissement social peuvent servir de ligne directrice pour traiter, par l'investissement éducatif précoce, certaines des sources d'inégalités sociales. Un des enjeux inhérents à cette stratégie est qu'elle est couplée à une légitimation de l'impôt comme instrument de redistribution, au-delà même de la question de la pauvreté[13]. La lutte contre les inégalités de classe, de genre mais aussi les inégalités ethno-raciales devrait pouvoir être définie comme l'objectif de cette stratégie. Cette préoccupation pour la lutte contre les inégalités par le biais des transferts sociaux induit la mise en place d'une série de garde-fous. En effet, il convient d'éviter des dérives possibles d'une stratégie d'investissement social qui favoriserait ceux qui sont les plus à même, par leur capital culturel, de bénéficier de l'apport de ressources ainsi fournies.

Une attention particulière doit être portée à ce que la réorientation de la protection sociale d'un traitement curatif vers un traitement préventif de la pauvreté aille de pair avec un effort redistributif envers les catégories modestes qui pâtissent des évolutions économiques, technologiques et des politiques budgétaires et monétaires conduites (l'OCDE chiffre à 40 % la partie de la population des pays développés dont les revenus stagnent ou diminuent depuis plusieurs décennies). Il faut aussi que ces nouvelles mesures de protection sociale soient orientées prioritairement vers les populations en difficulté, notamment les étrangers et les minorités dont les choix de vie sont de fait limités, par des mécanismes de discrimination producteurs d'inégalités et les conditions économiques.

(11) La Garantie jeunes, expérimentée sur dix territoires pilotes depuis fin 2013, puis généralisée progressivement en 2016, vise justement à offrir un accompagnement spécifique aux jeunes âgés de 18 à 25 ans, en grande précarité et ne pouvant pas percevoir le RSA.

(12) Pour une argumentation plus étayée, voir Duvoux N. (2012), *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, La République des idées/Seuil.

(13) Atkinson A. (2015), *Inequality. What can be done ?*, Harvard, Harvard University Press.