

LES LIMITES DE LA REDISTRIBUTION

*par Denis Clerc **

Le récent rapport du CERC (Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale) vient, hélas, de confirmer une situation que beaucoup soupçonnaient : dans la quatrième puissance économique mondiale, un enfant sur huit vit aujourd'hui dans une famille aux revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Encore s'agit-il, ici, du seuil de pauvreté « à la française », situé à 50 % du revenu médian (1), c'est-à-dire du revenu qui sépare en deux parties égales la population, les uns gagnant plus, les autres gagnant moins. Si l'on retient le seuil « européen » de 60 % du revenu médian, 2 millions d'enfants sont pauvres : un sur sept. La pauvreté des enfants n'est pas circonscrite aux familles qui vivent en caravane ou en foyer d'hébergement, c'est un phénomène massif, qui concerne nombre des enfants que nous croisons chaque jour. Pour ces enfants, la probabilité d'échec scolaire est fortement accrue, notamment en raison des difficultés qu'ils rencontrent pour travailler correctement dans des logements où il est bien rare que chaque enfant ait sa chambre, et en raison de la relégation dont les familles pauvres sont victimes dans des quartiers éloignés dont les écoles regroupent massivement d'autres enfants pauvres. En d'autres termes, la société française, bien que riche, prépare aujourd'hui la pauvreté des adultes de demain. Ce n'est évidemment pas inéluctable. Mais la solution, on va essayer de le montrer ci-dessous, passe moins par la redistribution que par la réduction des inégalités.

Une redistribution plus ou moins solidaire

Le développement de la protection sociale a marqué, dans les sociétés occidentales, un grand pas en avant. Non seulement parce que chacun est mieux protégé contre certains des risques de l'existence (la maladie, la vieillesse, le chômage, l'agrandissement du cercle familial, l'absence de revenus...), mais surtout parce que le financement collectif de cette protection est effectué principalement en fonction des revenus d'activité perçus, et accessoirement, voire pas du tout, en fonction des risques subis. Ainsi, les cotisations d'assurance-maladie que verse chacun de ceux qui travaillent sont calculées à partir du revenu gagné, non en fonction de l'âge, des antécédents de santé ou des affections dont on peut être atteint. Il s'agit là d'une différence essentielle avec l'assurance classique : ce que je paye pour assurer ma voiture ne dépend pas de mon revenu, mais de la puissance de celle-ci et de la probabilité d'avoir des accidents (jeune conducteur ou pas, fréquence des accidents antérieurs). Certes, il ne

*** Président
d'Economie &
Humanisme.**

(1) En prenant soin de prendre en compte le nombre de personnes du ménage : la première personne compte pour un, les autres pour 0,5 (adultes, et enfants de 14 ans ou plus) ou 0,3 (enfants). On utilise le terme d'*unités de consommation* pour désigner ces coefficients. Un couple avec deux enfants de moins de 14 ans compte donc pour 2,1 unités de consommation : si son revenu (y compris les allocations familiales) après impôt est de 2100 euros, chaque unité de consommation dispose donc de 1000 euros.



s'agit que d'une probabilité, si bien que, dans la réalité, certains en seront de leur poche (le risque couvert ne se sera pas réalisé), tandis que d'autres y gagneront. Mais cette « redistribution » entre bons et mauvais conducteurs tient largement au hasard.

Au contraire, pour l'assurance maladie (qui porte fort mal son nom) dans sa version française, je paye en fonction de mes capacités contributives, non de la probabilité d'être malade ou hospitalisé. De ce fait, les riches payent pour les pauvres, les jeunes pour les vieux. Même s'il s'agit d'une assurance contre la maladie, elle s'accompagne d'une redistribution solidaire, qui est la caractéristique essentielle de la protection sociale : face au même risque, les uns payent plus que les autres, parce qu'ils disposent de plus de revenus que les autres. Voilà d'ailleurs pourquoi la protection sociale repose sur une contrainte : on n'est pas libre d'adhérer ou pas, on y est contraint. Car, si tel n'était pas le cas, ceux qui payent plus que ce que leur facturerait une assurance classique auraient intérêt à quitter la protection sociale pour s'assurer individuellement. Ne resteraient alors dans la protection sociale que les bénéficiaires nets : ceux qui payent moins qu'ils ne coûtent, et le système ferait vite faillite.

Ce mélange d'assurance et de redistribution caractérise en France, peu ou prou, tous les volets de la protection sociale, mais à des degrés divers. L'assurance chômage, par exemple, est assez peu redistributrice : certes, les cotisations sont proportionnelles aux salaires perçus (jusqu'à un plafond), mais les prestations journalières versées le sont également, et les partenaires sociaux se sont entendus pour mettre à la charge de l'État seul les prestations versées aux chômeurs ayant épuisé leurs droits (allocation de solidarité spécifique). Mais, même ainsi, il subsiste un élément de redistribution : les cadres, nettement moins touchés par le chômage, versent la même proportion de leur salaire que les ouvriers ou les travailleurs précaires, nettement plus touchés. De même, l'assurance vieillesse comporte des éléments non négligeables de redistribution : certes, le montant de la pension de chacun est déterminé en fonction de ce qu'il a versé, mais la pension de réversion (pour le conjoint touché par le veuvage), les majorations pour enfants élevés, le minimum contributif, etc. participent de la redistribution. Et, bien entendu, ce sont les prestations familiales et les prestations d'aide sociale qui sont les plus redistributrices : les bénéficiaires y ont droit même sans avoir jamais cotisé.

Augmenter la redistribution ?

Pour lutter contre la pauvreté, notamment contre celle des enfants, la solution paraît dès lors évidente : il suffirait d'augmenter les prestations les plus redistributrices, en prenant soin, pour

les concentrer sur ceux qui en ont le plus besoin, de les assortir de conditions de ressources ; ce qui est le cas, par exemple, de l'allocation de rentrée scolaire ou des allocations sociales de logement, mais pas des allocations familiales. Malheureusement, ce n'est pas si simple que cela. Pour deux raisons.

La première est liée au principe démocratique lui-même. Puisque la protection sociale est payée par tous ceux qui travaillent – ou perçoivent des revenus financiers, par le biais de la CSG –, l'accord préalable des représentants du peuple est requis. Or ces derniers sont soumis à forte pression de la part de ceux qui payent beaucoup, pour limiter la redistribution et se rapprocher d'un système d'assurances classique. Ils vont donc multiplier les « précautions » pour veiller à ce que cet argent ne soit pas « gaspillé », c'est-à-dire ne soit pas versé à des familles qui pourraient s'en passer, ou qui profiteraient de la générosité publique pour vivre aux crochets de la collectivité. « Il faut que l'assistance ne soit pas exempte de honte » disait déjà Malthus, qui militait contre la loi anglaise sur les pauvres, sorte d'ancêtre du RMI. Bien entendu, les « abus », la « fraude », les « profiteurs » seront mis en avant pour justifier cette limitation de la redistribution en faveur des plus démunis, et rarement le cynisme ou le refus de la solidarité. Mais le fait est là : il est plus facile de décider de réduire d'un milliard et demi d'euros les cotisations sociales des restaurateurs que d'affecter la même somme à une majoration de prestations familiales de 100 euros par mois au bénéfice des enfants pauvres, mesure d'un coût équivalent, et qui permettrait à tous les enfants de franchir le seuil (français) de pauvreté.

La seconde raison est que, de fait, l'aide sociale peut enfermer ses bénéficiaires dans l'assistance au lieu de les aider à reprendre pied. Ainsi, dans le cas des enfants pauvres, la raison de la pauvreté est très souvent le fait que la mère est seule (famille monoparentale) et dans l'incapacité de payer les gardes qu'impliquerait un travail à temps plein. Elle est donc contrainte de ne pas travailler, ou de travailler à mi-temps avec un salaire très insuffisant. La bonne politique, dans ce cas, n'est donc pas la redistribution, mais la mise en place de structures locales de garde financées par la collectivité, l'accompagnement au retour à l'emploi, pour trouver autre chose qu'un petit boulot dégradé, et le soutien scolaire pour réduire l'échec précoce des enfants à l'école. C'est par le biais de l'emploi et des services collectifs que la pauvreté peut alors reculer, voire disparaître. Bref, l'accès à des services compensateurs peut réduire les inégalités dont les pauvres sont aujourd'hui victimes.

Réduire les inégalités

Mais ce n'est pas tout. Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, les pays scandinaves se détachent clairement du lot des autres pays européens : les pauvres y sont peu nombreux, l'in-



tensité de la pauvreté – écart entre le revenu des pauvres et le seuil de pauvreté – faible, et la durée de la pauvreté encore plus faible qu'ailleurs. Or cela est largement dû au fait que les revenus d'activité sont eux-mêmes resserrés et les inégalités de gains nettement moindres qu'ailleurs : dans ces conditions, les mieux lotis rechignent moins à accepter la redistribution, sachant que nombreux sont ceux qui paieront et qu'eux-mêmes paieront proportionnellement peu.

Au contraire, dans une société très inégalitaire, les très riches craignent comme la peste d'être taxés, parce qu'ils savent que, peu nombreux, ils supporteront l'essentiel de la taxe redistributive. Sans compter que, dans une société aux inégalités faibles, l'effet de démonstration des très riches est inexistant : or c'est par le biais de cet effet – les réceptions voyantes, les voitures luxueuses, les piscines dévoreuses d'espace et d'eau, ... – que les « un peu moins riches » cherchent à gagner davantage, et que, à leur suite, l'ensemble de la hiérarchie sociale cherche à progresser pour tenter de se hisser à l'étage supérieur. Dans ces conditions, l'allergie à la protection sociale grandit, puisqu'elle est vécue par la part la mieux lotie de la population comme un obstacle ou un frein à ses légitimes aspirations à rejoindre le cercle de ceux qui vivent encore mieux et en font étalage. À l'inverse, en bas de l'échelle, l'ampleur de la frustration est réduite : les enfants n'aspirent aux vêtements de marque que dans la mesure où c'est la clé d'entrée dans la norme sociale.

On le voit : une redistribution accrue n'est pas la mesure universelle de la solidarité. Le rétablissement de normes collectives dans la hiérarchie salariale, la mise en place de services collectifs compensateurs capables de répondre aux besoins des plus démunis, l'accès à l'emploi et, bien évidemment, à un emploi de qualité sont souvent, d'un point de vue dynamique, de meilleurs gages d'une sortie durable de la pauvreté. Il s'agit de mesures plus exigeantes, plus difficiles à mettre en œuvre, mais, en même temps, plus durables et plus respectueuses des personnes. Même si, bien évidemment, la redistribution doit aussi être mobilisée toutes les fois que ces autres mesures ne sont pas adaptées à la situation des personnes en difficulté.

Denis Clerc