

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



À propos de quelques stratégies : de la redistribution au revenu minimum garanti

Redistribution and the Guaranteed Minimum Income: Policy Considerations

A propósito de algunas estrategias: de la redistribución al ingreso mínimo garantido

Denis Clerc

Number 16 (56), Fall 1986

La pauvreté : raison d'État, affaire de cœur

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034404ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034404ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Clerc, D. (1986). À propos de quelques stratégies : de la redistribution au revenu minimum garanti. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (16), 133–142.
<https://doi.org/10.7202/1034404ar>

Article abstract

This article summarizes policy approaches to the struggle against poverty in France over the last ten years. Progress has been made but there are still important shortcomings especially for those who do not have regular employment. The author argues that the only coherent policy alternative is the Guaranteed Minimum Income. Various models are discussed.

À propos de quelques stratégies : de la redistribution au revenu minimum garanti

D. Clerc

« Chacun dans ce pays doit manger à sa faim. Plus une seule famille avec enfants ne doit se trouver à la rue. » On se croirait en 1790, lors de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Erreur, c'est le Président Mitterand qui s'exprime ainsi, lors du Conseil des ministres du 17 octobre 1984. Ces deux phrases en disent plus long que de longs discours sur la faillite des prétentions de l'État-providence, nées du fameux « Livre blanc » de Lord Beveridge, à Londres, en 1942. Il n'aura pas fallu un demi-siècle pour que tombent les illusions.

Quelles illusions ? Pardi, celles de la pauvreté due à l'insuffisante richesse. Car cette vision de la pauvreté fait partie des lieux communs, de cette prétendue « sagesse populaire » qui, à défaut de pouvoir changer les choses, les justifie. La pau-

vreté serait, selon cette conception, vouée à la disparition au fur et à mesure que la capacité collective de créer des richesses matérielles — ce que l'on appelle vulgairement la croissance économique — se concrétiserait. Disparition directe, due à l'amélioration du pouvoir d'achat que la croissance engendre au bénéfice de ceux qui travaillent. Disparition indirecte, due au fait qu'une part croissante des « dividendes du progrès » peut être socialisée, et redistribuée au bénéfice de ceux qui ne travaillent pas. Les deux phénomènes se sont bien vérifiés. D'abord, la croissance : durant trente ans — 1945-1975 — le paysage économique et social n'a pas cessé d'être bouleversé, à grands coups de bulldozers économiques. En France, le revenu moyen par tête, une fois l'inflation déduite, a triplé.

Autant, et sans doute plus, que durant le siècle qui a précédé. Formidable mouvement qui, s'il continuait, aboutirait à multiplier par... plus de trente en une vie humaine le pouvoir d'achat moyen. « L'ère de l'abondance », pour reprendre le titre du livre de J. K. Galbraith, publié au début des années soixante (celles de l'optimisme), s'ouvrirait sous nos yeux éblouis. Nous autres, économistes, n'imaginions pas que cette croissance bénéfique puisse un jour ralentir, voire s'arrêter. Forts d'un keynésianisme triomphant, nous croyions avoir en main la boîte à outils qui — un coup de relance par ci, un soupçon de stabilisation par là — nous assurerait la maîtrise des « rouages de l'économie ». Certes, depuis, il a fallu en rabattre. Mais enfin, ne rougissons pas trop : la

134 « crise » se traduit par un ralentissement des taux de croissance — 2 % à 2,5 % par an en moyenne depuis 1973, soit un doublement tous les 30 ans, malgré tout — et non par un effondrement type 1930. Depuis la « guerre du Kippour » (1973), le produit intérieur brut de la quasi-totalité des pays capitalistes industrialisés a augmenté d'au moins 30 %, et parfois plus, comme au Japon. Bref, la croissance, même ralentie, demeure néanmoins au rendez-vous.

Côté redistribution, nous n'avons pas chômé non plus. Année après année, les prestations sociales versées aux ménages n'ont guère cessé de progresser : en France, de 242 milliards de francs en 1974 (soit l'équivalent de 698 milliards de francs 1985, du fait de l'inflation), elles sont passées à 1244 milliards de francs, si bien qu'elles représentent aujourd'hui 36,9 % du revenu disponible des ménages (contre 25,7 % en 1974). Tendance de long terme, certes, puisque, en 1959, les prestations sociales ne représentaient que 19,5 % du revenu disponible. Mais, entre 1959 et 1974, le produit intérieur brut est passé, en France, de 1648 milliards de francs 1985 à 3685 milliards : sur les 2037 milliards de francs supplémentaires, correspondant à l'accroissement de la richesse matérielle, 464 milliards (22,8 %) ont servi à financer des prestations sociales en hausse. Entre 1974 et 1986, le PIB s'est accru (toujours en francs 1985)

de 900 milliards de francs (soit un net ralentissement par rapport à la période antérieure), sur lesquels 546 milliards (60,7 %) ont servi à financer une augmentation des prestations sociales versées aux ménages. Autant dire que la plus grosse part du « surplus » engendré par la croissance économique ralentie est désormais absorbée par la protection sociale.

Or ni la croissance ni la redistribution n'ont pu empêcher la résurgence de la pauvreté. De nouveau, des gens se retrouvent à la rue. De nouveau, la mendicité réapparaît dans nos cités affaîrées. La faute à l'emploi ? Sans doute. Car si la croissance économique, même ralentie, subsiste, elle s'accompagne désormais d'un nombre grandissant de chômeurs : l'emploi est devenu la nouvelle rareté. Mais cela n'explique pas tout. Le propre de la redistribution, en effet, est de permettre à chacun de percevoir de l'argent en fonction de sa situation personnelle et non en fonction de son apport productif. Si l'État-providence fonctionnait correctement, la pauvreté ne devrait plus exister dans les sociétés riches. Or elle crève les yeux : aux quelques centaines de milliers de gens privés de tout — de revenu, de logement, de travail — il faut ajouter, en France, quelque deux ou trois millions d'exclus (ceux qui font partie du « quart monde ») et sept à huit millions de pauvres, qui ne peuvent atteindre le niveau de vie jugé socialement nécessaire, et qui sont condamnés aux « boulots » précaires, intermittents, entrecoupés de périodes plus ou moins longues de chômage¹. Loin d'être une réalité en voie d'extinction, à la façon d'un îlot dans un lac de retenue dont le niveau monte, la pauvreté s'étend, rebelle à une redistribution qui absorbe, marginalement, les deux tiers des richesses créées. La peau de chagrin, qui devait disparaître avec la croissance économique, se révèle être une hydre à plusieurs têtes :

chaque fois que l'une est coupée, plusieurs repoussent.

Cette persistance — pire, cette progression ! — du phénomène impose d'abord un retournement complet de l'analyse. La pauvreté n'est pas ce qui reste quand on n'a pas suffisamment produit — vision classique des choses —, elle est l'envers du décor, la contrepartie obligée de la croissance. À la façon de la marée montante, celle-ci sape les châteaux de sable de l'ancienne société, les vestiges plus ou moins importants qui subsistent et qui offrent à une partie de la population une sorte de refuge, précaire et mal payé sans doute, mais où elle peut exercer une activité socialement utile : petits épiciers ruinés par les grandes surfaces, paysans âgés vivant sur des surfaces insuffisantes pour rentabiliser l'indispensable tracteur de 80 CV, anciens ouvriers de métier — sabotiers, typographes, tailleurs de corne, couturières, ferronniers... — au savoir-faire déclassé par l'évolution des techniques. Toutes ces « victimes du progrès » ne tombent pas dans le trou de la précarité : certains, plus jeunes, plus dynamiques, y trouvent l'occasion d'une reconversion bénéfique. Mais beaucoup s'y enlisent, dépassés par un changement qui les ruine en même temps qu'il enrichit la société dans son ensemble. Aux pauvres « de tradition », ce « peuple » du quart monde, composé pour l'essentiel de fils et de filles d'exclus de longue date, victimes d'une société où l'héritage culturel et financier joue un rôle décisif, s'ajoutent donc, strate après strate, des « nouveaux pauvres », déclassés par le progrès technique. Tant que le rythme de la croissance économique est resté rapide, ces victimes du progrès en ont, en même temps, été les bénéficiaires, d'une certaine manière. Car en même temps qu'elle supprimait des emplois traditionnels, la croissance économique en créait suffisamment de nouveaux pour que chacun, fina-

lement, pût trouver de quoi subsister sur un marché du travail complété par une importante redistribution. Emplois précaires, instables, non qualifiés... Peu importe, au fond : il y en avait pour tout le monde.

Avec la crise, tout change. Car l'emploi devient denrée rare. La paupérisation latente se révèle au grand jour, en commençant par les plus fragiles, les moins qualifiés, ceux dont le sort ne tenait qu'au fil ténu d'un emploi précaire ou menacé par la grande lessive de la modernisation. Avec vingt ou trente ans de retard, on voit les conséquences sociales des « trente glorieuses », l'envers de ce décor que l'on s'était soigneusement abstenu de montrer jusqu'ici. Un peu comme les abus de l'alcool ne marquent le visage et la santé du buveur que longtemps après. Il aura suffi que la société reprenne son souffle après trente ans de croissance effrénée pour que la pauvreté, de nouveau, s'étale au grand jour, à la façon d'un défaut du tissu masqué jusqu'alors par la rapidité du défilement de la trame.

Face à cette réalité douloureuse et difficile à supporter pour les modernistes de tout poil — le changement est porteur de paupérisation en même temps que d'enrichissement —, trois grandes politiques ont été proposées, que nous allons, rapidement, passer en revue : améliorer la redistribution, combler les trous, assurer un revenu minimum. Trois stratégies différentes de lutte contre la pauvreté porteuses de projets de société distincts et, pour partie, opposés.

1. Améliorer la redistribution

La première stratégie envisageable part d'un constat : la plupart des prestations sociales, en France du moins, prennent appui sur le revenu professionnel et, plus précisément, sur le salaire. Ce n'est pas vrai pour toutes : les prestations familiales sont une exception notable. Qui a son importance : presque toujours — dans 85 % des cas — les familles monoparentales ont pour « chef » (c'est le terme consacré) une femme. Pour ces familles les prestations familiales jouent souvent un rôle décisif : elles ne les empêchent pas de subir la pauvreté lorsque l'emploi se dérobe, mais elles leur évitent l'exclusion sociale. Quelques heures de ménage au noir permettent de compléter et de survivre, difficilement certes, mais avec moins de problèmes que les hommes placés dans une situation analogue.

Autre exception : la retraite. À partir de 65 ans, toute personne résidant en France a droit, qu'elle ait ou non cotisé, à une pension de base, appelée « minimum vieillesse ». Fixé actuellement à 2572 francs par mois, cette allocation ne permet certes pas de vivre dans le luxe, ni même dans le confort. Mais elle évite à la plupart des personnes âgées le sort qui a été longtemps le lot d'un grand nombre d'entre elles : la misère cachée, la détresse quotidienne avec, au bout, l'hospice. Cela ne signifie pas, bien sûr, que les inégalités aient disparu : bénéficier d'une confortable retraite, c'est être assuré qu'au pire un foyer-hôtel vous accueillera. Avec le minimum-vieillesse, seule la maison de retraite « bas de gamme » vous est ouverte. Mais au moins ne finit-on plus ses jours à la rue, passé 65 ans, sauf exception.

L'assurance-maladie, en théorie, n'est pas liée au travail : les chômeurs inscrits à l'Agence pour l'emploi sont couverts, tout comme les indépendants qui acceptent de

payer une assurance volontaire. Mais pour nombre de chômeurs en fin de droits, qui ne jugent pas utile de continuer à pointer alors que toute perspective d'emploi leur paraît bouchée, pour les « exclus » de toute sorte, l'assurance-maladie relève de la décision d'un bureau d'aide sociale municipal qui décide ou non d'accorder l'aide médicale gratuite.

L'assurance-chômage est, elle, totalement liée à l'emploi. Seuls les cotisants peuvent en bénéficier, et pour une durée limitée. Lorsque, en 1982, le patronat français décida de dénoncer la convention qui organisait l'assurance-chômage parce qu'elle coûtait si cher qu'un relèvement des cotisations devenait inéluctable, le gouvernement dut en assurer la gestion et, faute de ressources suffisantes, il dut réduire les prestations versées, en supprimant notamment les prestations versées aux chômeurs de longue durée. Le résultat fut l'apparition, sur le devant de la scène, des « nouveaux pauvres ». Apparition brutale et traumatisante pour un gouvernement de gauche qui se réclamait d'une tradition sociale. Ce n'est qu'en 1984 que, pressés par un gouvernement soucieux de leur « refiler » la gestion d'un problème de plus en plus épineux, les partenaires sociaux finirent par parvenir à un accord : un peu plus de cotisations, certes, mais des prestations un peu moins longues au titre de l'assurance (12 mois dans la majorité des cas, exceptionnellement 24), et un régime d'aide sociale publique minimale durant un certain temps (de un à trois ans) passé cette période d'assurance.

Cette distinction est exemplaire : l'assurance couvre le risque de façon limitée. S'il se révèle que la personne concernée coûte à l'assurance plus qu'elle n'a contribué, en moyenne, à cotiser, l'assurance s'en débarrasse, à charge pour la collectivité, via un régime public dit « de solidarité », de veiller à lui ver-

136 ser de quoi survivre. D'un côté, l'assurance : chaque cotisant est couvert contre le risque « normal », statistiquement prévisible. Ce que l'on peut percevoir n'est jamais très éloigné de ce que l'on a pu verser. De l'autre, la solidarité : destinée aux chômeurs de longue durée, aux laissés pour compte, elle ne couvre plus un risque, mais un handicap. Quoi de plus logique que ce double système, qui sépare l'assurance de la solidarité comme la moissonneuse-batteuse écarte l'ivraie du bon grain ?

À cette nuance près, cependant : ceux qui n'ont jamais cotisé, ou pas assez longtemps, se retrouvent laissés pour compte. Tant pis pour les jeunes sans emploi, nés trop tard dans un monde déjà trop vieux. Tant pis pour les femmes abandonnées comme une vieille chaussette : leur place n'est-elle pas aux côtés de leur mari, soumises et obéissantes. Quant aux autres, il leur faudra se contenter de 63 francs par jour, service compris ; ils n'avaient qu'à ne pas contracter de crédit — à leur âge et avec leur formation, ce n'est pas raisonnable ! — et à ne pas payer de loyer — l'accession à la propriété, ce n'est pas fait pour les chiens !

Bref, l'assurance est limitée à ceux qui ont cotisé, la solidarité est chichement mesurée. Résultat : les mailles du filet laissent passer, chaque mois, un certain nombre de poissons qui rejoignent la masse de ceux qui sont en voie de pau-

périsation : ni travail, ni revenu suffisant pour payer le loyer ou rembourser les emprunts. La ronde des organismes charitables commence. Et, au bout du compte, pour la plupart, c'est la vente forcée, le divorce et la tombée irréversible dans la pauvreté. Emplois précaires, petits boulots, bureau d'aide sociale : le parcours classique du marginalisé, bien connu des travailleurs sociaux, qui n'y peuvent rien.

La solution ? Un peu moins d'assurance, un peu plus de solidarité. Ce qui signifie à la fois une cotisation assise sur le revenu (non sur le risque) et des prestations fonction des besoins (et non des cotisations versées), de façon à permettre une redistribution qui ne soit plus seulement verticale (au sein du groupe de ceux qui ont un emploi stable), mais aussi horizontale (des groupes privilégiés vers les groupes marginalisés). Une telle redistribution existe déjà en ce qui concerne la fiscalité directe : l'impôt sur le revenu, en France, pèse principalement sur les catégories socio-professionnelles à revenus élevés², malgré une importante évasion fiscale pour certaines d'entre elles. Mais l'État contribue peu aux dépenses sociales et l'essentiel de l'argent collecté par le fisc sert à financer les charges collectives du pays : éducation, justice, police, armée, investissements collectifs... Certes, ce faisant, il participe à une redistribution en nature, puisque les usagers des services ou investissements collectifs ainsi financés ne sont pas forcément les payeurs. Toutefois, l'expérience montre que la démocratisation d'accès aux grands services publics est loin d'être encore totalement assurée, si bien que la redistribution en nature est limitée.

Dès lors, l'amélioration de la redistribution passe par des actions complémentaires. D'une part, un changement dans le mode de financement des cotisations sociales : au lieu d'être assises sur le revenu

professionnel³, elles pourraient être en partie incorporées à l'impôt sur le revenu, ce qui reviendrait à faire payer proportionnellement davantage les titulaires de hauts revenus. D'autre part, une modification dans les règles d'accès aux prestations, celles-ci étant dues en fonction des besoins, et non plus en fonction des cotisations versées (droits acquis).

En ce qui concerne le premier axe — transfert du financement des cotisations spécifiques vers l'impôt — on parle souvent de fiscalisation des dépenses sociales. Cela existe déjà largement dans de nombreux pays. En France, une série d'études ont été lancées entre 1981 et 1983, pour étudier la faisabilité d'une fiscalisation des cotisations d'allocations familiales (pour les salariés : 9 % du salaire brut, prélèvement plafonné à 9480 francs). Certes, tout dépend des modalités par lesquelles le surcroît d'impôts « éponge » l'augmentation du salaire net entraînée par la suppression d'une partie des cotisations : augmentation uniforme du barème fiscal, suppression de certaines déductions légales, etc. Mais l'effet redistributif est considérable : selon A. Coutière (*Économie et Statistique*, 158, septembre 1983), un déplacement de 10 points des cotisations sociales vers l'impôt représenterait, en 1983, 168 milliards de francs. À partir d'un certain nombre d'hypothèses sur les modalités d'augmentation de l'impôt, il arrive à la conclusion que 19,4 millions de foyers verraient leurs revenus augmenter et que 3,6 millions percevant plus de 100 000 francs de revenu fiscal en 1981 verraient leurs revenus diminuer. C'est justement l'ampleur de la redistribution qui a bloqué, jusqu'ici, une telle réforme. Les Français sont, paraît-il, allergiques à l'impôt sur le revenu, alors qu'ils payent sans rechigner (et sans s'en apercevoir, semble-t-il) six fois plus de cotisations sociales. Pour quoi faire des vagues quand un con-

sensus paraît exister pour ne rien changer ? Le risque politique d'une telle affaire est trop grand, au regard de ses avantages sociaux. Au surplus, la lutte contre la pauvreté ne se juge pas à la façon dont sont financées les dépenses, mais à l'efficacité (au moins apparente) de ces dernières. Exeunt, donc, les grandes réformes sociales dans ce domaine : la gauche a géré l'existant, de peur d'être victime du changement. « Il n'est de bon impôt que vieil impôt » : le conservatisme fiscal est un gage de durée politique.

Côté prestations, en revanche, les choses paraissent moins bloquées. Les prestations familiales, l'aide médicale gratuite, le minimum vieillesse et l'allocation publique de solidarité versée aux chômeurs en fin de droits sont quatre exemples de prestations dont l'attribution est subordonnée au besoin et non aux cotisations acquittées. Mais étendu aux non-cotisants (ou aux cotisants de trop courte durée) le bénéfice de certaines prestations, l'assurance-chômage par exemple, pose immédiatement le problème du coût de l'extension de la mesure sociale.

Car si le montant global des prestations versées demeure inchangé, les anciens bénéficiaires — qui sont aussi les cotisants — vont devoir se contenter d'une part réduite. On comprend qu'ils s'opposent, avec vigueur parfois, à une telle évolution qui, sous prétexte d'améliorer la solidarité, revient à réduire leurs « droits acquis ». C'est au nom de cette analyse, fort logique, que les partenaires sociaux se sont refusés à prendre en charge une extension de l'assurance-chômage aux personnes qui n'en bénéficiaient pas. La logique de l'assurance ne se transforme pas spontanément en une logique de la solidarité : si le champ couvert est modifié, l'assiette, elle aussi, doit l'être. En d'autres termes on ne peut envisager d'extension de la solidarité dans les prestations avec des

cotisations qui restent du domaine de l'assurance. Le financement des cotisations doit donc, lui aussi, changer : et nous voici ramenés au problème précédent (faire payer en fonction des revenus et non en fonction du risque), dont on a vu qu'il débouchait sur une impasse, pour des raisons politiques.

Blocage, alors ? Non : mais la seule façon d'en sortir consiste à ajouter une (ou plusieurs) nouvelle(s) prestation(s) à celles qui existent déjà, de façon à boucher les trous de la couverture sociale.



2. Comblant les trous

On l'a vu : la lacune essentielle de notre système de sécurité sociale est qu'il ne protège réellement que ceux qui ont un emploi. Perdre celui-ci ou, pire encore, ne pas en obtenir un, c'est le début de l'exclusion, à la fois sociale et culturelle. Or l'emploi se fait denrée rare et, selon toute vraisemblance, le restera longtemps encore, sous le double effet d'une croissance économique ralentie et d'une automatisation qui progresse. Certes, rien de tout cela n'est fatal, et on peut imaginer des politiques de réduction du temps de travail qui, sans handicaper l'économie, permettraient de réduire le chômage, comme l'a montré le rapport Taddéi⁴. Cependant, nous n'en prenons pas le chemin : la réduction du temps de travail n'est portée que par des forces sociales minoritaires et n'est pas très souvent au cœur des négociations sociales, comme si les actifs occupés se désintéressaient du sort de

ceux qui sont exclus du marché du travail. En outre, même si la durée du travail diminuait sensiblement, l'effet bénéfique sur l'emploi ne suffirait pas à éliminer le chômage. Ce dernier est donc une réalité durable. Dès lors, mettre en place une indemnisation du chômage permettant à ceux qui en sont victimes de ne pas être pour autant privés de ressources serait un important pas en avant et comblerait le trou le plus apparent de la protection sociale actuelle.

Telle est bien, d'ailleurs, l'évolution depuis plusieurs années : la mise en place du Fonds national de l'emploi (pour les chômeurs contraints à une reconversion professionnelle), de la garantie de ressources (ou pré-retraite), tout comme la création, au bénéfice des chômeurs de longue durée, d'une allocation publique, tout cela va dans le sens d'une meilleure prise en charge d'une partie de ceux que le chômage fragilise. Toutefois, l'extension des droits à certaines catégories s'effectue lentement, tandis que le chômage progresse : si bien que, en chiffres absolus, jamais les « dépourvus de droits » n'ont été si nombreux. On peut y voir le reflet du coût de l'indemnisation chômage : les actifs, nous l'avons vu, rechignent à payer pour les chômeurs n'ayant pas (ou pas assez) cotisé, tandis que l'État, tout absorbé par sa quête d'un moyen de réduire les « prélèvements obligatoires », ne tient pas à multiplier les occasions de dépenses nouvelles.

Une partie de la réalité, sans doute, se trouve là. Mais une partie seulement. Car, lorsqu'une cause emporte la conviction de la majorité, on trouve toujours l'argent nécessaire : témoin l'école libre. Au fond, une société n'a que les inégalités qu'elle tolère. Si les trous de la solidarité — et notamment les trous relatifs au chômage — demeurent, ce n'est pas seulement faute d'argent. Plus fondamentalement, indemniser les sans-emploi pose

138 deux problèmes : l'un de définition, l'autre d'ampleur de l'indemnisation.

La définition, d'abord : qui est chômeur ? Il existe bien une définition du Bureau international du travail (BIT), qui sert notamment lors de l'enquête annuelle « emploi » menée par l'INSEE, pour calculer la « population sans emploi à la recherche d'un emploi » (PSERE). Mais cette définition n'est guère applicable pour déterminer le partage entre ceux qui auraient droit à l'indemnisation et ceux qui n'y auraient pas droit. Car la frontière entre l'activité et le chômage, d'une part, entre le chômage et l'inactivité, d'autre part, n'est pas nette : il existe un continuum entre ces différentes situations, si bien que la simplicité de l'appellation « chômage » renvoie à des cas extrêmement différents. Ainsi, l'abonné aux petits boulots, au travail précaire est-il un chômeur ? L'expérience montre en tout cas qu'une part non négligeable des « nouveaux pauvres » vit dans et de ce travail précaire. À l'autre bout, celui qui n'est même pas inscrit à l'Agence pour l'emploi, faute d'en espérer quoi que ce soit, et qui vivote d'un peu de solidarité familiale ici, d'un peu d'aide sociale là, celui-là est-il chômeur ? Une définition large des ayants droit ne risque-t-elle pas d'amener dans les filets de l'indemnisation chômage quantité de gens qui n'auraient rien à y faire, parce qu'ils bénéficient déjà d'autres aides sociales ou parce que, de toute façon, ils ont

renoncé une fois pour toutes à chercher du travail ? On sait bien que les « restaurants du cœur » de Coluche, qui avaient éludé le problème en ne posant aucune restriction préalable à l'accueil, ont été submergés par quantité de gens qui n'en avaient nul besoin, ou dont les allocations ont pu ainsi servir à acheter de quoi boire un peu plus.

Toutefois, là n'est pas le problème essentiel : car on sait bien que les classes dominantes ont toujours mis en avant, pour éluder des mesures que la gravité des circonstances auraient dû imposer, les inévitables abus qu'elles engendraient. Pouvoir surveiller « ses » pauvres était un des avantages du paternaliste. Aussi, personne n'est dupe. Le risque d'encourager des profiteurs n'est qu'un prétexte qui cache des motifs moins avouables : après tout, le risque est le même pour les allocations familiales, et le fait que certains prétendent que d'aucuns ne font des enfants que pour disposer de plus d'argent pour boire n'a jamais entraîné — heureusement ! — la moindre mise en cause des allocations.

Le vrai problème est donc celui du montant de l'indemnisation. Car de deux choses l'une : ou bien il s'agit d'un véritable revenu de remplacement, destiné à permettre à son bénéficiaire de pouvoir vivre malgré l'absence d'emploi, et le risque existe de voir l'indemnisation préférée à la recherche d'un emploi, voire à un emploi tout court. Ou bien l'on veut limiter cet effet dissuasif sur l'emploi, et l'on retourne à la case départ : l'indemnisation ne suffit pas pour assurer le minimum vital, et la pauvreté, si elle est contenue, n'est pas réduite pour autant.

Or cette peur de voir la force de travail disparaître du marché est un des fantasmes de base de la pensée libérale. Celle-ci, dans sa version « néo-classique », analyse l'offre de travail (ou demande d'emploi) comme génératrice d'une désutilité pour celui qui l'exprime : s'il se

porte néanmoins candidat à un emploi, c'est que l'utilité du salaire qu'il en espère compense la désutilité provoquée par la fatigue, le temps cédé à d'autres, le caractère aliénant et pénible du travail... C'est dire à quel point, pour la théorie néo-classique, le risque est grand de voir les éventuels candidats à l'emploi fondre comme neige au soleil si une rémunération leur est, par ailleurs, proposée à ne rien faire. Cette version moderne de « l'oisiveté, mère de tous les vices » trouve un écho chez J. Rueff, dès 1925, lorsqu'eurent lieu les premiers débats sur la nécessité de créer une assurance-chômage en France, à l'image de celle qui existait depuis... 1911 en Grande-Bretagne⁵ : « La politique de secours aux chômeurs (...) (a été) la cause profonde de la subsistance en Angleterre d'une crise qui ne paraît pas en voie d'atténuation ». Depuis J. Rueff, les variations sur le thème « l'indemnisation du chômage crée du chômage, via l'obligation de payer cher la force de travail pour l'inciter à se porter sur le marché de l'emploi », ont été innombrables.

Cela n'aurait sans doute pas beaucoup de conséquences si cet argument n'éveillait un profond écho dans l'opinion publique. L'idée « d'encourager la fainéantise » — c'est ainsi, généralement, que l'argument est traduit — n'est pas très populaire, c'est un fait. Même si, là encore, les abus éventuels ne concernent qu'une petite minorité (on le voit bien avec l'assurance-chômage actuelle), l'arbre suffit à cacher la forêt : en l'occurrence, à masquer les innombrables cas de paupérisation provoqués par un chômage endémique qui ne frappe pas au hasard — il touche les plus faibles, les moins bien protégés — et qui est peu ou n'est pas indemnisé. Si bien que, si un jour l'indemnisation du chômage est étendue à l'ensemble de ceux qui en sont victimes, il faut s'attendre à ce que ce soit comme en Belgique avec

le « Minimax », avec un luxe de contrôles et de travailleurs sociaux destinés à trier les « vrais demandeurs » des « tire-au-flanc ». Après les fous, les déviants et les prisonniers, la société se mettra-t-elle à surveiller ses pauvres, pour qu'ils ne fassent pas école ?



3. Le revenu minimum garanti

Le revenu minimum garanti est le « bouche-trous » par excellence. Alors que la politique précédente ne s'attaquait qu'aux cas les plus flagrants de paupérisation, en proposant une indemnité spécifique destinée à compléter la gamme des indemnités existantes, le revenu minimum garanti est une réponse d'une tout autre ampleur : il s'agit en effet de garantir à tous ceux qui vivent sur un territoire donné qu'en aucun cas leur revenu ne deviendra inférieur à un minimum. Appelons ce minimum G : lorsque les allocations existantes ne suffisent pas à l'atteindre, un complément est automatiquement accordé. Le montant de G peut être modulé en fonction du nombre de personnes à charge : la Confédération syndicale des familles revendique depuis longtemps un « salaire social familial garanti ». L'allocation destinée à assurer à chacun le montant de G peut s'ajouter aux allocations existantes (on parle alors d'allocation complémentaire) ou s'y substituer (toutes les allocations étant supprimées au bénéfice de G).

C'est justement ce côté simpli-

ficateur qui a suscité l'intérêt de plusieurs libéraux pour le minimum garanti. Ou, plus exactement, pour une variante du minimum garanti : l'impôt négatif, dont Milton Friedman s'est fait l'avocat. Au-dessus de G, l'État prélève une partie de vos revenus par l'impôt ; mais si vous êtes au-dessous de G, il complètera vos revenus : d'où le terme d'impôt négatif.

Qu'il s'agisse d'allocation complémentaire ou d'impôt négatif, le principal problème posé à la viabilité d'un tel système est celui de sa progressivité. Supposons que G soit de 2500 francs par mois pour une personne seule (niveau actuel du minimum vieillesse). Si je n'ai aucun revenu, je recevrai donc 2500 francs. Mais si je gagne 500 francs grâce à un petit travail, je ne recevrai plus que 2000 francs : l'intégralité de mon gain a été en quelque sorte « confisquée ». L'impôt sur mon gain est de 100 %. Si bien que l'on peut imaginer la situation suivante : quels que soient mes efforts, tant que le fruit de mon travail ne dépasse pas 2500 francs, l'État me confisque tout. Ce n'est que si, d'emblée, mes gains dépassent cette somme, qu'il devient intéressant de gagner de l'argent. Mais l'intérêt reste somme toute limité lorsque le gain est peu élevé : si, grâce à 40 heures de travail chaque semaine, je gagne 4500 francs, tout se passe pour moi comme si ce labeur intensif ne me rapportait que 2000 francs de plus qu'une oisiveté totale. Même si la rémunération n'est pas la seule raison qui pousse les gens à chercher un travail — contrairement à ce que prétend la théorie néo-classique — on admettra sans doute sans difficulté les effets pervers d'un tel système : il est soit peu incitatif au travail, soit générateur de travail au noir, de sorte que le gain réalisé s'ajoute au minimum garanti au lieu de s'en retrancher.

Pour éviter ce genre de conséquences négatives, deux solutions sont concevables. La première est

d'introduire une certaine progressivité dans le taux frappant les revenus perçus par le bénéficiaire du minimum garanti. Supposons que ce dernier soit toujours de 2500 francs. Si je gagne 500 francs que je ne percevais pas jusqu'alors, l'allocation complémentaire, au lieu de diminuer de 500 francs, peut ne diminuer que de 250 francs. La confiscation n'est donc plus que de 50 % (au lieu de 100 % précédemment). Si elle est de 30 %, les 500 francs gagnés n'entraîneront qu'une amputation de 150 francs de l'allocation complémentaire. Ainsi, plus le taux de réduction de celle-ci est faible, plus l'on conserve un caractère incitatif au revenu supplémentaire. Mais, en sens inverse, on se heurte vite au coût du système. Car, avec un taux de 50 %, cela signifie que l'allocation complémentaire ne prend fin que lorsque la somme des revenus mensuels atteint 3750 francs. Avec un taux de 30 % — qui reste pourtant relativement dissuasif vis-à-vis des gains autres que l'allocation minimale — le versement de cette dernière n'est supprimé qu'à partir de 4250 francs par mois d'autres revenus !

Dès lors, on voit le problème, quasi insoluble : ou bien l'on assure un minimum garanti « élevé » (par exemple les 2500 francs par mois mentionnés plus haut), ce qui contraint à un taux de « confiscation » très fort vis-à-vis des revenus complémentaires éventuels si l'on ne veut pas devoir verser une allocation complémentaire jusqu'à un niveau élevé de revenu. Mais on s'expose alors à une « évasion » de la matière fiscale : travail noir ou dissuadé. Ou bien alors on pratique une progressivité assez faible pour éviter cet inconvénient, mais il faut alors réduire fortement le minimum garanti : si l'on souhaite arrêter tout versement d'allocation complémentaire à 3000 francs par mois, le minimum garanti doit être de 1667 francs par mois avec un taux d'imposition des revenus complémentaires de

20 %, et de 1765 francs si le taux d'imposition est de 30 %⁶. Entre deux maux il faut donc choisir si l'on ne veut pas que le minimum garanti excède les capacités financières du pays : soit le risque de fraude, soit un minimum trop faible pour être réellement un minimum.

Une autre solution est cependant concevable. Elle a été exposée par le « Collectif Charles Fourier », groupe belge lié à l'Université de Louvain, dans un numéro de la *Revue nouvelle* (4, avril 1985), sous le nom « d'allocation universelle ». Le collectif Charles Fourier propose en effet le versement automatique, sans condition de ressources, d'une allocation modulée selon l'âge. Cette allocation viendrait donc s'ajouter aux éventuels autres revenus, tout comme les allocations familiales (qui, pour leur plus grande part, sont versées sans condition de revenu aujourd'hui en France). Elle serait financée partie par une augmentation de l'impôt sur le revenu, partie par une suppression des allocations de chômage et des prestations familiales, auxquelles elle se substituerait. Seraient donc gagnants tous ceux pour lesquels le revenu supplémentaire ainsi obtenu se révélerait supérieur au supplément d'impôt et aux allocations supprimées. Le principal avantage de cette proposition est de supprimer le caractère de désincitation au travail que comportent l'allocation complémentaire et l'impôt néga-

tif : tout revenu perçu vient s'ajouter au minimum garanti, même si, après coup, l'intéressé doit payer davantage d'impôt sur le revenu. Par ailleurs, l'allocation universelle n'est pas calculée par famille, ménage ou foyer, ce qui supprime la nécessité de connaître la situation personnelle du bénéficiaire et, a fortiori, de ceux avec qui il vit éventuellement (à l'inverse des autres formules).

Est-ce à dire que cette proposition n'entraîne aucun inconvénient majeur ? Certainement pas. L'allocation universelle, versée à tous, est forcément d'un montant moyen moindre que l'allocation chômage et les prestations familiales qu'elle fait disparaître, car ces dernières ne sont perçues que par une minorité de la population. Si l'on veut qu'à lui seul le montant de l'allocation universelle permette réellement aux plus démunis de vivre, il faut donc envisager une augmentation sensible du montant global des sommes versées. Donc une hausse sensible de l'impôt sur le revenu : nous voici revenus à la fin de notre premier paragraphe, lorsque nous constatons que l'amélioration de la redistribution se heurtait à l'obstacle de l'impôt sur le revenu, impopulaire bien que relativement peu élevé en France. Dans la situation actuelle, qui peut croire en outre qu'un gouvernement, quel qu'il soit, s'engagerait dans une réforme aboutissant à un relèvement non négligeable du taux des « prélèvements obligatoires » ? Alain Lipietz a raison d'écrire, dans le numéro de la *Revue nouvelle*, qu'il s'agit d'une utopie non portée par quelque force sociale que ce soit.

C'est bien pourquoi il faut en rabattre. Le revenu minimum, s'il existe un jour, sera plus proche des expériences municipales actuellement testées à Rennes, Besançon, Nîmes, ou Belfort. Dans les quatre cas, il s'agit d'un complément versé aux familles qui n'atteignent pas un seuil minimum de revenus.

Même si l'intention est bien d'en faire un revenu minimum garanti, la concrétisation en est assez éloignée : trop faible pour une personne seule, il n'a de sens que pour une famille, qui regroupe assez de membres pour que joue un « effet d'échelle ». Dans ce sens, nous sommes plus proches de la deuxième hypothèse retenue — combler les trous — que de la troisième.

Le vrai problème est, en effet, que sur la masse des transferts sociaux, ceux qui ont une finalité redistributive réelle ne représentent pas un montant suffisant pour financer un revenu minimum garanti. À transferts inchangés, il faudrait donc mordre sur la partie « assurance » — c'est-à-dire réduire l'assurance-chômage et les retraites complémentaires — pour accroître la partie redistributive. On ne voit pas bien comment pourrait s'opérer une telle remise en cause des « droits acquis ». À défaut, la seule solution est donc d'augmenter la masse des transferts, en ajoutant à ceux qui existent une prestation à but redistributif affirmé : par la force des choses — nous avons vu les chiffres sur la montée « spontanée » quasi irrépressible des dépenses sociales — cette voie n'est praticable que si les sommes en jeu sont relativement faibles, ce qui exclut toute grande oeuvre du type « revenu minimum ».

Au surplus, le débat est loin d'être clair sur cette proposition. Curieusement, le clivage entre partisans et adversaires ne passe pas entre la gauche et la droite, mais au sein même de ces deux grandes familles politiques. Certes, il y a quelque abus à cataloguer l'ensemble des libéraux comme étant hostiles à toute politique sociale. Pour un Bastiat — « les harmonies universelles » — ou un Leroy-Beaulieu — « le salaire familial est une niaiserie » — on relèvera que bon nombre d'éléments de notre construction sociale ont été forgés

par des hommes de droite : c'est Bismarck qui a créé la première assurance-maladie obligatoire (en 1883), puis la première assurance contre les accidents du travail (1884), puis la première assurance-vieillesse (1889). C'est Lord Beveridge, un conservateur ami de Churchill, qui publia en 1942 le *Livre blanc* qui a servi de base à la Sécurité sociale moderne. Et Milton Friedman, l'apôtre de l'impôt négatif, n'est pas un homme de gauche que l'on sache.

Mais on nous permettra de penser que ce n'est pas seulement par goût de la justice sociale — ce concept dont F. Hayek, autre grand théoricien de la pensée libérale contemporaine et concurrent de M. Friedman, dit qu'il n'a pas d'existence parce que dénué de sens — que le prix Nobel d'économie s'est ainsi fait le défenseur de l'impôt négatif. Il y voit deux avantages. Le premier est hypothétique : se substituant aux allocations existantes, l'impôt négatif permettrait une simplification administrative considérable, en supprimant formulaires, déclarations, organismes spécialisés, multiplicité de canaux et de types d'aides qui, souvent, se recourent. L'expérience montre que ce n'est pas si simple. Au surplus, la nécessité de connaître et de vérifier les revenus des bénéficiaires et des personnes avec qui ils vivent risque fort de recréer une bureaucratie sociale analogue, sinon pire. En revanche, le deuxième avantage est crucial, et sans doute fondé, aux yeux d'un libéral conséquent : en créant un filet de sécurité, filet tendu par l'État et présent quoi qu'il arrive, on exempte l'entreprise de toute contrainte sociale. Elle n'a pas à se soucier de savoir quelles sont les conséquences de ses actes économiques en dehors des incidences sur le profit. Elle n'a plus de responsabilité sociale de quelque sorte que ce soit : seul le marché détermine le niveau des salaires et des avantages annexes. Karl Polanyi,

dans *La Grande Transformation* (écrit en 1944, mais traduit en français, chez Gallimard, en 1984), décrit un précédent : lorsque fut décidée l'attribution d'un revenu minimum à toutes les familles indigentes, en 1795, à Speenhamland, en Grande-Bretagne, les salaires baissèrent brutalement. Pour les libéraux conséquents, la vertu du revenu minimum est d'abord de permettre la disparition des entraves au libre fonctionnement du marché qui ont nom salaire minimum, droit de licenciement, etc.

Les membres du Collectif Charles Fourier ne le nient pas, puisqu'ils accompagnent leur proposition d'une suppression du salaire minimum. Le revenu minimum peut ainsi être présenté comme une mesure économique à habillage social. Ce n'est toutefois pas la seule présentation envisageable : les mêmes insistent sur le fait que, assurés d'un revenu minimum, tous ceux qui souhaitent se lancer dans des activités « alternatives », que l'on sait généralement fort peu rémunératrices, pourront le faire sans hésitation. De même, les entreprises autogestionnaires pourront enfin compenser leur moindre efficacité économique éventuelle — les fonctionnements démocratiques absorbent du temps et de l'énergie — par des salaires plus bas. La ficelle est un peu grosse : pour quelques entreprises qui joueront la carte autogestionnaire, combien joueront le marché dans sa plus brutale expression : à prendre ou à laisser ? André Gorz, autre fervent partisan du revenu social, avance un garde-fou autrement plus convaincant : la contrepartie de l'attribution d'un revenu à vie, c'est le droit au travail. Chacun devra fournir à la société une fraction de son temps en échange d'un revenu garanti (qui n'est plus alors minimum, mais de base, c'est-à-dire assurant le nécessaire à chacun), sous forme de travail salarié. Au lieu de la généralisation du capitalisme libéral, il prône

au fond sa disparition. D'une vision sociale du minimum garanti, nous passons à une vision économique d'une société où le travail salarié assure le nécessaire, et le travail autonome — pour soi — le sel de l'existence.

Qu'il s'agisse là d'une solution radicale aux problèmes, tout à la fois, de la pauvreté et du chômage, cela ne fait aucun doute. D'ailleurs, W. Léontief, autre prix Nobel d'économie, s'y rapporte dans un texte récemment réédité (*Écrits de W. Léontief*, Éd. La Découverte, 1986), car il y voit la seule solution face à la tendance à la réduction de la quantité de travail nécessaire. Mais il s'agit aussi d'une solution radicale qui va à l'encontre de la logique du système social dans lequel nous vivons : ce dernier n'est rien moins qu'égalitaire, et son essor profond réside justement dans les écarts, qu'il contribue à exacerber pour stimuler l'effort et la créativité de toutes les parties prenantes. La grande découverte du courant keynésien a été que la redistribution n'était pas incompatible avec cette dynamique inégalitaire, dès lors qu'elle ne supprime pas les écarts, qu'elle se borne à réduire les risques. Durant près d'un demi-siècle, redistribution et croissance sont donc allées de pair. Pour les libéraux, le ralentissement de la croissance remet tout cela en cause. Nous voici donc confrontés à un choix de société crucial : ou bien la logique économique prévaut, et avec elle l'accroissement quasi inéluctable d'inégalités qu'une redistribution limitée ne parviendra plus à contenir ; ou bien une logique sociale l'emporte sur l'impératif d'efficacité économique, et le partage du travail et des revenus devient la clé de voûte de l'organisation de la société. La tendance spontanée incline plutôt vers le premier choix. Mais il n'est pas fatal : face à l'aggravation de tensions sociales nées de l'exclusion d'un nombre croissant de personnes des processus

À propos de quelques stratégies : de la redistribution
au revenu minimum garanti

142 productifs, on ne peut exclure une sorte de retournement spectaculaire. Cela est plutôt consolant, même si ce n'est pas le plus probable : l'avenir reste ouvert et la pauvreté n'est pas une fatalité.

Denis Clerc
Directeur de la revue
Alternatives économiques

NOTES

¹ Les estimations quantitatives sont d'Éliane Mossé.

² En 1981, dernière année publiée, 2,4 % des « foyers fiscaux » ont acquitté 30,9 % de l'impôt sur le revenu alors qu'ils percevaient 12,5 % des revenus imposables.

³ Ce qui signifie que, au mieux, les cotisations sont proportionnelles au revenu. En réalité, l'existence de forfaits (pour les professions indépendantes) ou de plafonds (pour les salariés) fait que la plupart des cotisations sociales sont dégressives par rapport au revenu : plus on gagne, moins on paye, selon la bonne vieille logique de l'assurance.

⁴ Voir notamment l'interview de D. Taddéi dans *Alternatives économiques*, 31, novembre 1985.

⁵ L'assurance-chômage a été instituée... en 1958. Elle n'était pas prévue par le programme du Conseil national de la résistance qui a donné naissance à la Sécurité sociale française.

⁶ Le terme « taux d'imposition » signifie que, pour qui touche le minimum garanti G, tout revenu R autre que ce minimum G entraînera une diminution de G d'un montant équivalent à 30 % (ou 20 %) de R : G diminue donc de 0,30 R (ou de 0,20 R).