

Une société où les revenus sont distribués de façon moins inégalitaire est une société où les gens vivent mieux. L'affirmation n'est pas gratuite. Elle est étayée par de solides constats. On se bornera ici à en mentionner deux¹. Le premier concerne la satisfaction des gens telle qu'elle est mesurée par des enquêtes : on pose aux personnes interrogées des questions du genre « votre vie vous satisfait-elle actuellement ? », et chacune peut choisir de se positionner sur une échelle déterminée, allant de 1 (elle ne me satisfait pas du tout) à 10 (je suis totalement satisfait). Même si cette façon d'étalonner la satisfaction, ou le bien-être est loin d'être dépourvue de biais² - et si la notion de satisfaction peut être interprétée de manière très différente selon les personnes interrogées -, les résultats donnent une image sans doute assez fidèle du « ressenti » d'une population. Comme ces enquêtes sont désormais menées dans un grand nombre de pays, avec des questions similaires, il est possible de déterminer les pays où les gens se sentent le plus satisfaits de leur vie. Le Danemark arrive en tête, suivi de la Finlande, de la Norvège, de la Suède et des Pays-Bas. Les Etats-Unis ne sont qu'en 14^e position, l'Allemagne en 33^e, la France en 44^e. Pourtant, si l'on prend l'indicateur économique classique, celui du Revenu national brut par tête (en parité de pouvoir d'achat, de façon à éliminer les écarts liés à des différences dans les structures de prix des biens et services), le classement 2010 est bien différent : le Danemark ne s'y trouve qu'en 8^e position, la Finlande en 14^e, tandis que, en sens inverse, les Etats-Unis sont en 6^e position et la France en 17^e. Comment ne pas remarquer (voir tableau 1) que, si la corrélation entre satisfaction et revenu par tête est faible, au contraire celle entre satisfaction et inégalités est très élevée : plus ces dernières sont faibles, plus le degré de satisfaction mesurée est élevé.

Un deuxième indicateur va dans le même sens et il est analysé avec beaucoup de finesse par Richard Wilkinson³, un médecin britannique spécialiste d'épidémiologie. D'un pays à l'autre, conclut-il, il n'existe pas de lien évident entre niveau de vie et santé : les pays les plus riches ne sont pas forcément ceux dans lesquels l'espérance de vie en bonne santé est la plus élevée ou la morbidité (fréquence et gravité des affections) est la plus faible. « Par contre, ajoute-t-il, si l'on regarde ce qui se passe à l'intérieur des frontières, on découvre d'innombrables données confirmant l'existence d'un gradient social de la santé, désormais familier : les personnes au bas de la hiérarchie sociale ont immanquablement une santé moins bonne que celles qui se trouvent en haut. (...) L'explication la plus plausible, et celle qui concorde avec quantité de données, est la suivante : ce qui compte, au sein d'un pays, n'est pas le revenu en chiffres absolus mais le revenu relatif de chacun par rapport au reste de la population, le revenu comme marqueur du statut social et de la position au sein de la société. » A l'appui de cette affirmation, il cite l'exemple de Roseto, une petite ville de Pennsylvanie habitée essentiellement par des Italiens : « Pendant la période où les habitants parlaient italien, leur santé était bien meilleure que celle des agglomérations voisines, malgré une alimentation et des habitudes de vie qui n'étaient pas à leur avantage. Puis une génération anglophone et parfaitement intégrée à la société américaine prit alors la relève : Roseto commença alors à perdre son avance sanitaire. » Pourquoi ? Parce que, avant « il était difficile de distinguer les nantis des nécessiteux sur la base de l'habillement

1 Mais le livre de Jean Gadrey, *Adieu à la croissance* (Les Petits matins, 2^eéd., 2012) approfondit cette question, en insistant en particulier sur les effets bénéfiques sur l'environnement d'une réduction des inégalités. Je laisse donc de côté cet aspect - important ! - des choses.

2 La source essentielle sur cette problématique est l'excellent « Repères » de Lucie Davoine, *Economie du bonheur* (La Découverte, 2012) dont sont tirées les informations qui suivent.

3 Son livre a été publié au Royaume-Uni en 2005 et traduit en français (par Corinne Hewlett) en 2010, sous le titre, *L'égalité, c'est la santé* (éd. Démopolis).

ou du comportement. (...) La solidarité entre Italiens excluait l'ostentation tout comme la gêne pour les moins favorisés ». Tandis que, après, les écarts sociaux sont devenus plus visibles, la solidarité moins forte, les inégalités plus accentuées.

Ce ne sont donc pas seulement des considérations morales ou humanistes qui conduisent à vouloir réduire les inégalités, mais un souci d'efficacité, surtout en période de croissance faible et même de crise : il est possible d'améliorer la satisfaction et la santé des citoyens en réduisant les inégalités de revenu, et cela peut améliorer le bien-être de beaucoup au moins autant, et sans doute davantage que la recherche à tout prix d'une croissance plus forte qui est, de toute façon, hors de portée dans la conjoncture actuelle. « M. Hollande veut moins de riches, moi je veux moins de pauvres » déclarait Nicolas Sarkozy sur l'antenne de *France Inter* le 1er mars. En réalité, le bon choix, c'est d'avoir à la fois moins de pauvres et moins de riches. Les premiers, parce que tout homme a droit à une vie décente lorsque la société dans laquelle il vit en a les moyens, les seconds, parce que leur train de vie opulent (et souvent ostentatoire), le statut social qu'ils en tirent, mais aussi les ressources qu'ils s'approprient sont des facteurs de « dissociation », pour reprendre le terme de Jacques Généreux, c'est-à-dire vont à l'encontre de la cohésion sociale. Les riches n'ont généralement pas une responsabilité directe dans la situation sociale des pauvres⁴, mais ils ont une responsabilité sociale indirecte dans le manque ou l'insuffisance de cohésion sociale. Il ne s'agit pas de déclarer la guerre aux riches, mais de faire en sorte que leur réussite contribue à la cohésion sociale, ou, pour parler comme les économistes, qu'au lieu de produire des externalités négatives, elle engendre des externalités positives. Il ne s'agit pas de choisir entre ces deux tâches – lutter contre la pauvreté ou réduire les inégalités –, mais de les mener de front. Dans un livre intéressant (même s'il est un peu trop à la gloire d'Obama), Niels Planel cite Branko Milanovic, un des principaux économistes de la Banque Mondiale, spécialiste des questions de pauvreté : « se préoccuper de la pauvreté apparaît noble, ce qui est flatteur pour l'ego ; mais l'inégalité est différente : chaque fois qu'elle est mentionnée, elle soulève en fait la question de la justesse et de la légitimité du revenu (...) Aussi est-il mieux de passer l'inégalité sous silence⁵. » Ce n'est pas le parti qui sera pris ici, le lecteur l'aura compris. Mais, avant de voir ce qu'il serait possible de faire dans ce double but, il importe d'abord de procéder à un rapide état des lieux dans le cas de la France.

INÉGALITÉS ET PAUVRETÉ : LA SITUATION FRANÇAISE

Vue des Etats-Unis, la situation européenne en général, et la situation française en particulier, sont perçues comme des paradis sociaux (Alesina et Glaeser [2006], OCDE [2012]). Et, de fait, la situation n'a pas grand'chose à voir : alors que le *Welfare State* est, là-bas, réduit à sa plus simple expression (des bons de nourriture, une couverture santé pour les seniors et les pauvres, ...) au point que le terme de *Welfare* en est venu à désigner plutôt l'aide sociale que des prestations destinées à couvrir l'ensemble des risques de l'existence. Certes, en apparence, les taux de pauvreté sont proches : 15,1 % aux Etats-Unis en 2010, 13,5 % en France en 2009, pour la seule pauvreté monétaire (on verra plus loin qu'il existe d'autres approches que le seul revenu). En 2007, les Etats-Unis se payaient même le luxe d'afficher un taux de pauvreté monétaire inférieur à celui de la France (12,5 % contre 13,4 % en France). Sauf que ces taux

4 Au sens où leur richesse ne s'est pas bâtie sur l'exploitation des autres, mais sur des innovations (cf. Bill Gates) ou des activités financières (cf. Ernest-Antoine Seillière ou Warren Buffet).

5 Niels Planel, *Obamanomics*, éd. Le Bord de l'eau, p. 161, 2012.

renvoient à des méthodes de mesure très différentes.

En France, comme dans l'ensemble de l'Union européenne, le seuil de pauvreté est calculé en fonction du « niveau de vie médian⁶ », c'est-à-dire de celui qui se trouve juste au milieu de la distribution (moitié des ménages disposant d'un niveau de vie supérieur, moitié d'un niveau de vie inférieur). Le terme de niveau de vie lui-même renvoie au revenu (après impôts) de l'ensemble des membres du ménage, divisé par un coefficient dépendant du nombre de personnes (et de l'âge) vivant dans le ménage : 1 pour la première personne, 0,5 pour les suivants, sauf si elles ont moins de 14 ans, ces derniers « pesant » 0,3 (ces coefficients, appelés « unités de consommation », étant déterminé à partir d'enquêtes de consommation). Est considéré comme pauvre tout ménage (et donc tous les membres du ménage en question) dont le niveau de vie ainsi calculé est inférieur à 60 % du niveau de vie médian. Un seuil à 50 % et un autre à 40 % du niveau de vie médian sont également calculés, afin de mesurer la grande pauvreté (50 %) et l'extrême pauvreté (40 %). L'important est de comprendre que le seuil de pauvreté évolue donc en fonction du niveau de vie médian : il est donc relatif, ce qui renvoie implicitement à l'idée que la pauvreté est un phénomène relatif et se définit comme le fait de disposer d'un niveau de vie notablement inférieur à celui des autres membres de la société et, donc, de ne pouvoir accéder au mode de vie « normal » (c'est-à-dire très majoritaire) dans la société : par exemple, le fait de ne pouvoir se payer une voiture, un téléphone portable ou des vacances, de manière à vivre « comme tout le monde ». Plus ce mode de vie « normal » est tiré vers le haut du fait de la progression du niveau de vie médian, plus le seuil de pauvreté augmente. Pour que le taux de pauvreté diminue, il ne suffit donc pas que le niveau de vie des personnes situées en bas de la distribution augmente, mais il faut qu'il augmente *plus vite* que le niveau de vie médian. C'est en partie ce qui explique que, malgré la progression du niveau de vie depuis une vingtaine d'années dans l'ensemble de la société française, la proportion du nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire (le taux de pauvreté) ne bouge guère.

Au contraire, aux Etats-Unis, le seuil de pauvreté est défini par taille de ménage et par âge à partir d'un panier de biens et services (essentiellement alimentaires) censé correspondre au minimum vital. Calculé pour la première fois en 1959, ce panier est réajusté chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation. Il n'y a donc aucune prise en compte de l'évolution du niveau de vie « réel » (hors inflation) du reste de la population. Ce type de mesure est donc absolu (ou, plutôt, semi-absolu, puisqu'indexé sur l'évolution des prix). Si bien que l'écart entre le seuil de pauvreté et le revenu médian tend à s'accroître au fil du temps, du fait de la progression du pouvoir d'achat du revenu médian (environ + 22 % entre 1965 et 2010). Si bien que le seuil de pauvreté pour une personne qui, en 1965, représentait 27 % du revenu médian des ménages (toutes tailles confondues) n'en représente plus que 23 % en 2010. Mais, en sens inverse, aux Etats-Unis, ce seuil joue un rôle bien plus important qu'en France, puisqu'il détermine le seuil d'accessibilité à un certain nombre de prestations sociales (d'où la confusion entre *Welfare* et aide sociale), ce qui n'est pas le cas en France, où les seuils d'accessibilité à certaines prestations d'aide sociale (CMU, le RSA, etc.) sont différents.

Ces différences de mesure faussent donc sensiblement les comparaisons. En 2010, le seuil de pauvreté pour une personne seule était ainsi de 707 euros par mois, contre 954 (en 2009) en France, soit un gros quart de moins, alors même que le revenu par tête (en parités de pouvoir d'achat) était de 37,5 % supérieur Outre-Atlantique à ce qu'il est en France. Si le seuil de

6 L'avantage d'une mesure médiane plutôt que moyenne est que la médiane est insensible aux évolutions des valeurs extrêmes, et reflète donc bien mieux la situation de la majorité de la population que les valeurs moyennes, qui sont au contraire « tirées » vers le haut quand les revenus du 1 % supérieur explosent, comme cela a été le cas aux Etats-Unis, mais aussi (dans une moindre mesure) en France.

pauvreté aux Etats-Unis était calculé de la même manière qu'en France, il serait de l'ordre de 27 %. Mais c'est une précaution que ne prennent jamais les auteurs libéraux (au sens français du terme), qui pointent du doigt le fait que la protection sociale française se révèle impuissante à réduire le taux de pauvreté sensiblement au-dessous du taux observé aux Etats-Unis⁷.

La comparaison avec les Etats-Unis est donc plutôt flatteuse pour la France, ou plus exactement, désastreuse pour les Etats-Unis. Qu'en est-il vis-à-vis des pays de l'Union européenne ? On se contentera ici d'une comparaison avec les pays de l'UE à 15, tant les écarts de niveau de vie élevés avec la plupart des autres pays (Bulgarie, Roumanie, pays baltes, Pologne, etc.) rendent difficiles les comparaisons, en raison du faible niveau de vie médian. Le tableau 2 fournit les résultats, à la fois pour le taux de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian, et à 40 % de ce dernier (extrême pauvreté). Rappelons que, pour la France, le niveau de vie médian se situe à 1590 € (2009), ce qui donne, pour le seuil à 60 % un niveau de vie inférieur à 954 € et pour le seuil à 40 % un niveau de vie inférieur à 636 €. Là encore, on retrouve un classement proche de celui du bien-être : en tête, et largement, les pays du nord de l'UE à 15 (Pays-Bas, Danemark, Finlande, Suède), ainsi que l'Autriche, mais la France vient ensuite, en 6^e position pour le taux à 60 %, et en 5^e position, à égalité avec la Suède, pour le taux à 40 %. En revanche, les pays du sud de l'Europe ainsi que les pays anglo-saxons (Irlande et Royaume-Uni) se retrouvent loin derrière. En relatif, ce n'est donc pas si mal. Mais en absolu, sachant que la France est, de tous les pays de l'Union européenne à 15 (et plus encore à 27), celui qui consacre la plus forte proportion de son PIB à la protection sociale ? Le classement ne reflète guère cet effort, et tout se passe en réalité comme si la protection sociale n'avait pas visé prioritairement les personnes les plus en difficulté et que l'objectif de réduire la pauvreté était jugé moins prioritaire que d'autres.

Ce soupçon, ici révélé en quelque sorte « en creux », se confirme lorsqu'on complète l'approche de la pauvreté par d'autres approches non monétaires, comme le fait désormais l'Union européenne pour déterminer ce qu'elle appelle les indicateurs « d'inclusion sociale ». En effet, la pauvreté monétaire n'est pas la seule approche possible. Une partie de la population peut souffrir de mauvaises conditions de vie, alors même qu'elle n'est pas en situation de pauvreté monétaire, par exemple du fait d'une situation d'endettement ou d'une séparation, ses capacités à faire face aux obligations de la vie quotidienne étant alors fortement réduites. L'Union européenne a défini une liste de neuf impossibilités, tout ménage connaissant au moins quatre d'entre elles étant alors considéré comme souffrant de « privations matérielles sévères ». Ces impossibilités sont les suivantes : régler le loyer ou les factures pour services d'utilité publique ; chauffer suffisamment le foyer ; faire face aux dépenses imprévues ; consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné tous les deux jours ; partir en vacances hors du domicile une semaine par an ; acheter une voiture ; acheter une machine à laver le linge ; acheter une télévision couleur ; payer une connexion téléphonique. Cette deuxième dimension recoupe évidemment la première, mais pas totalement. Ainsi, en 2010, 5,7 % des personnes interrogées souffraient de privations matérielles sévères au sens de l'UE, mais 2,7 % n'étaient pas pour autant pauvres monétairement.

Enfin, ma dernière dimension de « l'inclusion sociale » selon l'Union européenne concerne l'emploi. Si, dans un ménage dans lequel vivent une ou plusieurs personnes âgées de 20 à 59 ans, l'ensemble de ces personnes travaillent moins de 20 % de ce qu'elles travailleraient si elles étaient toutes employées à plein temps, il y a pauvreté en emploi. Cet indicateur est évidemment crucial, puisqu'il permet de chiffrer la perte de revenus d'activité que représentent l'inactivité,

7 Pour des références déjà anciennes, voir par exemple Gérondeau (1998) et Manière (1996).

le chômage ou le temps partiel pour les adultes d'âge actif qui vivent dans un ménage. Il ne s'agit pas de prétendre que la normalité serait que tout le monde travaille à temps plein, tout le temps : la formation, les soins familiaux, l'entraide, ... sont des activités socialement au moins aussi utiles que le travail rémunéré. Mais, dès lors que la part de l'emploi dans le temps des adultes passe en-dessous d'un certain seuil, le risque d'exclusion sociale grandit, à la fois par éloignement du marché du travail et par insuffisance de revenus d'activité. En France, en 2010, 7,5 % des adultes d'âge actif vivaient dans des ménages en insuffisance d'emploi ainsi définie.

Le cumul de ces trois formes de paupérisation – par les revenus, par les conditions de vie, par l'emploi – concernait en 2010 19,3 % des personnes concernées, soit nettement plus que la seule pauvreté monétaire⁸, ce qui situe la France au 7^e rang européen. En 2005, avec ces mêmes indicateurs, elle se situait au 8^e rang, (avec 18,9 % de personnes connaissant l'une ou l'autre de ces formes d'exclusion sociale), mais l'Allemagne, entre ces deux dates, a considérablement régressé, passant de 18,4 % à 19,7 % : si le classement français s'est amélioré, c'est par recul de l'Allemagne, non par amélioration de la situation en France. Disons, pour résumer, qu'une personne sur 5 dans notre pays est confrontée à une forme ou une autre d'exclusion sociale, que la majorité des pays de l'UE à 15 ayant le même niveau de vie moyen que nous font mieux (à l'exception de l'Allemagne, de la Belgique et du Royaume-Uni) et que notre système de protection sociale se révèle un rempart moindre qu'il ne pourrait l'être compte tenu de l'ampleur de la redistribution qu'il provoque.

Le panorama n'est donc pas très flatteur en ce qui concerne la pauvreté. Mais il est pire dès lors que l'on s'intéresse aux inégalités. On se contentera ici des inégalités de revenus, pour lesquelles on dispose d'informations détaillées et assez fiables, ainsi que de comparaisons internationales. Là aussi, il existe des faux-semblants. En particulier l'indicateur D9/D1, très fréquemment utilisé, D9 (9^e décile) désignant le niveau de vie de la dernière personne de l'avant-dernier dixième et D1 le niveau de vie de la personne la mieux rémunérée du premier décile (le décile étant la séparation entre deux dixièmes successifs de la distribution des niveaux de vie). Ce qui revient à exclure de la comparaison tous ceux qui se trouvent avant le premier décile ou après le dernier décile. Cela n'aurait rien de choquant si ces deux dixièmes extrêmes évoluaient dans le temps de façon analogue aux autres. Or ce n'est justement pas le cas. Par exemple, entre 1996 et 2009, le rapport D9/D1 n'a quasiment pas évolué, passant de 3,51 à 3,44. Ce qui incite certains à écrire que « *les 10 % les plus riches avaient un niveau de vie 4,6 fois supérieur à celui des 10 % les plus pauvres en 1970. Cet écart est passé à 3,5 en 1980* », ce qui leur permet de conclure que « *l'écart s'est réduit* »⁹.

Or ce n'est pas vrai, tout simplement parce que les auteurs confondent décile (limite de chaque dixième) et dixième. Si, au lieu de comparer les déciles extrêmes (c'est-à-dire les limites respectives du premier et de l'avant-dernier dixième de la population), on compare les moyennes du premier et du dernier dixième (ce que les spécialistes appellent (S100-S90)/S10, le S étant l'abréviation de *share* – part – en anglais), tout change. Il serait d'ailleurs plus intéressant de

8 Bien évidemment, ce cumul se calcule en éliminant les « doublons ». D'où le fait que le total (19,3 %) n'est pas égal à la somme (13,5 % de pauvreté monétaire, 5,7 % de privations matérielles sévères, 7,5 % de pauvreté en emploi).

9 Algan, Cahuc et Zylberberg [2012]. Ils ajoutent que « *l'écart est relativement stable depuis cette date* ». Même s'ils ont raison de dire que l'évolution a été plutôt orientée à la baisse des inégalités entre 1970 et 1980, ils s'aventurent quelque peu en citant des chiffres précis, car la mesure des niveaux de vie a subi des changements considérables depuis 1970 (par exemple, certaines prestations sociales comme le minimum vieillesse n'étaient pas prises en compte en 1970) qui rendent très incertaines les comparaisons. Ce n'est qu'à partir de 1996 que cette enquête est devenue annuelle.

comparer non les moyennes de chacun de ces dixièmes extrêmes, mais les médianes (valeur telle que moitié des personnes du dixième concerné dispose d'un niveau de vie moindre et moitié d'un niveau plus élevé), car la médiane n'est pas sensible aux valeurs extrêmes, alors que la moyenne l'est. Or les statisticiens ont plus de mal à mesurer correctement ces valeurs extrêmes : ainsi, les super-riches tirent la moyenne vers le haut et il suffit donc que la fraude fiscale de quelques-uns d'entre eux s'accroisse ou qu'ils attendent, pour liquider leurs *stock-options* que les cours de Bourse remontent pour que, d'une année sur l'autre, le niveau de vie apparent du décile progresse moins que la réalité. Malheureusement, l'Insee ne publie pas ces médianes (sauf depuis 2005), mais il publie les moyennes, et ceci depuis 1996. Même si, au cours de cette période, des ruptures de séries nécessitent une certaine prudence dans l'interprétation des résultats, ces derniers (voir le tableau 3) sont parlants.

De l'examen de ces chiffres, il résulte en effet deux choses essentiellement. La première concerne la césure de 2002. Entre 1996 et 2002, la moyenne du premier dixième (le plus pauvre) évolue *plus vite* que celle de tous les autres dixièmes (même le plus aisé), ce qui se traduit par une réduction du taux de pauvreté monétaire (il passe de 14,5 % à 12,9 %). Néanmoins, durant cette première période, le dixième le plus aisé voit son niveau de vie moyen augmenter également davantage que la moyenne, si bien que les couches moyennes ont le sentiment – fondé – d'être les perdantes : les plus pauvres et les plus riches tirent leur épingle du jeu bien mieux qu'elles mêmes. Les plus pauvres grâce à l'amélioration de l'emploi issu en partie des 35 heures, les plus riches grâce à la progression de la rémunération du capital. Mais les choses changent à partir de 2002 : si les plus riches continuent sur leur lancée, les plus pauvres voient leur sort se dégrader (dans l'absolu et pas seulement dans le relatif), et ils sont les seuls à être dans cette situation. Résultat : le taux de pauvreté monétaire recommence à augmenter (à 13,5 % en 2009), tandis que les plus riches continuent sur leur lancée et voient leur situation relative continuer à s'améliorer. D'où le deuxième constat : sur la longue période (voir la dernière colonne du tableau 3), il est clair qu'un divorce s'est opéré, au bénéfice des plus riches et au détriment relatif de tous les autres, couches moyennes comme dixième le plus pauvre. Entre les plus pauvres et les plus riches, l'écart s'est considérablement creusé, les seconds voyant leur niveau de vie évoluer quasiment deux fois plus vite que les premiers. On est donc en plein dans une évolution à la « Matthieu », qui, dans l'Évangile, écrit : « aux plus riches, il sera donné, aux plus pauvres il sera enlevé le peu qu'ils ont ». Cela résulte bien entendu de l'envol des rémunérations du capital (en incluant dans ceux-ci les revenus des dirigeants d'entreprises, y compris les *stock-options* et les parties variables de leur rémunération) durant ces années, mais aussi des réformes fiscales qui ont avantagé les plus riches. Or, loin de conduire aux effets espérés – une incitation à investir et donc une accélération de la croissance économique – cette évolution a débouché sur une crise financière de première ampleur, résultant de la cupidité des uns (à la recherche de rendements de plus en plus élevés des capitaux placés) et de la paupérisation des autres (contraints à un endettement sans issue). De ce double constat résulte une double conclusion : ce n'est pas en favorisant les revenus du capital que l'on réduit les inégalités et encore moins la pauvreté. Et c'est par l'emploi que l'on réduit le mieux la pauvreté.

CE QUE POURRAIENT ÊTRE DES POLITIQUES PUBLIQUES VISANT À RÉDUIRE LES INÉGALITÉS

Il convient de bien distinguer la lutte contre les inégalités et celle contre la pauvreté. La montée des inégalités résulte essentiellement de la progression récente des revenus des plus riches. Enrayer cette montée et, si possible, la réduire, passe vraisemblablement par une réduction des revenus des plus riches. En revanche, l'aggravation de la pauvreté monétaire (ainsi que la détérioration des conditions de vie et des conditions d'emploi) passe davantage par une action

résolue en faveur de l'emploi et d'un emploi de meilleure qualité. Les deux problématiques ne se confondent pas et il convient donc de bien les distinguer, ce que ne fait pas, hélas, le débat public, qui repose trop souvent sur la conviction implicite que réduire les inégalités et combattre la pauvreté est un seul et même combat. Commençons par la lutte contre les inégalités.

Le problème, ici, est de parvenir à réduire la part dont bénéficient les plus riches. Le dixième le plus favorisé de la population percevait en 1996 22,5 % du total des revenus distribués. En 2009, il en percevait 24 %. On le voit, réduire les inégalités n'implique pas une spoliation des plus riches, comme le prétendent certains (souvent issus de ce dixième le plus favorisé), mais simplement une réduction de 7 à 8 % des revenus perçus : une ponction de 20 milliards sur les 268 milliards de revenus nets (après impôts) perçus par ce dixième suffirait à ramener la part de ce dernier au niveau de 1996. Certes, le problème est compliqué par le fait que les inégalités se sont développées de façon fractale : si, globalement, le dixième le plus favorisé a vu ses revenus croître environ une fois et demi plus vite que le reste de la population, au sein même du dixième en question les inégalités se sont développées de façon similaire : les sous-ensembles les plus riches de ce dixième ont vu leurs niveaux de vie augmenter plus vite que ceux des autres. Parallèlement, les statistiques fiscales montrent que, dans ce dixième aisé, voire riche, plus le revenu fiscal du ménage est élevé, plus la part payée en impôt sur le revenu diminue : le millième le plus riche acquitte un impôt sur le revenu total qui représente 20,5 % du revenu déclaré, le dix millième le plus riche acquitte 17,5 % du revenu déclaré, le cent millième le plus riche (soit 352 foyers fiscaux) n'acquitte plus que 15 % (Conseil des prélèvements obligatoires, 2011). Certes, il faut nuancer, puisque ces statistiques ne portent que sur l'impôt sur le revenu, alors que la plupart des revenus du capital acquittent des retenues à la source qui ont sensiblement augmenté depuis 2009 et qui dépassent désormais 13 % (CSG à 8,2 %, CRDS à 0,5 %, prélèvement social de 3,7 %, prélèvement pour le RSA de 1,1 %). Mais ces prélèvements ne sont pas progressifs, et ne changent donc rien à la dégressivité effective de l'impôt.

C'est donc par la fiscalité sur les plus hauts revenus, en la rendant effectivement redistributive, que l'on pourra lutter efficacement contre les inégalités. En 2009, alors que le taux marginal le plus élevé de l'impôt sur le revenu s'établissait à 40 % (41 % actuellement, plus une surtaxe « provisoire » sur les revenus dépassant 250 000 euros), le taux théorique moyen auquel ce dixième de foyers fiscaux les plus favorisés devrait être soumis si l'on appliquait le barème serait de 17 % des revenus déclarés (55 milliards). Or, dans la réalité, grâce à tout un ensemble de dispositifs (allant du prélèvement libérateur sur les revenus du patrimoine aux charges déductibles de l'impôt, et les multiples niches fiscales), ce dixième n'a acquitté en impôt sur le revenu que 35 milliards d'euros, soit 11 % du revenu déclaré. C'est bien sûr le hasard, mais la différence entre barème théorique et impôt effectif représente justement ... 20 milliards d'euros. Evidemment, cet écart entre impôt théorique (issu du barème) et impôt effectif n'est pas propre à ce dixième, puisque, toujours selon le Conseil des prélèvements obligatoires, les contribuables économisent 30 milliards d'impôts de façon légale grâce à ces multiples déductions possibles. Mais il est intéressant de constater la concentration de ces « économies d'impôts » : les deux tiers le sont par le dixième le plus riche des foyers fiscaux, qui, il est vrai, acquittent 74 % de l'impôt effectif. Il est clair que c'est sur ces niches fiscales ou dispositifs dérogatoires à l'IR dont l'essentiel bénéficie aux contribuables les plus aisés que devrait porter l'essentiel de l'effort à effectuer dans les années à venir pour en revenir à un partage plus équitable du revenu.

Cette approche diverge assez sensiblement de celle de Landais, Piketty et Saez (2011). Non que les propositions contenues dans ce livre soient critiquables, mais au contraire parce que, étant très ambitieuses, et modifiant en profondeur l'ensemble du système fiscal français (par

la fusion CSG/IR, par l'individualisation d'un impôt sur le revenu actuellement familialisé, par la suppression radicale de toutes les déductions fiscales excepté celles concernant les personnes à charge), les changements proposés s'apparentent à une révolution (tel est d'ailleurs le titre du livre) qui, inévitablement, prendra du temps, et risque même de ne jamais se concrétiser. Or réduire les inégalités est d'autant plus urgent que la situation économique et sociale du pays impose des efforts collectifs que seule une répartition plus équitable des revenus peut rendre acceptables. Il importe en effet que ces efforts soient concentrés essentiellement sur les ménages les plus aisés. D'abord parce qu'ils ont les moyens de supporter une fiscalité plus lourde sans que cela remette en question leur niveau de vie actuel, si ce n'est à la marge et sous forme d'une réduction de leur épargne davantage que sous forme d'une compression de leurs dépenses. Ensuite, ces ménages ont été les principaux bénéficiaires des réductions d'impôts accordées depuis le début du présent quinquennat. Reste cependant que cet alourdissement fiscal ne doit pas être tel qu'il provoque un exil fiscal massif de la partie la plus riche de la population. De ce point de vue, la proposition de François Hollande de taxer à 75 % les revenus dépassant le million d'euros par foyer fiscal (et non par part), si elle est politiquement payante, risque d'avoir des effets économiques négatifs pour un résultat fiscal faible. La proposition de réduire très fortement les niches fiscales par plafonnement global (ce qui permettrait de ne pas toucher à la fiscalité des contribuables ne faisant pas partie du dixième le mieux rémunéré) et de ramener les revenus du patrimoine dans le droit commun de l'impôt sur le revenu serait préférable, car, outre que le rendement de l'impôt en serait sensiblement accru, cela éviterait une modification du barème fiscal perçue comme confiscatoire. Il s'agit en quelque sorte de faire payer les riches sans que l'opinion (nationale ou internationale) s'en aperçoive, puisque rien, apparemment, ne serait modifié et que l'on se contenterait d'éliminer ce qui, aujourd'hui, réduit, voire élimine, la progressivité de l'impôt.

La lutte contre la pauvreté est paradoxalement beaucoup plus compliquée. Parce que – on l'a vu – la pauvreté n'est pas seulement monétaire : elle provient aussi de conditions de vie dégradées (notamment en matière de logement) et d'absence ou d'insuffisance d'emplois. Et aussi parce que, même s'il y a, comme toujours, nombre d'exceptions, elle touche essentiellement des personnes peu ou pas qualifiées, parfois déracinées, qui ne disposent que de peu d'atouts pour faire leur trou dans la société telle qu'elle fonctionne. Le trait commun à toutes ces personnes, ou à la grande majorité d'entre elles, c'est l'absence ou l'insuffisance d'emploi. En effet, dans la grande majorité des cas (5 millions sur 8 millions), les personnes en situation de pauvreté vivent dans un ménage dont la « personne de référence » (autrefois on disait le « chef de ménage ») est un actif en emploi (71 % des cas) ou au chômage (29 %). Si l'on enlève les ménages dont la personne de référence est retraitée (ce qui concerne 1,6 millions de personnes, essentiellement anciens indépendants avec une faible retraite, veuves ne disposant que d'une pension de réversion ou personnes en attente d'un minimum vieillesse, lequel n'est versé qu'à partir de 65 ans), les ménages en situation de pauvreté dont la personne de référence est un inactif ne comprennent que 1,4 million de personnes, souvent des familles monoparentales où la présence d'enfants de moins de 12 ans et le coût des modes de garde sont des obstacles à l'emploi. Autant dire que l'emploi, en quantité comme en qualité suffisantes, est pour tous ces ménages le levier essentiel pour leur permettre de sortir de la pauvreté dans laquelle ils se trouvent. Le procès en « assistance » qui leur est fait est largement injustifié : la grande majorité de ceux qui ne travaillent pas ne le font pas par choix, mais par absence de choix, et leur souhait quasi-unanime (voir notamment Lelièvre et Nauze-Fichet, 2008) est de trouver ou retrouver un emploi. Mais soit ce dernier se dérobe, faute des qualifications, disponibilité ou mobilité nécessaires, soit les emplois disponibles sont en nombre insuffisant.

En réalité, comme le montrent les chiffres précédents, les personnes en situation de pauvreté sont loin d'être coupées de l'emploi, puisque la majorité de celles qui sont personnes de référence d'un ménage travaillent. Mais il s'agit alors le plus souvent d'emplois temporaires (CDD, missions d'intérim, emplois aidés) ou d'emplois à temps partiel. Plus rarement, d'emplois permanents à temps plein : dans ce cas, ce qui est en cause, c'est le nombre de personnes à charge, car même payés au Smic, ces emplois permettent d'obtenir sur un mois un revenu supérieur au seuil de pauvreté pour une personne seule (avec la prime pour l'emploi, le Smic à temps plein permet d'obtenir un salaire net mensuel de l'ordre 1130 euros, alors que le seuil de pauvreté se situe à 954 euros). Dans tous les cas, les travailleurs pauvres ont droit au « RSA activité », qui permet de compléter les revenus d'activité dès lors qu'ils sont inférieurs au seuil de pauvreté. Mais la Commission d'évaluation du RSA a constaté un « non recours » important de la part des bénéficiaires potentiels, de l'ordre des deux tiers des personnes qui y auraient droit (650 000 allocataires effectifs sur 1,8 millions). Les explications sont diverses : manque d'information, complexité des démarches à entreprendre, instabilité des revenus d'activité qui peut entraîner des indus les mois où le revenu d'activité est supérieur au seuil de pauvreté, indus qu'il faut ensuite rembourser alors qu'ils ont été dépensés, et qui nécessitent de recommencer les démarches lorsque, à nouveau, le revenu d'activité devient inférieur au seuil de pauvreté. La solution de ce dernier problème est simple : il suffirait de renoncer au recouvrement des indus éventuels dès lors qu'ils ne dépassent pas un certain seuil.

En revanche, pour lutter contre le travail paupérisant, le RSA activité ne suffit pas : certes, il permet aux personnes concernées de se rapprocher du seuil de pauvreté (la moyenne des compléments versés au titre du RSA activité est de 150 € mensuels), mais pas de le franchir. Il atténue l'intensité de la pauvreté plus qu'il ne permet d'en réduire la fréquence (le Comité d'évaluation estime que 150 000 personnes environ ont pu franchir le seuil de pauvreté grâce au RSA activité). C'est donc à la racine du mal qu'il convient de s'attaquer : la mauvaise qualité des emplois occupés par les travailleurs pauvres. On n'y arrivera pas par une augmentation du salaire minimum, tout simplement parce que ce n'est pas le taux horaire de rémunération qui est le plus souvent en cause, mais la quotité de temps travaillé. Les bonnes réponses consisteraient à réduire les temps partiels ainsi que le nombre et la durée des emplois temporaires. Cela passe par une action directe sur le marché du travail, en pénalisant ces emplois indignes (alors que la proposition de faire travailler 7 heures par semaine à des « emplois » d'utilité sociale les allocataires du RSA « socle » - l'ancien RMI - reviendrait au contraire à les multiplier), mais aussi en les mutualisant, dans les services à domicile par exemple. Mais d'autres actions sont aussi nécessaires, par exemple la mise en place d'un service public de la garde d'enfants accessible à tous en fonction des revenus, et surtout, la lutte contre l'échec scolaire. Car, derrière l'apparence d'un chômage de masse, il est clair que l'accès à l'emploi est bouché essentiellement pour les personnes à faible niveau de formation ou de qualification. Le taux de chômage des jeunes est révélateur de ce dualisme. Globalement, il est de 24 % (pour les seuls jeunes présents sur le marché du travail), mais, en réalité, il est de 40 % pour les jeunes dépourvus de diplômes et de 10 % pour ceux qui en ont un égal ou supérieur au bac. Entre 1982 et 2009, il a été créé 4,2 millions d'emplois qualifiés (professions intermédiaires ou cadres et professions intellectuelles supérieures), tandis que le nombre d'emplois non qualifiés (accessibles sans formation préalable) diminuait de 200 000. Conséquence : le taux de chômage des personnes sans diplôme ou avec seulement le brevet des collèges a quasiment doublé durant cette période (passant de 7,7 % à 14,2 %), tandis que le taux de chômage de l'ensemble des diplômés ne progressait que d'un peu plus d'un point (passant de 6 % à 7,4 %). C'est donc moins l'emploi en général qui se fait rare que l'emploi peu ou pas qualifié. Si, à court et moyen terme, cette insuffisance d'emplois peu qualifiés peut être contrebalancée par la création d'emplois aidés, encore faut-il que ces derniers soient qualifiants pour servir de marche-pied vers un emploi pérenne. A défaut, il ne s'agit que de rustines provisoires. Et, à long terme, c'est au niveau de l'école que se jouera la capacité de

notre société à réduire la pauvreté laborieuse ou l'exclusion sociale.

Quant à l'aide sociale, elle demeure indispensable, mais se révèle très insuffisante : comment une personne seule peut-elle vivre avec 418 euros par mois (montant du RSA « socle »), même augmentés d'une allocation logement et, parfois, d'aides locales spécifiques ? De tels niveaux encouragent la débrouille et la justifient. Les Pouvoirs publics, depuis une dizaine d'années, ont choisi de ne pas revaloriser le pouvoir d'achat de cette aide sociale sous prétexte de ne pas encourager l'assistance. Ils ont donc, implicitement, renoué avec la pratique ancienne de la distinction entre pauvres méritants (ceux qui ne peuvent pas travailler en raison de leur âge ou de leur handicap) et mauvais pauvres (ceux qui ne travaillent pas alors qu'ils le pourraient, leur absence d'emploi étant considérée comme une volonté délibérée). Revaloriser le RSA devrait donc être une priorité. Et cela rendrait acceptables des exigences plus fortes pesant sur les allocataires en matière de formation ou de recherche d'emploi. Mais les propositions de certains, qui consistent à sanctionner ceux qui ne travaillent pas en amputant un RSA déjà misérable relèvent de la non assistance à personnes en danger.

On le voit : la lutte contre la pauvreté relève d'une pluralité de domaines d'action, même si celui de l'emploi est dominant. C'est ce qui la rend difficile, alors que les inégalités, au moins celles entre catégories extrêmes, relèvent de politiques fiscales et sociales assez faciles à mettre en œuvre. Mais, s'il est sans doute impossible d'éradiquer la pauvreté relative, justement parce qu'elle est relative, il est possible d'en réduire l'intensité et, surtout, de parvenir à en faire sortir ceux que les coups du sort ont précipité dedans. Le bon mot d'ordre n'est pas « guerre à la pauvreté », mais « guerre à la pauvreté comme destin ». Tout le monde peut traverser des moments difficiles. Mais il importe que chacun puisse en sortir, aussi rapidement que possible et sans dommage pour lui, elle et leurs enfants. Cela, une société globalement riche peut y parvenir. Tout comme elle peut contribuer à instaurer cette « société des égaux » que Pierre Rosanvallon (2011) appelle de ses vœux et dont il estime qu'elle est possible : « la limitation, directe ou indirecte (par l'impôt), des hauts revenus ou des patrimoines hérités peut être légitimée par le risque de destruction de la participation à un monde commun qu'ils sont susceptibles d'entraîner. » Réduire les inégalités extrêmes et la pauvreté durable sont deux objectifs à notre portée. Il suffit de le vouloir.

Algan Y., Cahuc P., Zylberberg A. (2012), *La fabrique de la défiance*, Albin Michel

Alesina A., Glaeser E.L. (2006), *Combattre les inégalités et la pauvreté, les Etats-Unis face à l'Europe*, 2004, tr. fse par Paul Chemla, Flammarion

Census Bureau of United States (2011), *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States 2010* (<http://www.census.gov/prod/2011pubs/p60-239.pdf>)

Clerc D. (2009), *La France des travailleurs pauvres*, Hachette Littérature

CPO - Conseil des prélèvements obligatoires (2011), *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*

(http://www.ccomptes.fr/fr/CPO/documents/divers/Rapport_conseil_prelevements_obligatoires_prelevements_obligatoires_sur_les_menages_11052011.pdf)

Davoine L. (2012), *Economie du bonheur*, La Découverte

Gérondeau C. (1998), *Candide au pays des libéraux*, Albin Michel

Herszberg, C (2012), *Mais pourquoi sont-ils pauvres ?*, Seuil

Lelièvre M. et Nauze-Fichet E. dir. (2008), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte.

Manière P. (1996), *De la pression fiscale en général et de notre porte-monnaie en particulier*, Plon, OCDE (2012), *Divided we stand, why Inequality keeps rising*

Landais C., Piketty T., Saez E., (2011) *Pour une révolution fiscale*, La République des idées/Seuil

Rosanvallon P. (2011), *La société des égaux*, Gallimard.

Wilkinson R. (2010), *L'égalité c'est la santé*, 2005, tr. fse par Corinne Hewlett, Démopolis

ANNEXE : TROIS TABLEAUX

Tableau 1 - L'argent ne suffit pas à faire le bonheur

	Personnes satisfaites et optimistes		Revenu par tête (2010)		Coefficient de Gini (2008)	
	Proportion (%)	Rang mondial	Montant (\$ PPA)	Rang mondial	Nombre	Rang OCDE
Danemark	82%	1	40.230	8	0,248	2
Finlande	75%	2	37.290	14	0,259	6
Norvège	69%	3	56.850	2	0,250	3
Suède	68%	4	39.730	10	0,259	6
Pays-Bas	68%	4	41.900	7	0,294	13
Autriche	57%	14	39.790	9	0,261	9
Etats-Unis	57%	14	47.360	6	0,378	31
Royaume-Uni	54%	17	36.410	15	0,345	28
Allemagne	43%	33	37.950	13	0,295	14
France	35%	44	34.440	17	0,293	12

(Sources : Satisfaction : Lucie Davoine, *Economie du bonheur*, Revenu par tête : Banque Mondiale, coefficient de Gini : OCDE)

N.B. La proportion de personnes satisfaites et optimistes est obtenue en retenant toutes les personnes ayant donné une note d'au moins 7 sur une échelle allant de 0 à 10 pour la satisfaction, et d'au moins 8 pour l'optimisme

(Retour au texte)

Tableau 2 - Taux de pauvreté monétaire (2010)

	à 60 % du niveau de vie médian	à 40 % du niveau de vie médian
Pays-Bas	10,3	2,8
Autriche	12,1	2,3
Suède	12,9	3,7
Finlande	13,1	2,4
Danemark	13,3	5,0
France	13,5	3,7
Luxembourg	14,5	2,5
Belgique	14,6	4,1
Allemagne	15,6	4,0
Irlande	16,1	4,8
UE à 15	16,2	5,4
Royaume-Uni	17,1	5,5
Portugal	17,9	6,3
Italie	18,2	6,9
Grèce	20,1	7,3
Espagne	20,7	9,8

(Source : Eurostat, enquête EU-SILC)

(Retour au texte)

Tableau 3 - Niveau de vie mensuel moyen selon la tranche de niveau de vie

(Montants mensuels en euros 2009, évolution en % sur l'ensemble de la période indiquée)

Tranche de niveau de vie	1996	2002	Evolution	2005	2009	Evolution	Evolution
			1996/2002			2002/2009	1996/2009
Dixième le plus bas	563	673	19,6%	633	659	-2,1%	17,1%
2 ^{ème} dixième	807	933	15,6%	938	983	5,4%	21,8%
3 ^{ème} dixième	974	1.103	13,2%	1.114	1.175	6,6%	20,6%
4 ^{ème} dixième	1.126	1.256	11,5%	1.267	1.341	6,8%	19,1%
5 ^{ème} dixième	1.263	1.410	11,6%	1.421	1.504	6,7%	19,1%
6 ^{ème} dixième	1.415	1.576	11,3%	1.587	1.682	6,7%	18,8%
7 ^{ème} dixième	1.598	1.776	11,1%	1.778	1.888	6,3%	18,1%
8 ^{ème} dixième	1.842	2.033	10,4%	2.033	2.166	6,6%	17,6%
9 ^{ème} dixième	2.207	2.471	12,0%	2.453	2.619	6,0%	18,7%
Dixième le plus élevé	3.424	4.046	18,1%	4.132	4.435	9,6%	29,5%
Ensemble	1.522	1.728	13,5%	1.735	1.845	6,8%	21,2%
Ecart des deux extrêmes	6,08	6,01		6,53	6,73		

(Retour au texte)

NOTE SUR L'AUTEUR

DENIS CLERC

Economiste, membre du Conseil de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, France ; fondateur de la revue « Alternatives économiques » ; « La paupérisation des français », 2010.

http://fr.wikipedia.org/wiki/Denis_Clerc_%28%C3%A9conomiste%29

(Retour au texte)