

Justice sociale, inégalités, exclusion

Mireille Elbaum

La question des inégalités a été en France dans les années soixante et soixante-dix au cœur du débat social sur la répartition des fruits de la croissance. Depuis le début des années quatre-vingt, l'idée de lutter contre les inégalités s'est toutefois trouvée remise en cause comme inadéquate, voire dépassée.

De nouveaux développements théoriques ont mis en avant des conceptions de la justice, qui, soit, ont semblé dessiner un consensus renouvelé autour de la notion d'« équité », soit se sont référés à des conceptions complexes et plurielles de la justice, nées de la confrontation de logiques multiples. Et la réinterprétation souvent simplificatrice qui en a été faite a servi, de façon détournée, à renoncer à la priorité donnée à la lutte contre les inégalités au sein des politiques économiques et sociales.

Dans ce contexte, les inégalités traditionnelles de revenus, de patrimoines et de conditions de vie ont cessé de se resserrer à partir des années quatre-vingt. Les mécanismes de reproduction des « classements sociaux » n'ont de leur côté qu'assez faiblement été remis en cause, malgré les bouleversements intervenus au sein des structures professionnelles et sociales. Et la « démocratisation » de l'enseignement n'a pas, en elle-même, sensiblement infléchi « l'inégalité des chances », dans un contexte où la « norme » du diplôme comme critère d'accès à l'emploi exacerbat les attentes et les frustrations vis-à-vis de l'école.

Surtout, avec le développement d'un chômage de masse, la précarité et le sous emploi ont désormais été mis en avant comme la principale des inégalités qu'avait à affronter la société française. La prise de conscience de « nouvelles formes de pauvreté », en partie révélées par le RMI, a contribué à à mettre en doute l'objectif global de lutte contre les inégalités, et a abouti à une utilisation de plus en plus extensive et banalisée de la notion « d'exclusion », faisant de la « lutte contre l'exclusion » une politique à part, dissociée du fonctionnement d'ensemble de la société.

La remise en cause des inégalités a par ailleurs été opposée à un « impératif d'efficacité économique », qui, selon certaines thèses, réclamerait une dispersion salariale plus forte, et un système de prestations et de prélèvements ne pénalisant pas les accroissements de revenus. La pertinence de ces thèses est cependant contestable, et le lien entre inégalités sociales et performances économiques n'a de fait guère été établi, qu'il s'agisse des dispersions salariales dans leur ensemble, du rôle spécifique du salaire minimum, ou des effets de l'indemnisation du chômage et des minima sociaux.

Il apparaît en outre très dangereux d'envisager pour la France un modèle économique et social fondé sur un accroissement des inégalités, avec, le risque, en contrepartie d'une réduction du chômage apparent, de nuire à la compétitivité globale de l'économie, de développer la pauvreté et de faire basculer vers l'inactivité des travailleurs découragés par les bas salaires.

Même s'il faut leur redonner de nouveaux contours et de nouvelles méthodes, les politiques globales de lutte contre les inégalités doivent être remises au centre du débat, et considérées comme l'axe majeur des réformes à apporter à l'Etat-providence, concernant la régulation des dépenses de santé, le financement de la protection sociale, la réforme fiscale, ou la réhabilitation et la transparence d'ensemble des mécanismes de solidarité collective.

D'un autre côté, l'une des critiques essentielles adressées à l'Etat-providence a porté sur ses difficultés à prendre en compte l'ampleur et la multiplicité des phénomènes d'exclusion. Elles ont pu plaider pour que l'exclusion devienne l'axe central, si ce n'est exclusif, des politiques sociales. La tentation a alors été d'opposer lutte contre l'exclusion et lutte contre les inégalités en les faisant « jouer l'une contre l'autre ».

Or, une telle conception se heurte aujourd'hui à des limites majeures, et c'est bien de la réhabilitation d'un objectif de justice sociale dans son ensemble, dont les politiques de lutte contre l'exclusion ont désormais besoin pour servir de guide à leur renouvellement.

Ceci vaut en particulier en matière d'éducation, à travers la sectorisation géographique, les contenus pédagogiques d'enseignement et les mécanismes de sélection par l'orientation et le choix des filières. Ceci vaut également en matière de logement, où les aides aux locataires HLM et aux quartiers en difficulté butent sur l'incapacité du système d'intervention publique à maîtriser l'offre de logements et à restaurer la mobilité spatiale. Ceci vaut enfin pour la politique de l'emploi, qui, à travers la multiplication de dispositifs massifs d'insertion, a indirectement conforté un modèle de « partage de l'activité », dont le coût social et la fragilité impliquent aujourd'hui la révision.

Les remises en cause des années quatre-vingt

La question des inégalités a été en France dans les années soixante et soixante-dix au cœur du débat social sur la répartition des fruits de la croissance. Une forte revendication de réduction des inégalités existait dans l'opinion, qui, en synergie avec la modernisation accélérée de

l'économie, a abouti à faire bénéficier une classe moyenne de plus en plus importante des biens et services liés à une société de consommation, dont les fondements ont assez peu été remis en cause par les contestations dont elle a pu être l'objet ⁽¹⁾.

Depuis la fin des années soixante-dix toutefois, l'idée de lutter contre les inégalités a été présentée comme inadéquate, voire dépassée. D'abord parce que de nouveaux développements théoriques se sont intéressés à des approches globales de la justice sociale, et ont mis en avant des conceptions multiples, divergentes et complexes de l'équité, qui, reinterprétées, ont servi à justifier une prise de distance avec l'objectif social de lutte contre les inégalités.

Dans un contexte de priorité donnée à « l'efficacité économique », les inégalités traditionnelles de revenu et de patrimoine ont cessé de se resserrer à partir des années quatre-vingt, alors que les mécanismes de reproduction sociale, légitimés par l'école, n'étaient qu'assez faiblement remis en cause par la « démocratisation » de l'enseignement.

Surtout, avec le développement d'un chômage de masse, la précarité et le sous emploi ont désormais été mis en avant comme la principale des inégalités qu'avait à affronter la société française. La prise de conscience d'une « nouvelle pauvreté », en partie révélée par le RMI, s'est accompagnée d'une utilisation de plus en plus extensive et banalisée de la notion d'« exclusion ». Et la priorité générale affichée à la « lutte contre l'exclusion » a souvent conduit à oublier les mécanismes qui en sont à l'origine dans le fonctionnement d'ensemble du système social.

Les théories de la justice sociale : de l'apparence d'un consensus renouvelé...

Réfléchir à la conduite des politiques économiques et sociales amène à s'interroger sur les principes de justice sociale, qui leur servent explicitement ou implicitement de guide. Au delà des mots souvent galvaudés d'égalité de traitement ou d'égalité des chances, la question est bien celle de la compatibilité des inégalités, de leur nature et de leur étendue, avec l'idée de justice dont l'Etat-providence se veut le porteur et le garant.

Il s'agit bien sûr d'un débat qui relève avant tout du domaine de la philosophie politique, et dont la portée dépasse largement le cadre de cet article.

(1) Robert Boyer, « Justice sociale et performances économiques : de la synergie au conflit ? », in : *Justice sociale et inégalités*, sous la direction de Joëlle Affichard et Jean-Baptiste de Foucauld, Editions Esprit, Paris, 1992.

Mais l'on ne peut ignorer que des politiques comme celles des revenus, des retraites ou de l'éducation sont en permanence confrontées à plusieurs notions « légitimes » d'équité, dont la coexistence, avec des références pas toujours explicites, aboutit surtout à des compromis difficiles et souvent opaques. Les développements théoriques mis en avant ces dernières années ont à cet égard pu sembler dessiner un nouveau consensus autour de la notion d'« équité », ou se sont référés à des conceptions complexes et plurielles de la justice, nées de la confrontation de logiques multiples. La réinterprétation souvent simplificatrice qui en a été faite dans le débat social a toutefois surtout servi à remettre en cause la priorité donnée à la lutte contre les inégalités, dans les politiques économiques et sociales.

Parmi les divergences qui structurent le débat sur la justice sociale, l'opposition traditionnelle entre libéraux et égalitaristes s'est en premier lieu partiellement renouvelée depuis une dizaine d'années.

Pour les libéraux les plus radicaux que sont les libertariens (Nozick, Rothbart), les libertés individuelles demeurent bien sûr, dans toutes leurs dimensions, la seule valeur fondamentale. Les libertés d'échange et de don, fondées sur le droit de propriété, ne peuvent être mises en regard d'aucun autre critère de justice, et d'éventuels objectifs d'efficacité ou d'équité ne justifient en rien l'intervention de l'Etat, dont le rôle est au maximum de contribuer à garantir la propriété individuelle⁽²⁾. A la différence des libertariens, les utilitaristes ne s'opposent pas par principe à la redistribution des ressources. Mais la théorie utilitariste, référence de base des défenseurs de l'efficacité économique, encadre très fortement sa légitimité. Le critère de justice qu'elle défend est en effet la maximisation d'un bien être collectif, défini comme la somme des utilités de chacun des individus composant la société. A défaut d'une « fonction d'utilité collective », dont la construction impliquerait de pouvoir comparer le niveau de bien être des individus, il n'existe pas dans ce cadre d'optimum économique qui se révèle préférable à un autre, quelles que soient leurs configurations plus ou moins inégalitaires. Les réformes économiques ou sociales ne sont alors justifiées, que si elles aboutissent à se rapprocher d'un équilibre « optimal », c'est-à-dire si elles permettent d'améliorer la situation de certains agents sans détériorer la situation d'aucun autre.

Ces limitations vont de pair avec une conception de la justice où les individus sont rémunérés, grâce au système de prix, en fonction de leurs performances productives, et où il existe une nette séparation entre le fonctionnement du système économique et d'éventuelles mesures sociales. Elle aboutit toutefois à justifier de fortes inégalités, qui apparaissent contradictoires avec les besoins de cohésion ressentis par ailleurs par les sociétés démocratiques. C'est pourquoi les thèses de John

(2) Voir par exemple Marc Fleurbaey et Philippe Michel, « Quelle justice pour les retraités ? », *Revue d'économie financière*, n° 23, hiver 1992, et Philippe Van Parijs, « Rawls face aux libertariens », in : *Individu et justice sociale, autour de John Rawls*, Le Seuil, Paris, 1988, qui revient notamment sur l'ouvrage de Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, publié aux Etats-Unis en 1974.

Rawls, discutées en France à partir du milieu des années quatre-vingt, ont paru apporter un éclairage nouveau aux relations entre liberté, égalité et justice ⁽³⁾.

Le principe « premier » mis en avant par John Rawls demeure le droit à la liberté la plus étendue pour chacun, dans des limites compatibles avec la liberté des autres. Le second principe qu'il défend consiste à circonscrire les inégalités économiques et sociales à l'intérieur de deux conditions : qu'elles soient attachées à des fonctions et des positions ouvertes à tous dans des conditions de réelle égalité des chances, et, de façon plus originale, qu'elles s'exercent au bénéfice des membres les plus défavorisés de la société. Ce fameux « principe de différence » définit donc des conditions « d'égalité démocratique », où la justice sociale n'est pas a priori subordonnée à l'efficacité économique, mais où les inégalités sont légitimées si, en favorisant par exemple l'initiative économique, elles ont pour effet d'améliorer la situation des personnes les plus désavantagées.

Cette théorie dite « de la justice comme équité » veut fournir la base, dans un Etat démocratique moderne, « d'un accord politique informé entre des citoyens libres et égaux », et fonder, grâce à des procédures publiquement reconnues, un « système équitable de coopération » ⁽⁴⁾. Elle a pu sembler ouvrir la voie à un nouveau consensus en matière de régulation sociale, conciliant l'exercice des libertés économiques et individuelles, et la définition de limites strictes aux inégalités reconnues comme « justes ».

Par rapport au libéralisme traditionnel, John Rawls se distingue en effet par le fondement contractualiste de sa théorie, qui retrouve l'idée forte de « contrat social ». Il met en avant une notion de « coopération sociale », dont on peut penser qu'elle débouche sur des perspectives de « dynamisme » et « d'interdépendance », qui la font rejoindre certaines analyses économiques hétérodoxes ⁽⁵⁾. Il insiste surtout sur « l'égal respect et considération » que méritent les personnes quelle que soit leur position, et affirme la nécessité éthique d'une structure sociale qui garantisse la dignité de chacun de ses membres, notamment à travers un droit fondamental à l'aide sociale ⁽⁶⁾.

La théorie de « la justice comme équité » comporte toutefois des ambiguïtés, qui font douter de sa portée pour limiter l'étendue réelle des inégalités. Elle suppose en effet qu'il n'y a aucune contradiction entre la lutte concurrentielle dans la sphère économique, et le respect, par des

(3) John Rawls, *Théorie de la justice*, Le Seuil, Paris, 1987 en traduction française, ouvrage étant paru aux Etats-Unis en 1972.

(4) John Rawls, « La théorie de la justice comme équité : une théorie politique et non pas métaphysique », in : *Individu et justice sociale, autour de John Rawls*, Le Seuil, Paris, 1988.

(5) Olivier Favereau, « Règle, organisation et apprentissage collectif : un paradigme non standard pour trois théories hétérodoxes », in : *Analyse économique des conventions*, sous la direction d'André Orléan, PUF, Paris, 1994.

(6) François Ost, « Théorie de la justice et droit à l'aide sociale », in : *Individu et justice sociale, autour de John Rawls*, Le Seuil, Paris, 1988.

citoyens pacifiques et unanimes, d'un accord social sans conflits ni rapports de force. Elle conserve le principe d'une séparation entre les champs de l'économique et du social, et légitime l'idée qu'il existe un lien établi entre inégalités sociales et efficacité économique, sans s'interroger sur la compatibilité entre ces inégalités et l'égalité par ailleurs souhaitée en matière d'accès aux postes et aux fonctions.

Il s'agit donc d'une conception de la justice sociale, qui reste assez éloignée de celle qui a fondé, en France et en Europe, les relations entre système économique et Etat-providence au cours des trente années suivant la deuxième guerre mondiale. Et c'est bien à partir du moment où le cercle vertueux démocratisation-croissance s'est trouvé menacé par la crise, que les théories en débat en sont venues à justifier l'existence de divergences entre les notions d'égalité et de justice, au motif que « l'excès de justice » pouvait se contredire et devenir contre productif ⁽⁷⁾.

à la reconnaissance de logiques multiples...

Ces débats ne recouvrent que partiellement ceux qui ont trait au contenu même de la notion d'égalité, débats qui continuent à traverser fortement le champ des politiques économiques et sociales. En butte à une logique de marché qui a tendance à s'étendre, par exemple dans le domaine des transports, le principe d'égalité des droits à un traitement identique pour chaque citoyen, constitutif de la démocratie politique libérale, demeure à la base de notre conception des services publics. Sa légitimité reste peu contestée, et est même parfois revendiquée, alors que sur des aspects essentiels comme l'accès à la justice, à la santé, à la culture ou à l'enseignement supérieur, son caractère formel a maintes fois été relevé, remettant de fait en cause l'idée même d'égalité des droits ⁽⁸⁾.

Une deuxième conception est celle de « l'égalité des chances », qui vise à garantir aux citoyens des opportunités économiques et sociales identiques, dans le cadre « d'une course équitable où tous les participants sont alignés sur la ligne de départ » ⁽⁹⁾. Ressentie à la fois comme « plus intolérable » et « plus remédiable » que les autres formes d'inégalités, l'inégalité des chances est de nature à justifier une discrimination positive, au bénéfice des personnes désavantagées par leur sexe, leur race ou leur milieu social d'origine. Mais la notion d'égalité des chances, qui correspond chez Rawls à l'idée de « carrières ouvertes aux talents », apparaît très difficile à isoler en tant que telle, car il existe une extrême difficulté à faire la part entre des talents, compétences ou responsabilités

(7) Jean-Pierre Dupuy, « Les inégalités justes selon John Rawls », in : *Justice sociale et inégalités*, Editions Esprit, Paris, 1992.

(8) Joëlle Affichard, « Inégalités et principes de justice », in *Justice sociale et inégalités*, Editions Esprit, Paris, 1992.

(9) Arthur M. Okun, *Egalité vs efficacité, Comment trouver l'équilibre ?*, Economica, Paris, 1982.

propres aux individus, supposés générer des différences légitimes, et des atouts liés à l'héritage, la situation familiale ou la position sociale ⁽¹⁰⁾.

Quant à l'objectif « d'égalisation des conditions » qui inspire les systèmes de prélèvements et de redistribution, il peut être recherché, soit au niveau des « ressources », c'est-à-dire principalement des revenus et des patrimoines, soit au niveau des « réalisations », par exemple en matière de satisfaction des besoins, avec le risque que certains groupes ou individus soient plus dispendieux que d'autres ⁽¹¹⁾. Et la redistribution combine elle même une dimension verticale des plus aisés vers les plus pauvres, et une dimension horizontale, qui correspond pour l'essentiel à l'idée de mutualisation des risques, mais qui traduit aussi le principe d'une solidarité entre malades et bien-portants, ou la recherche d'une équité entre générations.

C'est pourquoi au regard de cette complexité, d'autres développements théoriques ont voulu mettre l'accent sur l'absence d'universalité des principes de justice sociale, qui d'une part, dépendent du contexte historique et culturel propre à chaque société, et d'autre part doivent tenir compte de l'existence simultanée de plusieurs types de légitimité.

On peut d'abord rappeler l'apport des travaux sociologiques analysant l'écart entre l'étendue effective des inégalités, et la façon dont elles sont perçues et acceptées dans différents types de sociétés. Non seulement l'ampleur des inégalités peut de fait décourager les comparaisons, mais ces inégalités ne sont ressenties comme une « source de frustration », que si elles sont vécues avec une certaine « proximité physique », si leur « instabilité » ouvre déjà l'espoir d'un rapprochement entre groupes sociaux, et si leur dispersion s'accroît dans une société dont la culture est en voie d'homogénéisation ⁽¹²⁾. Des inégalités très fortes peuvent donc dans certains cas apparaître comme légitimes, alors qu'elles ne le sont pas dans des configurations beaucoup moins égalitaires, ce qui illustre la relativité des principes de justice en fonction des contextes sociaux et culturels.

Un théoricien comme Michael Walzer plaide d'un autre côté pour le pluralisme nécessaire des principes de distribution, en fonction des « sphères », ou des « ordres » de biens auxquels ils s'appliquent. Les trois principes de répartition que sont le marché, le mérite et le besoin ne peuvent donc avoir une portée universelle, et il faudrait selon lui ne plus considérer l'égalité sous un seul point de vue, mais « envisager autant de rapports d'égalité qu'il existe de biens de nature différente à répartir » ⁽¹³⁾. Le principal risque lui apparaît à cet égard la domination tyrannique d'une

(10) Voir Arthur M. Okun, *ibid*, et Tony Andréani et Marc Féray, *Discours sur l'égalité parmi les hommes*, Editions l'Harmattan, Paris, 1993.

(11) Voir Jean Bensaïd et Marc Fleurbaey, « La fiscalité des ensembles de budgets, quelques propositions », *Economie et Prévision*, n° 110-111, 1993, 4/5.

(12) Voir notamment Philippe Bénéton, « Les frustrations de l'égalité, Contribution aux recherches sur la relativité des aspirations et la perception des inégalités », *Archives européennes de sociologie*, XIX, 1978.

(13) Joël Roman, « Le pluralisme universaliste de Michael Walzer », in : *Justice sociale et inégalités*, Editions Esprit, Paris, 1992.

sphère sur une autre, par exemple la contamination de la sphère politique par celle de la richesse et du marché. Les sociétés modernes, complexes et diversifiées, exigeraient donc des séparations étanches que l'Etat se devrait de défendre, en laissant s'exprimer le pluralisme des biens sociaux, des institutions et des identités culturelles⁽¹⁴⁾.

Avec un point de vue quelque peu différent, l'économie des conventions défend également « une diversité des spécifications du juste »⁽¹⁵⁾. Elle distingue quatre « ordres de grandeur », auxquels correspondent des logiques de justice différentes, ayant chacune sa légitimité : l'ordre « civique » assis sur la volonté générale et le vote, l'ordre « industriel » orienté vers l'efficacité productive et la reconnaissance des capacités professionnelles, l'ordre « marchand » régi par l'impératif de concurrence, et l'ordre « domestique », fondé sur l'établissement de relations de confiance⁽¹⁶⁾. Alors que les organisations peuvent relever simultanément de plusieurs de ces logiques, des négociations et des compromis sont donc indispensables pour aboutir à des collaborations ou à des régulations acceptées.

Cet ensemble divers d'analyses a pour intérêt de montrer que l'objectif de justice sociale impose aujourd'hui des compromis complexes, et qu'il est amené à prendre en considération de façon très fine les aspirations et les trajectoires individuelles.

Le risque est, a contrario, de conforter l'idée que rien n'est vraiment possible ou justifié en ce domaine, et de justifier l'éclatement de la société en communautés séparées, revendiquant des principes de justice différents en fonction de leur culture, de leurs traditions...ou de leurs revendications plus ou moins corporatistes.

... et surtout à un renoncement détourné

Plus que le contenu même des nouvelles théories de la justice, c'est toutefois la façon, à certains égards sommaire, dont elles ont été utilisées dans le débat social, qui a été le principal vecteur de remise en cause de l'objectif de lutte contre les inégalités en tant que priorité des politiques économiques et sociales. Au prix d'interprétations souvent simplificatrices, ce sont en effet les limites à apporter aux politiques d'égalisation qui ont été systématiquement recherchées et défendues, justifiant le coup d'arrêt au resserrement des inégalités intervenu par ailleurs dans les années quatre-vingt. Et ce « renoncement » a largement dépassé les conclusions qui pouvaient être tirées des développements théoriques retenus comme référence, s'exerçant même à l'encontre de certaines de leurs hypothèses.

(14) Michael Walzer, « La justice dans les institutions », *Revue Esprit*, n° 34, mars-avril 1992.

(15) Laurent Thévenot, « Un pluralisme sans relativisme, théories et pratiques du sens de la justice », in : *Justice sociale et inégalités*, sous la direction de Joëlle Afflichard et Jean-Baptiste de Foucauld, Editions Esprit, Paris 1992.

(16) Luc Boltanski et Laurent Thévenot, « Les économies de la grandeur », *PUF-CEE*, Paris, 1987.

Si l'on en revient par exemple à John Rawls, ou même aux théories libérales, rien ne justifie par exemple la perpétuation des inégalités de patrimoines, qui introduisent des distorsions de nature « corporatiste », et des barrières inefficaces en matière d'accès au capital⁽¹⁷⁾. De même, les inégalités économiques ne devraient théoriquement pas générer de discriminations au niveau des statuts sociaux, et de leur reconnaissance collective, les bases sociales de « l'estime de soi » et du « respect de soi-même » devant selon John Rawls rester identiques pour tous⁽¹⁸⁾. Or, les théoriciens de la reproduction ont clairement montré l'étendue et le rôle de ce type de différenciations dans notre société, ainsi que leur tendance à se transmettre d'une génération à l'autre, dans leur triple dimension économique, sociale et culturelle.

Enfin, la mise en œuvre d'une réelle « égalité d'accès aux positions et aux fonctions » ne devrait plus permettre aux trajectoires individuelles d'être contraintes par les positions sociales de départ, ce qui est bien sûr loin d'être le cas aujourd'hui⁽¹⁹⁾. Cela implique forcément de revenir sur l'articulation entre « égalité des chances » et « égalité des conditions », dont il n'est guère réaliste de penser qu'elles peuvent être dissociées l'une de l'autre. Il n'est en effet guère contestable que « plus la structure sociale sera égalitaire, et moins le travail de compensation des handicaps de la naissance sera ardu »⁽²⁰⁾, et que ces deux formes d'égalité sont généralement « des facteurs complémentaires plutôt que des objectifs contradictoires »⁽²¹⁾.

Il ne paraît donc guère possible de s'appuyer sur le renouveau des théories de la justice pour présenter, comme cela a pu être le cas ces dernières années, l'objectif de lutte contre les inégalités comme dépassé. Cet objectif apparaît indissociable de l'idéal démocratique de cohésion sociale, et nécessite une réflexion sur les mécanismes d'établissement et de reproduction des inégalités au sein de système social.

La fin du resserrement des inégalités traditionnelles

Dans ce contexte, la mesure traditionnelle des inégalités par les écarts de revenu ou de patrimoine à un moment donné, n'a qu'une portée relative, ne prenant en compte ni les aspects dynamiques et pluridimensionnels des inégalités, ni les interactions entre variables monétaires et statut social.

Néanmoins, les études réalisées sur les vingt dernières années aboutissent à un constat fort, quels que soient les concepts ou les indicateurs utilisés. Jusque vers la fin des années soixante-dix, la réduction des disparités et de la concentration des revenus a été la règle, résultant à la fois des augmentations du SMIC, des politiques salariales des entre-

(17) Arthur M. Okun, *op. cit.*

(18) John Rawls, *Théorie de la justice*, *op. cit.*

(19) Bruno Théret, « Le rawlisme à la française, le marché contre l'égalité démocratique ? », *Futur antérieur*, n° 8, Hiver 1991.

(20) Tony Andréani et Marc Féray, *op. cit.*

(21) Arthur M. Okun, *op. cit.*

prises, du développement de l'emploi, mais aussi de mouvements complexes touchant l'endogamie sociale, la démographie ou l'activité féminine ⁽²²⁾.

Les années quatre-vingt marquent au contraire une rupture en ce domaine, avec, si ce n'est une reprise, du moins une tendance au maintien des inégalités de salaires et de revenus entre ménages. Cette inflexion est pour partie liée à une modification de la structure de leurs ressources, qui ont évolué de façon différenciée.

La contraction de la part relative des revenus d'activité a été très sensible depuis le début des années quatre-vingt, s'accroissant encore avec la dernière récession ⁽²³⁾. Elle s'est accompagnée, à partir de 1985-86, d'une réouverture modérée, puis d'une stabilisation de l'éventail des salaires, tranchant avec le resserrement des quinze années précédentes, le maintien, voire la réduction, de la hiérarchie des salaires de base s'opposant à l'accroissement des disparités liées aux politiques d'individualisation. L'enquête sur la structure des salaires confirme, dans les établissements de l'industrie et du bâtiment, l'augmentation des inégalités individuelles de salaires entre 1986 et 1992. Cette augmentation va au delà d'un effet de composition de la main-d'œuvre par sexe, âge ou qualification : les inégalités se sont accrues au sein même de la catégorie des jeunes ou des travailleurs non qualifiés, et les politiques salariales propres aux entreprises, combinées avec leur plus ou moins grande capacité à attirer des salariés « performants », y ont pris une part de plus en plus importante ⁽²⁴⁾.

Les revenus des activités indépendantes ont de leur côté évolué de façon divergente au cours des années quatre-vingt, la stabilisation du revenu des agriculteurs s'opposant à la hausse dont ont bénéficié les professions libérales.

Quant aux revenus financiers et patrimoniaux, ils ont, par rapport aux revenus d'activité connu une progression très vive, dépassant plus de deux fois celle du SMIC sur la période 1980-1990 ⁽²⁵⁾. Cet accroissement a eu un impact fortement inégalitaire, car les revenus de la propriété, qui ont par ailleurs bénéficié d'allègements fiscaux plus avantageux, vont habituellement, et sont même allés de plus en plus, aux ménages les plus aisés : ce type de ressources représentait, par exemple en 1987, 12 % du revenu imposable des 5 % de foyers les plus riches, contre 5 % du revenu imposable des 50 % de foyers du bas de l'échelle. La croissance

(22) Voir Geneviève Canceill, « Le revenu des ménages », *Données sociales*, 1990.

(23) Voir notamment CERC, *Les Français et leurs revenus : le tournant des années quatre-vingt*, Documents du CERC, n° 94, la Documentation française, 1989, CERC, *Constat de l'évolution récente des revenus en France (1989-1992)*, Document du CERC, n° 107, la Documentation française, 1993, et *Evolution récente des grandes catégories de revenus perçus par les ménages (année 1993)*, *Insee-résultats*, Collection Emploi-Revenus, n° 81-82, février 1995.

(24) Francis Kramarz, Stéfan Lollivier et Louis-Paul Pelé, « Wage inequalities and firm-specific compensation policies in France », Contribution à la conférence organisée par l'ADRES sur la micro-économétrie des ressources humaines, *Insee Crest*, Paris, octobre 1994.

(25) Madior Fall et Gérard Lattès, « Les revenus des ménages par catégorie socio-professionnelle », *Données Sociales*, 1993.

des revenus du patrimoine semble d'ailleurs s'être poursuivie malgré la récession entre la fin 1990 et la fin 1993, alors que le chômage exerçait une contrainte très forte sur les revenus du travail, mais, avec semble-t-il, un retournement à la baisse en 1994 ⁽²⁶⁾.

Dans le même temps cependant, la socialisation des ressources, et d'une partie de la consommation des ménages s'est poursuivie, avec des prestations sociales, dont la part au sein du revenu disponible est passée de 29 à 34 % entre 1980 et 1990. Ce développement des prestations traduit pour partie la montée des consommations collectives liées à la santé, mais est aussi allé dans le sens d'une redistribution accrue, qui s'est encore accentuée après 1990 avec la montée en charge du RMI. Mais le fait que le financement de ces prestations ait été pour l'essentiel assuré par la voie de cotisations sociales a aussi contribué à réduire la progressivité globale du système de prélèvements ⁽²⁷⁾.

Au bout du compte, le diagnostic reste, pour la première moitié des années quatre-vingt, statistiquement fragile, avec une tendance à un léger accroissement des disparités si l'on raisonne à partir des revenus fiscaux des ménages, et à une légère réduction si l'on raisonne en termes de revenu par tête ou de niveau de vie ⁽²⁸⁾. Par rapport à la période précédente, le constat est toutefois bien celui d'un coup de frein global au resserrement des inégalités, avec aux extrémités de la distribution des écarts accrus entre ménages les plus riches et ménages les plus pauvres. Et les données plus récentes semblent aller dans le sens d'un relatif statu quo, sauf si l'on prend en compte le rôle fortement redistributif joué par le RMI, à travers le mouvement de socialisation de plus en plus intense rendu nécessaire pour compenser l'évolution spontanée des revenus les plus bas.

La possession du patrimoine, qui contribue à la fois aux revenus et au bien-être des ménages (sécurité, transmission, considération), amplifie quant à elle traditionnellement ces inégalités de ressources ⁽²⁹⁾. L'éventail entre ouvriers et professions libérales va par exemple de 1 à 10 pour le patrimoine net d'endettement, et les 10 % des ménages les plus fortunés possèdent un patrimoine de l'ordre de 50 à 100 fois plus élevé que les 10 % de ménages les plus pauvres ⁽³⁰⁾. Les mécanismes d'héritage contribuent bien sûr à ces inégalités, mais ils sont surtout responsables de la concentration des fortunes au sein des ménages les plus riches, jouant

(26) *Evolution récente des grandes catégories de revenus perçus par les ménages*, Insee-résultats, op. cit.

(27) Voir Gérard Malabouche, « Le système de prélèvements est moins progressif en France qu'à l'étranger », *Economie et statistique*, n° 241, mars 1991, et Philippe Brion et Pierre Concialdi, « Les prélèvements obligatoires dépendent peu du niveau des revenus », *Données sociales*, 1993.

(28) Les niveaux de vie de ménages de taille différente sont habituellement comparés à l'aide de revenus par unité de consommation. D'après l'échelle d'Oxford, le nombre d'unités de consommation d'un ménage est égal à 0,3 + 0,7 nombre d'adultes + 0,5 nombre d'enfants, mais d'autres échelles existent prenant en compte différemment le coût de l'enfant.

(29) Denis Kessler, André Masson, « Le patrimoine des Français, faits et controverses », *Données sociales*, 1990.

(30) Jean-Jacques Malpot, Véronique Paquel, Daniel Verger, « Que possèdent les diverses catégories sociales ? », *Données sociales*, 1993.

plus faiblement en ce qui concerne le reste de la population ⁽³¹⁾ ; les très riches défunts (1 %) lèguent ainsi près d'un cinquième du patrimoine total transmis en France, tout en faisant précéder leur succession de donations importantes effectuées de leur vivant ⁽³²⁾.

Dans le domaine du patrimoine également, les écarts entre ménages se sont incontestablement accrus au cours des années quatre-vingt. Ils se seraient stabilisés entre 1986 et 1992, en raison notamment d'une diffusion de plus en plus large de la possession des valeurs mobilières.

Cette approche financière doit enfin être complétée par des éléments relatifs à l'état de santé et aux conditions de vie. Les inégalités sociales en matière de santé semblent globalement avoir eu tendance à se maintenir, sauf dans le domaine de la mortalité infantile ⁽³³⁾. Alors que les disparités se sont réduites entre 1980 et 1990 en ce qui concerne le recours aux consultations médicales, elles se sont accrues du point de vue des sommes que les patients déboursent pour leur santé : les catégories sociales moins favorisées rencontrent en effet des difficultés à financer les dépenses de lunetterie, de soins et de prothèses dentaires, et elles fréquentent beaucoup moins les consultations du secteur à honoraires libres ⁽³⁴⁾.

Et les inégalités sociales devant la mort continuent à refléter étroitement la hiérarchie des catégories socioprofessionnelles, avec des disparités qui se sont même légèrement accrues en vingt ans, en liaison avec celles des modes de vie ⁽³⁵⁾.

En intégrant, comme l'a tenté le CREDOC, l'ensemble de ces éléments dans une approche globale, le constat demeure et se précise ⁽³⁶⁾. Les années quatre-vingt ont vu se poursuivre l'amélioration générale des conditions de vie, avec le maintien des situations relatives d'environ huit dixièmes des français. Mais les écarts se sont creusés entre catégories extrêmes : la situation des ménages les plus désavantagés s'est dégradée, tandis que celle des ménages les plus aisés se trouvait au contraire confortée. Les bénéficiaires de ces mouvements ont surtout été les cadres et les professions libérales, alors que les jeunes, les ouvriers qualifiés, mais aussi les femmes seules et les familles nombreuses, apparaissent au contraire comme les « laissés pour compte » de la décennie. Quant aux retraités, souvent présentés comme les « nouveaux

(31) Anne Lafferère et Daniel Verger, « La transmission du patrimoine entre les générations », *Données sociales*, 1993.

(32) Luc Arrondel et Anne Laferrère, « La transmission des grandes fortunes, profil des riches défunts en France », *Economie et statistique*, n° 273, 1994-3.

(33) Pierre Aïach et Dominique Cèbe, « Les inégalités sociales de santé », *La Recherche*, janvier 1994.

(34) Pierre Mormiche et Cécile Bonnaud, « Le recours aux soins se ralentit, Premiers résultats de l'enquête santé », *INSEE première*, n° 238, décembre 1992.

(35) Guy Desplanques, « L'inégalité sociale devant la mort », *Données sociales*, 1993.

(36) Georges Hatchuel, Viviane Payet-Thouvenot, Guy Poquet, *Les inégalités en France et leur évolution depuis une dizaine d'années*, Collection des rapports du CREDOC, n° 83, février 1990.

privilegiés » de notre société, ils ont acquis avec les actifs une situation de parité, mais dont ne bénéficient ni les plus âgés, ni beaucoup de personnes seules touchées par le veuvage (voir encadré n° 1).

Ces éléments, qui remontent à l'année 1988, ont pu comme les données financières évoluer avec la reprise, puis la récession qu'a connues depuis l'économie française. Néanmoins, les années quatre-vingt apparaissent bien historiquement comme un tournant, marquant un coup de frein au mouvement de réduction des inégalités observé depuis la guerre, dans un contexte de montée des risques de chômage et d'exclusion.

1. Retraités et plus de 60 ans : une parité sans privilège

Les difficultés d'insertion des jeunes et la montée d'une pauvreté touchant plus particulièrement les adultes de moins de 40 ans ont pu conduire à opposer leur situation à celle des plus de 60 ans, considérés comme les « nouveaux privilégiés » de notre société. Et les difficultés annoncées pour le financement des régimes de retraite à l'horizon 2010 ont conforté l'idée que les retraités faisaient peser sur les actifs une charge excessive, par rapport à une capacité contributive correspondant à un équilibre économique et social entre générations.

Or, dans ce domaine également, la généralisation est excessive et trompeuse : l'âge n'est pas devenu, en tant que tel, synonyme de privilège social, même si certains avantages attribués aux retraités ou aux plus de 60 ans méritent d'être revus, pour tenir compte des fortes disparités qui existent en leur sein.

Il est indéniable que la situation des personnes de plus de 60 ans s'est considérablement améliorée depuis les années soixante-dix, où leur revenu disponible par unité de consommation ne représentait que 80 % de celui des actifs. La parité a été atteinte au début des années quatre-vingt, et, en 1984, un écart de 5 % apparaissait même en leur faveur d'après l'enquête sur les revenus fiscaux des ménages, écart passant à environ 10 % pour la classe d'âge des 60 à 70 ans. Cette amélioration est largement due au système des retraites, qui fournit aux personnes âgées 80 % de leurs ressources imposables : le taux de remplacement assuré par ce système va de 90 % pour les travailleurs payés au SMIC environ à 54 % pour la majeure partie des cadres, avec une moyenne de 84 % pour les retraités unipensionnés du régime général ⁽¹⁾.

Surtout, le minimum vieillesse et l'allocation logement qui le complète, ont permis d'écarter quasi totalement cette génération des situations de pauvreté, qui touchent désormais essentiellement les jeunes adultes ⁽²⁾. Les allocataires du Fonds national de solidarité (FNS) sont ainsi deux fois et demie moins nombreux qu'il y a 30 ans, ne représentant plus en 1993 que 12 % des personnes âgées de plus de 65 ans, alors même que le minimum vieillesse a été considérablement réévalué ⁽³⁾.

(1) Source : SESI, échantillon inter-régimes de retraités, 1993.

(2) CERC, « Revenus et conditions d'existence des personnes de plus de 60 ans », *Documents du CERC*, n° 108, 2^e trimestre 1993.

(3) SESI, « Le Fonds national de solidarité au 1^{er} janvier 1993 », *Documents statistiques*, n° 187.

Cette amélioration du revenu des plus de 60 ans conforte une aisance patrimoniale traditionnellement plus forte : les personnes âgées sont plus nombreuses à posséder leur logement que les ménages plus jeunes, et surtout elles ne sont presque plus endettées. Ceci explique un sentiment d'aisance et de sécurité largement partagé par les 60-70 ans, alors que leurs besoins sont en relative diminution du fait de l'évolution de leurs modes de vie ⁽⁴⁾. Dans ce contexte, le troisième âge peut apparaître comme une période privilégiée, où temps, santé, et transferts sociaux se conjuguent pour permettre aux plus de 60 ans d'avoir en toute quiétude une vie culturelle et sociale beaucoup plus riche qu'il y a une dizaine ou une quinzaine d'années ⁽⁵⁾. Et ce sentiment se trouve renforcé par le fait que ce sont les retraités les plus jeunes et les plus actifs, qui bénéficient des pensions, et des niveaux de vie, les plus élevés ⁽⁶⁾.

Mais cette vision idyllique résiste mal à un examen plus attentif. D'abord parce que la parité des niveaux de vie entre ménages jeunes et âgés n'est pas établie quelle que soit la source statistique ou le mode de mesure, et qu'elle est beaucoup moins assurée pour les employés et les ouvriers que pour les cadres.

Ensuite parce que ce niveau de vie chute nettement après l'âge de 70 ans, s'agissant des générations les plus anciennes. Si les femmes n'ont pas eu d'activité professionnelle continue, le veuvage introduit en outre pour elles une forte rupture, et, contrairement aux couples âgés qui ont été les grands gagnants de la décennie quatre-vingt, la situation des personnes âgées isolées apparaît encore largement « à la traîne ». L'ampleur des disparités qui traversent les plus de 60 ans ne peut à cet égard être ignorée. Du fait des inégalités entre salariés, et de la fréquence encore importante des carrières incomplètes, les revenus des retraités restent globalement plus dispersés que ceux des ménages jeunes ⁽⁷⁾.

Les revenus actuels perçus par les personnes âgées sont en outre la contrepartie, et la reconnaissance sociale, des efforts qu'elles ont consenti au cours d'une carrière souvent longue et difficile. Elles ont au cours de leur carrière accepté une mobilité professionnelle importante, et ont fréquemment connu des salaires au rendement et des horaires longs ⁽⁸⁾.

Le niveau actuel des retraites, et le régime de répartition qui lui est associé, font à cet égard partie du contrat social, passé avec des retraités dont le travail a permis, depuis la période de reconstruction, de bâtir notre système de protection sociale. Le système de retraite français, qui combine une logique « bismarckienne », et des mécanismes de solidarité aboutit ainsi à une redistribution verticale paradoxalement plus forte que les régimes « beveridgiens », qui attribuent à tous une retraite de base forfaitaire. Sur l'ensemble du cycle de vie, les salariés les plus aisés sont certes ceux qui tirent le plus de bénéfices de ce système, à travers la superposition de régimes complémentaires, type cadres, au régime général, et surtout du fait d'une durée de vie plus longue. Mais notre système n'a pas eu jusqu'ici besoin de s'appuyer sur des plans de retraite privés, qui sont quasi systématiquement associés aux régimes de retraite forfaitaire et qui, exigeant des ménages un effort de financement à la fois pour le présent et

(4) Olivier Choquet, « La situation relative des personnes âgées en termes de niveau de vie », *Note INSEE*, mars 1994.

(5) Georges Hatchuel, Viviane Payet Thouvenot et Guy Poquet, *op. cit.*

(6) SESI, *Informations rapides*, n° 45, novembre 1993.

(7) « Les disparités de niveau de vie entre retraités », *Note INSEE*, mars 1995.

(8) Serge Volkoff, Antoine Laville et Marie-Claire Maillard, « Ages et travail : contraintes, sélection et difficultés chez les 40-50 ans », *Travail et Emploi*, n° 54, 1992.

pour le futur, ont des effets antiredistributifs avérés dans les pays qui les pratiquent ⁽⁹⁾.

A cet égard, sans revenir en détail sur le problème du financement des retraites, on peut s'interroger sur l'impact des réformes décidées au début de l'année 1993 en ce qui concerne le « contrat social » entre actifs et retraités, et l'équité au sein de ces derniers.

Il ne s'agit pas de nier la nécessité de réviser le montant des pensions et d'élever les taux de cotisations pour passer l'échéance des années 2010, ni de mieux distinguer entre prestations contributives et prestations de solidarité pour clarifier les sources de financement. Mais le choix d'une règle d'indexation des retraites sur les prix, et non par exemple sur les salaires nets, aboutit à exclure les retraités de tous les bénéfices d'une éventuelle croissance future. Les régimes particuliers n'ont en outre pas été touchés, de peur d'avoir à entreprendre une remise à plat pourtant nécessaire, remettant pour partie en cause le lien entre prestations et financement. Enfin, la réforme pénalise davantage les salariés qui ont eu des carrières courtes, et surtout, fait plus peser le poids des ajustements sur les non cadres que sur les cadres ⁽¹⁰⁾.

La situation des plus de 60 ans se trouvera donc fortement modifiée d'ici quinze à vingt ans, et, notamment pour les ménages aux revenus modestes, la parité de revenu avec les actifs atteinte dans les années quatre-vingt risque de redevenir hors de portée. Elle le sera d'autant plus que la précarisation et l'exclusion professionnelle, qui fragilisent beaucoup de travailleurs de 50 à 60 ans, risquent de se poursuivre dans l'avenir. Si les préretraités sont en effet bien rémunérés et protégés, ce n'est pas le cas pour les salariés licenciés entre 50 et 55 ans, voire après 55 ans, qui se trouvent de plus en plus souvent réduits aux prestations de solidarité, et voient leurs droits à retraite amputés en fin de carrière.

L'idée que les plus de 60 ans sont généralement et durablement des privilégiés est donc une illusion, sur laquelle il serait dangereux de fonder une politique.

Même si le problème d'équilibre financier des retraites est loin d'être réglé à l'horizon 2010, il faudra donc prendre garde, dans les solutions choisies, à ne pas pénaliser les retraités les plus fragiles, et à ne pas creuser le fossé, au travers d'un mécanisme comme les fonds de pension individuels, entre ceux qui ont pu mobiliser une épargne personnelle régulière et les autres.

De même, si l'on envisage assez légitimement de faire davantage participer les retraités au financement de l'assurance maladie ⁽¹¹⁾, seule une prise en compte de l'ensemble du revenu des ménages, avec un plancher de ressources suffisant, apparaît comme une solution équitable. Et l'idée de revoir les avantages attribués aux plus de 60 ans (par exemple en matière de transports collectif ou d'accès aux équipements culturels), si elle peut mettre fin à des avantages indus, ne se justifie que si des prestations équivalentes sont mises en place pour les ménages qui en ont besoin.

(9) Voir notamment François Lagarde, Jean-Pierre Launay et François Lenormand, « Les effets redistributifs du système des retraites : une méthode, un constat, et des voies de réforme », *Droit social*, n° 6, juin 1982 et Florence Legros, « Caractère redistributif des systèmes de retraite », *Revue économique*, n° 3, mai 1994.

(10) Voir Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak, « Les retraites en France : des réformes sans plan d'ensemble », *Lettre de l'OFCE*, n° 126, mars 1994 et Rolande Ruellan, « Retraites : l'impossible réforme est-elle achevée ? », *Droit social*, n° 12, décembre 1993.

(11) Les cotisations maladie qui s'appliquent aux retraités sont en 1994 de 1,4 % sur la retraite de base et de 2,4 % sur la retraite complémentaire ; ces cotisations ne s'appliquent qu'aux retraités imposables, qui ne perçoivent pas le minimum vieillesse. Les cotisations correspondantes sont de 6,8 % à la charge des salariés, quel que soit le niveau de salaire, et 12,8 % à la charge des employeurs.

Transformation des structures sociales, mais perpétuation des classements sociaux

Cette approche, essentiellement statistique et financière, est bien sûr insuffisante pour rendre compte de la façon dont l'espace social s'organise et se structure à travers les inégalités, ainsi que des mécanismes de leur reproduction. Cette question est l'objet d'analyses sociologiques multiples et fouillées, dont il ne peut être question de retracer l'ensemble des apports ou des débats. Mais les doutes que ces analyses ont projeté, à partir du milieu des années soixante, sur les politiques traditionnelles de redistribution et d'éducation, gardent toute leur force aujourd'hui.

Les mécanismes de hiérarchisation et de stratification sociale sont ainsi loin de se réduire aux inégalités de revenu ou de conditions matérielles de vie. Le « statut social » est une notion plurielle, qui se réfère à la fois à l'aisance économique, au niveau culturel, au prestige reconnu, ou au pouvoir politique, et dont les « catégories socio professionnelles », qui classent les individus en groupes sociaux à partir des conditions d'exercice de leur profession, donnent une mesure pratique, mais discutable et évolutive ⁽³⁷⁾.

La réflexion sur les inégalités, et leur évolution, se trouve alors confrontée à plusieurs paradoxes. D'un côté, la mobilité économique et professionnelle au cours de la vie active joue de façon importante, et permet à des salariés en nombre significatif de gravir, au cours de leur carrière, les « barreaux » de l'échelle sociale. Entre 1967 et 1982, plus d'un salarié sur deux parmi les ouvriers non qualifiés, les employés et les cadres moyens a par exemple changé de catégorie socioprofessionnelle, dans le cadre d'une mobilité dans presque tous les cas « ascendante », même si cette mobilité se réduit après 35 ans, et si les ouvriers n'arrivent guère à dépasser le niveau d'ouvrier qualifié ou de contremaître ⁽³⁸⁾.

Cette mobilité s'est d'ailleurs accrue entre 1988 et 1993, où davantage d'actifs occupés (16 %) ont changé de catégorie socioprofessionnelle que pendant la première moitié des années 1980. Et les modifications majeures qu'ont connues entre 1982 et 1992 les structures professionnelles et sociales de la société française, avec le recul des professions agricoles et des ouvriers non qualifiés, l'explosion des professions de services et de la catégorie des cadres, se sont accompagnées d'un intense mouvement de promotion interne des professions intermédiaires vers les postes d'encadrement qui, au plan quantitatif, a largement excédé les recrutements externes directs de diplômés de haut niveau ⁽³⁹⁾.

(37) Dominique Merllié et Jean Prévot, *La mobilité sociale*, Editions La Découverte, Paris, 1991.

(38) Agnès Chabanne et Stéfan Lollivier, « Les salariés de 1967, quinze ans après », *Economie et statistique*, n° 210, mai 1988.

(39) Voir Dominique Goux et Eric Maurin, « Dynamique des professions et adaptation du système productif », *Economie et statistique*, n° 261,1-1993 et « Emploi et chômage des cadres 1990-1992 », *INSEE première*, n° 262, juin 1993.

La mobilité sociale « d'une génération à l'autre » a elle-même crû régulièrement au cours de quinze dernières années : même si ce constat porte sur des générations entrées dans la vie active avant la première crise pétrolière, environ deux tiers des hommes de 40 à 59 ans se situent aujourd'hui dans une catégorie socio-professionnelle différente de celle de leur père. La féminisation des emplois induit d'ailleurs une mobilité plus élevée « entre pères et filles », mais celle-ci reflète à la fois le fait que les emplois qualifiés restent moins accessibles aux femmes, et que les employées de sexe féminin ont des origines plus souvent ouvrières que leurs collègues masculins ⁽⁴⁰⁾.

Cependant, et malgré ce mouvement général d'ouverture, l'origine sociale continue à jouer un rôle déterminant dans la transmission des statuts, voire des professions. Au delà des changements structurels de la population active, la mobilité intergénérationnelle reste très limitée d'une extrémité à l'autre de l'échelle sociale. En 1985, on constatait par exemple que plus de 60 % des fils dont le père appartenait aux « classes dominantes » (cadres, professions libérales et intellectuelles, chefs d'entreprise) s'y retrouvaient après l'âge de quarante ans, tandis que seuls 7 % des enfants d'agriculteurs ou d'ouvriers y avaient accédé ⁽⁴¹⁾. Alors que la régression de l'agriculture renforce son caractère de « monde clos », le fossé social entre ouvriers et cadres supérieurs garde, à distance d'une génération, toute son ampleur, tandis que les employés, voire les cadres moyens apparaissent davantage comme des « catégories de passage, à la fois ouvertes et relativement instables » ⁽⁴²⁾.

L'hérédité sociale continue par ailleurs à jouer à un niveau fin et parfois anecdotique : la transmission de père en fils du statut de fonctionnaire, ou même du métier d'enseignant est un fait connu, tandis que les fils d'agriculteurs sont nombreux à s'être orientés vers des métiers comme ceux de chauffeur routier ou de préposé des PTT ⁽⁴³⁾.

La promotion scolaire et professionnelle des femmes a d'ailleurs tendance, paradoxalement, à renforcer ces mécanismes, en confortant, voire en accentuant, les tendances à l'homogamie sociale, que reflète la proximité traditionnelle entre les origines sociales des conjoints ⁽⁴⁴⁾. La similitude du « capital humain » des époux, que prennent désormais en compte certaines études américaines, accroît en effet les disparités de revenus entre ménages, et elle se répercute d'autant plus sur la génération suivante, que le diplôme a pris, au fil du temps, un poids plus important dans la transmission des statuts ⁽⁴⁵⁾.

(40) Alain Chenu, *Les employés*, Collection Repères, La Découverte, Paris, 1994.

(41) Michel Gollac et Pierre Lauthé, « La transmission du statut social, l'échelle et le fossé », *Economie et statistique*, n° 199-200, mai-juin 1987.

(42) Dominique Merlié et Jean Prévot, *op. cit.*

(43) Michel Gollac et Pierre Lauthé, « Les composantes de l'hérédité sociale, un capital économique et culturel à transmettre », *Economie et statistique*, n° 199-200, mai-juin 1987.

(44) Claude Thélot, *Tel père, Tel fils ? Position sociale et origine familiale*, Dunod, Paris, 1982.

(45) Thomas Piketty, « Inégalités et redistribution : développements théoriques récents », *Revue d'économie politique*, n° 6, novembre-décembre 1994.

A l'image de « l'échelle sociale », se superpose donc celle d'un « espace » où les individus se positionnent en fonction du volume et de la nature du capital dont ils sont dotés, ainsi que de leur trajectoire passée et potentielle. Les théoriciens de la reproduction font correspondre à ces positionnements des « habitus », influant sur les styles de vie, les attitudes, l'habillement, les pratiques culturelles ou les goûts réputés d'origine individuelle, et permettant aux catégories sociales de se distinguer et de se reconnaître⁽⁴⁶⁾. Les inégalités sociales traduisent alors des « classements », qui reflètent l'interaction des individus et des structures sociales, et qui ont tendance à se perpétuer et à se reproduire.

Dans la période récente, l'influence du « capital culturel », et en particulier du « capital scolaire » détenu par la famille, semble s'être affirmée dans les mécanismes de transmission des statuts. Au delà du legs direct d'une exploitation ou d'un patrimoine, l'origine sociale et scolaire des parents conserve donc un rôle majeur dans la perpétuation des « classements sociaux », et ce malgré les bouleversements intervenus par ailleurs au sein des structures professionnelles et sociales.

Les illusions de la « démocratisation » du système éducatif

La capacité du système scolaire à réduire ou au contraire à perpétuer les inégalités d'origine familiale, en les « certifiant » par l'intermédiaire du diplôme, se trouve au cœur du débat en aval de ces analyses.

Il faut bien sûr éviter de considérer l'institution scolaire comme un lieu capable, à lui seul, d'agir sur la structure et le profil des trajectoires sociales : la reproduction des aspirations et des attitudes familiales renforcée par les phénomènes d'homogamie, est, on l'a vu, un processus au moins aussi puissant. Et le fait que la société française cristallise autour du seul système éducatif l'ensemble de ses attentes d'une hypothétique « égalisation des chances » en explique aussi pour partie les faillites et les limites.

Nul ne peut bien sûr contester, pour les jeunes générations, l'ampleur de la démocratisation réalisée à partir des années soixante, qui, à la faveur de la promotion de « l'idéal scolaire », a abouti à une augmentation massive des effectifs scolarisés dans le secondaire et le supérieur et à un allongement continu de la durée des études⁽⁴⁷⁾. Alors qu'en 1966, 21 % des jeunes accédaient au niveau du baccalauréat, cette proportion atteignait 63 % en 1993, avec une accélération particulièrement sensible depuis les années quatre-vingt (+ 30 points en 13 ans). Le tiers des sorties du système scolaire s'effectue désormais à un niveau égal ou supérieur au DEUG, ce qui correspond à un quasi doublement en 15 ans,

(46) Pierre Bourdieu, *La distinction, critique sociale du jugement*, Editions de minuit, Paris, 1979.

(47) Christine Rebière, « Les inégalités dans le système scolaire », *Ecoflash*, n° 75, janvier 1993.

tandis que le nombre de jeunes sortant sans qualification du système scolaire a été ramené à moins de 80 000 par an, soit une baisse de 40 % depuis 1980 ⁽⁴⁸⁾.

Cette massification de l'enseignement secondaire et supérieur s'est accompagnée d'une ouverture sociale sensible, dont les filières technologiques et les bacs professionnels ont été largement l'instrument. Les enfants d'ouvriers représentaient, en 1992, 17 % de l'ensemble des bacheliers, et 24 % des bacheliers de l'enseignement technologique. Entre eux et les enfants de cadres supérieurs, les chances de devenir bachelier se sont sensiblement rapprochées, passant d'un rapport de 1 à 4,5 il y a vingt ans, à un rapport de 1 à 3 au cours des années quatre-vingt.

Les études de panel menées, non seulement au niveau du baccalauréat, mais aussi à l'entrée en sixième, en seconde et à l'université confirment de façon incontestable ce mouvement de démocratisation. Mais celui-ci, très fort en fin de cinquième, se réduit au fur et à mesure du déroulement de la scolarité secondaire, et n'a pas empêché, sur la période 1980-1990, que les enfants de cadres supérieurs ou d'enseignants maintiennent, voire consolident, leur avance sur les autres catégories sociales ⁽⁴⁹⁾.

Surtout, malgré ce mouvement général, l'ensemble des hiérarchies scolaires liées à l'origine sociale a perduré sans guère se modifier. Les neuf dixièmes de la hausse du nombre de diplômés âgés de 25 à 35 ans s'explique, entre 1970 et 1993, par la translation générale et uniforme des niveaux de diplôme vers le haut, sans changement, au niveau des hiérarchies observées, des classements liés à l'origine sociale ⁽⁵⁰⁾.

Les inégalités scolaires se sont en outre déplacées et transformées. Celles qui ont une origine proprement économique se sont pour partie relâchées, tandis que le poids des facteurs culturels, et l'influence de la position scolaire des parents se sont au contraire renforcés ⁽⁵¹⁾.

Dans ce cadre, l'accès aux filières « nobles » et aux établissements les mieux cotés, à l'intérieur d'un enseignement général pourtant supposé unifié, est désormais un élément majeur de discrimination sociale, qui ouvre la voie aux filières elles mêmes les plus porteuses et valorisables de l'enseignement supérieur ⁽⁵²⁾. Cette sélection par les « filières » est manifeste au niveau du baccalauréat : les enfants de cadres représentaient en 1990 15 % des lauréats des séries technologiques, plus du tiers

(48) Direction de l'évaluation et de la prospective, *L'état de l'école*, n° 4, octobre 1994.

(49) Gabriel Langouët, « Les années quatre-vingt/quatre-vingt-dix : quelle démocratisation ? », *L'orientation scolaire et professionnelle*, 1993, n° 1, 3-24.

(50) Dominique Goux et Eric Maurin, « Origine sociale et destinée scolaire, l'inégalité des chances devant l'enseignement à travers les enquêtes FQP 1970, 1977, 1985, et 1993 », *Document d'études, DARES*, n° 5, décembre 1994.

(51) Dominique Goux et Eric Maurin, *ibid.*

(52) Paul Esquieu, « La vague lycéenne : un défi pour les années quatre-vingt-dix », *Données sociales*, 1993.

en séries générales et près de la moitié pour le seul baccalauréat C. Elle se prolonge au niveau universitaire, où ils constituaient 30 % des étudiants des disciplines universitaires générales, 40 % des étudiants en médecine-pharmacie-dentaire, et la moitié des élèves des écoles de commerce et d'ingénieurs ⁽⁵³⁾.

La perpétuation de ces inégalités dans un contexte de démocratisation, et les implications qu'elles ont désormais au niveau de l'accès à l'emploi, suscitent un débat entre plusieurs interprétations ou visions concurrentes. Pour les sociologues d'inspiration individualiste, les milieux populaires auraient, de façon tout à fait rationnelle, une moindre préférence que les familles aisées pour la poursuite d'études longues, et privilégieraient naturellement les choix scolaires porteurs de rentabilité immédiate et l'orientation vers les filières à contenu professionnel ⁽⁵⁴⁾. Selon un autre point de vue, les milieux favorisés auraient une meilleure faculté à appréhender les règles implicites, et souvent opaques, de l'orientation scolaire, ce qui leur permettrait de se diriger sans encombre vers les voies « d'excellence scolaire », plus ou moins traditionnelles ⁽⁵⁵⁾. Ils ont en tout cas davantage la capacité d'aider leurs enfants tout au long de leur cursus scolaire ⁽⁵⁶⁾. Pour les théoriciens de la reproduction, ce serait enfin la prégnance au sein de l'école de la culture des « classes dominantes », qui favoriserait et ferait apparaître comme « légitime » la sélection des élèves disposant de l'héritage culturel adéquat, avec une dimension qui va largement au delà du seul « capital scolaire » ⁽⁵⁷⁾.

Ces débats ne sont pas dénués d'enjeux, mais ils reflètent surtout le fait indéniable que les enfants des milieux aisés bénéficient dans leur cursus scolaire, puis professionnel et social, d'« une plus grande aisance dans le monde plus familier de l'école » ⁽⁵⁸⁾.

La rémanence des inégalités dans un contexte de massification a en tout état de cause pour résultat d'accroître les tensions sociales autour de l'école, accompagnées de nouveaux sentiments de frustration et d'injustice.

La sélection en amont pouvait en effet donner l'impression que l'école elle-même était « juste », même si la société ne l'était pas. La démocratisation et l'ouverture ont au contraire fait émerger la conscience des injustices du système ⁽⁵⁹⁾. Elle s'est exacerbée au fur et à mesure que le diplôme a de plus en plus été utilisé par les entreprises comme un

(53) Valérie Roullin-Lefebure et Paul Esquieu, « L'origine sociale des étudiants (1980-1990) », *Note d'information*, Direction de l'évaluation et de la prospective, n° 92-93, octobre 1992.

(54) Raymond Boudon, *L'inégalité des chances*, A. Colin, Paris, 1973.

(55) Antoine Prost, *L'enseignement s'est-il démocratisé ?*, PUF, 1986.

(56) François Héran, « L'aide au travail scolaire : les mères persévèrent », *INSEE première*, n° 350, décembre 1994.

(57) Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *Les héritiers*, Editions de minuit, Paris, 1964.

(58) Valérie Roullin-Lefebure, et Paul Esquieu, *op. cit.*

(59) François Dubet, « Massification et justice scolaire », in : *Justice sociale et inégalités*, Editions Esprit, Paris, 1992.

« signal » ou une garantie d'adaptabilité dans les processus de sélection de leur main-d'œuvre, et que les moins diplômés se sont trouvés en butte à des phénomènes de « file d'attente », et à des périodes prolongées d'instabilité professionnelle. La « norme sociale » du diplôme, à la fois clé d'entrée dans la vie professionnelle et facteur de rejet pour ceux qui n'en possèdent pas, s'est alors accompagnée de phénomènes de « surqualification-déclassement », qui sont pour les diplômés de niveau intermédiaire une source particulière de frustration et d'inquiétude, dans un contexte où le chômage de masse a encore accru les attentes vis-à-vis de l'école ⁽⁶⁰⁾.

Et l'institution scolaire, parce qu'elle procède en son propre sein à une sélection s'étendant tout au long de la durée des études, se trouve directement confrontée aux aspirations déçues d'« exclus de l'intérieur », pour qui la relégation dans une filière peu valorisée signifie renoncement social, sentiment de « misère » par rapport à ceux qui ont réussi, et surtout angoisse vis-à-vis d'un avenir professionnel incertain ⁽⁶¹⁾. Cette déception est d'autant plus légitime que, pour les enfants des milieux populaires, et en particulier pour les filles, l'obtention d'un « bon diplôme » est un investissement particulièrement rentable en termes d'ascension sociale, même si, de façon globale, les enfants d'origine favorisée continuent à accéder plus facilement, à diplôme équivalent, aux positions d'encadrement ⁽⁶²⁾.

La politique d'éducation est donc, face à ces déceptions et à ces attentes, confrontée à un défi, qui ne peut se réduire à la prévention de l'échec à l'école élémentaire, ou au soutien scolaire différencié dans les zones en difficulté. Le problème est pour elle de s'attaquer aux mécanismes de reproduction liés au fonctionnement même du système scolaire, bien qu'il soit clair que l'enjeu porte aussi sur les modes de sélection à l'œuvre sur le marché du travail. Et ceci recouvre, au delà de la fiction de l'égalité « formelle », une conception de l'enseignement qui surévalue, dans les « classements » scolaires, les acquis formels et théoriques, ainsi que l'existence de mécanismes plus ou moins « cachés » de sélection par l'orientation, le choix des filières ou des établissements.

Le cercle chômage-désinsertion-pauvreté, principale inégalité des années de crise ?

La réflexion sur les inégalités s'est toutefois déplacée sur un autre terrain lorsque, dans les années quatre-vingt, le sous emploi est apparu à l'origine de « nouvelles » formes de pauvreté et d'exclusion sociale, que

(60) Mireille Elbaum, « Pour une autre politique de traitement du chômage », *Revue Esprit*, n° 8-9, août-septembre 1994.

(61) Pierre Bourdieu, Patrick Champagne, « Les exclus de l'intérieur », et Pierre Bourdieu, « Effets de lieu », in : *La misère du monde*, *op. cit.*

(62) Direction de l'évaluation et de la prospective, *L'état de l'école*, *op. cit.*

l'approche des inégalités développée au cours des années de croissance se révélait impuissante à appréhender et à contenir.

Non que les phénomènes de pauvreté ou d'exclusion n'aient pas été perçus et débattus auparavant, comme en témoignent les discussions des années soixante-dix autour des « oubliés de la croissance », du « Quart-Monde », ou de « l'impôt négatif »⁽⁶³⁾. Mais la pauvreté apparaissait essentiellement comme un résidu, concentré sur certaines catégories de population (personnes âgées, mères isolées, travailleurs immigrés), et résorbable par la voie de politiques spécifiques en faveur du logement, des familles ou des retraités, ainsi que par une augmentation des salaires des travailleurs du bas de l'échelle dont le SMIC s'est voulu le levier principal⁽⁶⁴⁾.

Avec l'extension d'un chômage de masse de plus en plus long, et, compte tenu des difficultés financières de l'assurance chômage, de moins en moins bien indemnisé, la perspective s'est modifiée. La pauvreté, qui a régressé en valeur absolue, s'est aggravée pour les plus défavorisés. Elle est apparue avant tout liée à l'absence ou à la précarité de l'emploi, alors que la notion « d'exclusion » professionnelle et sociale, était mise en avant à propos d'un ensemble de situations allant de l'extrême pauvreté, à l'éloignement durable du monde du travail, en passant par l'absence de logement fixe, et l'impossibilité d'être partie prenante « à la citoyenneté »⁽⁶⁵⁾.

Le sous emploi massif, et la sélectivité que le marché du travail fait jouer à l'encontre des personnes catégorisées comme les moins employables, ont constitué à l'évidence le terreau de nouvelles formes d'inégalités, dont le développement a été ressenti comme une fracture majeure.

Dans un système où allocation des revenus et protection sociale restent pour l'essentiel fondés sur la référence au contrat de travail, et où, comme en France, le salaire minimum protège les travailleurs à temps complet contre la pauvreté, c'est effectivement l'éloignement ou la précarité de l'emploi, qui sont le principal facteur de fragilité financière et sociale.

Ainsi, la majorité des bénéficiaires du RMI, qui étaient fin 1994 environ 830 000 en métropole, non seulement n'ont pas de travail, mais n'ont pas assez travaillé au cours de leur vie professionnelle pour conserver des droits à l'assurance chômage : alors que 20 % d'entre eux n'ont jamais travaillé, 15 % ont connu un long arrêt de travail, et 23 % une vie professionnelle dominée par les périodes de chômage. Le RMI a à cet

(63) Voir René Lenoir, *Les exclus. Un français sur dix*, Le Seuil, Paris, 1974 et Lionel Stoléro, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, Paris, 1974.

(64) Marie-Thérèse Join-Lambert et alii, *Politiques sociales*, Presses de la FNSP et Dalloz, Paris, 1994.

(65) Joël Roman, « Exclusion : la question sociale de cette fin de siècle », *Revue Esprit*, mars-avril 1993.

égard révélé les difficultés de personnes seules (59 % des allocataires), souvent âgées de moins de 35 ans (la moitié des allocataires), dont le désir de travailler s'est trouvé confronté aux conséquences stigmatisantes d'un passé professionnel chaotique ⁽⁶⁶⁾.

Diverses études ont par ailleurs montré les difficultés budgétaires et la dégradation des conditions de vie des ménages confrontés à un chômage prolongé, même si cela ne les conduit pas forcément en deçà des seuils de pauvreté ⁽⁶⁷⁾. Contraints à réduire au fil du temps, non seulement leurs dépenses de loisirs ou de santé, mais aussi d'habillement ou de transport, leur recherche d'emploi s'en trouve souvent affectée, favorisant les comportements de repli sur soi et de découragement ⁽⁶⁸⁾.

Au delà des problèmes de ressources, le travail, et le statut qui lui est associé, demeurent en outre dans notre société la source principale de socialisation et de reconnaissance. La hiérarchie des « statuts » sociaux est ainsi étroitement fonction des statuts juridiques, et de leurs liens à l'emploi, depuis l'emploi public ou assimilé jusqu'aux statuts d'assistés, en passant par les statuts d'insertions ou ceux qui apparaissent comme « dérivés de l'emploi » ⁽⁶⁹⁾. De même, le travail continue à jouer un rôle central dans l'élaboration des identités sociales, qui résultent à la fois de la construction de « liens sociaux », et de la réalisation de projets et de trajectoires personnels ⁽⁷⁰⁾.

L'absence prolongée d'emploi, ou, pour les jeunes, de perspectives professionnelles, est alors un facteur majeur de désinsertion sociale, logiquement considéré comme la principale source d'inégalité et de discrimination, par une société qui a pourtant choisi un mode de « partage du travail » favorable aux salariés adultes et qualifiés.

L'extension de la notion d'exclusion ou les dangers d'un concept « fourre tout »

Ce constat, qu'il est difficile de ne pas partager, a toutefois abouti à un discours général sur « l'exclusion », qui, au fur et à mesure qu'il se banalisait, a fait de ce terme une notion de plus en plus vague et

(66) Voir Commission nationale d'évaluation du RMI, *RMI le pari de l'insertion*, La Documentation Française, Paris, 1992 et Bulletin d'information de la DIRMI, Spécial bilan 1993, juillet 1994.

(67) Les seuils communément admis, par exemple par l'étude du CERC, en ce qui concerne les situations de pauvreté sont de 60 francs par jour et par unité de consommation pour la grande pauvreté, et de 90 francs par jour et par unité de consommation pour la précarité financière.

(68) Voir notamment Stéphane Portier, Roger Rabier, Patrick Salvatori, Philippe Scherrer et Robert Viatte, « Des difficultés budgétaires accrues pour les chômeurs ouvriers », *Données sociales*, 1990, Maria-Thérèse Pignoni, « Le vécu du chômage de longue durée, Résultats d'études qualitatives », *Premières Informations*, n° 272, mars 1992 et surtout CERC, *Précarité et risque d'exclusion en France*, Documents du CERC, n° 109, 3^e trimestre 1993.

(69) Dominique Schnapper, « Rapport à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux », *Revue Française de sociologie*, vol. XXX, 1989, 3-29.

(70) Claude Dubar, « Le travail, lieu et enjeu des constructions identitaires », *Projet*, n° 236, hiver 1993-1994.

extensive, couvrant un ensemble de situations, qui ne peuvent de fait être confondues.

On sait par exemple que le chômage et la précarité, même subis pendant plusieurs années, sont loin de correspondre ou de mener toujours à l'exclusion définitive de l'emploi. Même après une année continue passée au chômage, près de 40 % des chômeurs de longue durée se réinsèrent spontanément dans les vingt mois qui suivent. Les parcours de ces chômeurs sont surtout extrêmement divers, et procèdent de phénomènes complexes, liés au passé personnel et professionnel des individus, et aux « ruptures » qu'ils ont pu connaître au cours de leur vie ⁽⁷¹⁾. Même dans le seul domaine de l'activité professionnelle, il est donc difficile de définir a priori une notion, ou des catégories « d'exclus » potentiels, ce qui n'est pas sans poser question à des politiques d'emploi, habituées à sélectionner, et à désigner des « publics cibles », à partir de catégorisations administratives ou statistiques ⁽⁷²⁾.

De même, les situations de chômage et de pauvreté ne se recoupent que partiellement, et ne peuvent complètement être assimilées ⁽⁷³⁾. La pauvreté résulte en général d'un cumul de difficultés, parmi lesquelles l'absence ou la perte d'emploi sont un élément qui se combine ou s'ajoute à d'autres. Parmi les 10 % de ménages qui avaient en 1994 les niveaux de vie les plus faibles, 36 % étaient ainsi titulaires d'un emploi, tandis que non seulement les chômeurs, mais aussi les jeunes et les familles avec enfants et un seul conjoint actif, étaient devenus davantage exposés au risque de pauvreté qu'en 1987 ⁽⁷⁴⁾. Une fraction significative des titulaires du RMI cumulent par exemple avec leur allocation des revenus de travail, qui, temporaires et de faible montant, ne leur permettent pas de sortir de la pauvreté, tandis que d'autres ne recherchent pas d'emploi et ne se considèrent pas comme chômeurs ⁽⁷⁵⁾. De même, les ruptures conjugales jouent un rôle important dans la dégradation de la situation des personnes fragiles, surtout, mais pas seulement, lorsqu'elles s'accompagnent de charges familiales. Enfin, les problèmes familiaux ou les ruptures affectives connues dans la jeunesse exercent une empreinte marquante sur les individus, faisant de la pauvreté une situation dont ils ont beaucoup de mal à sortir, à la différence des difficultés dues à des causes accidentelles comme la perte d'un emploi ⁽⁷⁶⁾.

Les notions de chômage et de pauvreté ne prennent enfin qu'indirectement en compte les nouvelles formes de ségrégation de l'espace et de

(71) Didier Gélot et Nathalie Siprès, « Entre réinsertion et exclusion : logique des itinéraires des chômeurs de longue durée », *Travail et Emploi*, n° 55, 1, 1993.

(72) Mireille Elbaum, *op. cit.*

(73) Commissariat Général au Plan, *Exclus et exclusions*. Connaître les populations, comprendre les processus, Rapport du Groupe technique présidé par Philippe Nasse, La Documentation française, Paris, 1992.

(74) Nicolas Herpin et Christine Chambaz, « Les bas niveaux de vie », *INSEE première*, n° 363, février 1995.

(75) Cédric Afsa, « Le Revenu Minimum d'Insertion : une prestation d'accompagnement ? », *Economie et statistique*, n° 52, mars 1992.

(76) André Villeneuve, « Les formes multiples de la pauvreté et le rôle des difficultés de jeunesse », *Données sociales*, 1993.

la ville qui caractérisent, par exemple, certaines banlieues, cités ou quartiers.

Certes, le taux de chômage est bien, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, supérieur de près de 10 points à la moyenne nationale, et il l'est encore plus pour les jeunes, qui y sont en même temps à la fois plus nombreux et plus souvent étrangers⁽⁷⁷⁾. Mais ces quartiers ont aussi pour caractéristiques d'être des espaces « déchirés » (par exemple par des voies ferrées ou des autoroutes), et l'ensemble de leurs habitants, quelle que soit leur situation en termes d'emploi ou de ressources, souffrent de se trouver dans une situation de « relégation », et d'être cantonnés à un « mauvais lieu »⁽⁷⁸⁾. Ces quartiers cumulent en effet ségrégation géographique, fragilité économique et image dévalorisée, même si l'implantation au quotidien des services publics y a jusqu'ici permis d'éviter une dérive « à l'américaine », caractérisée par l'abandon public et la dislocation sociale des quartiers pauvres des centres villes⁽⁷⁹⁾.

Quant à l'idée « d'exclusion sociale », elle vise plus spécifiquement les situations de « désaffiliation » combinant isolement social et absence de droits reconnus aux individus⁽⁸⁰⁾. Du point de vue du Conseil de l'Europe ou de la Communauté Européenne, elle appréhende les situations de « déni de droits », aboutissant au non respect de fait de droits civils, sociaux ou politiques déclarés en principe ouverts à tous⁽⁸¹⁾. Et, là encore, les recouvrements ne sont que partiels entre l'exercice effectif des droits et des rôles sociaux, et les définitions habituelles du chômage et de la pauvreté.

Ces clarifications ne visent bien sûr pas à minimiser, en jouant sur des aspects sémantiques, l'ampleur et les conséquences sociales du sous emploi. Elles veulent surtout montrer la diversité des phénomènes et des processus communément regroupés sous le terme d'« exclusion », ainsi que la nécessité de s'attaquer aux causes et aux mécanismes qui en sont à l'origine. Or, l'utilisation « extensive » du concept d'exclusion a implicitement abouti à la considérer comme « un phénomène à part, dissociable du fonctionnement de la société »⁽⁸²⁾. Le thème général de la « lutte contre l'exclusion », a de fait conduit à assigner aux politiques sociales un objectif prioritaire de « réparation », en admettant implicitement que l'action globale contre les inégalités devait s'effacer devant les impératifs de l'efficacité économique, et en renonçant à intervenir sur le

(77) Michel Castellan et Maryse Marpsat, « Les quartiers prioritaires de la politique de la ville », *INSEE première*, n° 234, décembre 1992.

(78) Jean-Marie Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros Alternatives, Paris, 1991.

(79) Voir Loïc J.D. Wacquant, « De l'Amérique comme utopie à l'envers » in : *La misère du monde*, Editions du Seuil, Paris, 1993 et Nicolas Herpin, « L'urban underclass chez ces sociologues américains : exclusion sociale et pauvreté », *Revue française de sociologie*, XXXIV, 1993.

(80) Robert Castel, « De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation », in Jacques Donzelot, *Face à l'exclusion*, Editions Esprit, Paris, 1991.

(81) Marie-Thérèse Join-Lambert, « Exclusion, égalité devant la loi et non discrimination », *Rapport introductif pour le séminaire organisé par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe*, septembre-octobre 1994.

(82) Marie-Thérèse Join-Lambert, *ibid.*

fonctionnement d'ensemble du système économique et social, tant au niveau de la régulation macro-économique, que des phénomènes de sélection à l'œuvre sur le marché du travail.

Une nouvelle légitimité pour la lutte contre les inégalités

La relative impuissance des politiques d'avant crise face aux conséquences de la montée du chômage a donc conduit, dans les années quatre-vingt, à un renversement de perspective. La remise en cause générale des inégalités a été opposée à la lutte contre l'exclusion, et, surtout, à la recherche d'une efficacité économique accrue, qui, selon certaines thèses, réclamerait une dispersion salariale plus forte, et un système de prestations et de prélèvements ne pénalisant pas les accroissements de revenus.

Or, dans le domaine économique comme dans le domaine social, ces thèses ne sont pas forcément pertinentes, et il apparaît surtout dangereux d'envisager pour la France un développement économique fondé sur l'accroissement des inégalités entre riches et pauvres, entre revenus du capital et revenus du travail.

Même s'il faut leur redonner de nouveaux contours et de nouvelles méthodes, la lutte contre les inégalités et la cohésion sociale doivent être remises au centre du débat, et peuvent aller de pair avec une efficacité économique accrue. Cela dépend en partie d'une politique globale de croissance, dont le contenu ne sera pas évoqué ici, mais dont l'objectif devrait être au niveau européen d'utiliser l'ensemble des marges macro-économiques disponibles. La réflexion doit également porter sur la « réforme de l'Etat-providence », et sur les différentes dimensions des politiques sociales : il paraît à cet égard illusoire qu'elles tentent de « jouer l'exclusion contre les inégalités »⁽⁸³⁾, en n'agissant pas simultanément sur ces deux terrains, avec une approche renouvelée.

Inégalités sociales et efficacité productive : un lien économique contestable

La justification des inégalités comme facteur d'efficacité économique a donc été remise en avant au cours des années quatre-vingt, avec les difficultés durables qu'avaient désormais les économies industrialisées à retrouver les chemins de la croissance et du plein emploi.

(83) Jean-Baptiste de Foucauld, *op. cit.*

Auparavant en effet, les Trente Glorieuses avaient permis de concilier modernisation de l'économie, croissance des revenus et réponse aux revendications d'équité sociale, grâce à une dynamique fondée sur l'accroissement continu de la compétitivité et de la productivité du travail, dans un contexte d'ouverture aux échanges encore limitée et de stabilité des changes. Après les chocs pétroliers, les dispositifs de protection sociale ont d'abord été mobilisés, avec un effet appréciable, en tant qu'« amortisseurs sociaux » mais, en l'absence de retour à la croissance, leur poids sur les capacités de financement des entreprises, et les tensions qu'ils engendraient sur la répartition du revenu ont contribué à les mettre en accusation ⁽⁸⁴⁾.

La résurgence dans le débat social des thèses économiques libérales a alors focalisé l'attention sur les distorsions qu'induisaient ces dispositifs par rapport aux mécanismes de marché, et sur le chômage structurel qui pouvait en résulter, par rapport à une situation d'équilibre économique de référence ⁽⁸⁵⁾. Et la voie empruntée par l'économie américaine qui a créé de nombreux emplois à faible productivité au prix de dispersions salariales accrues et d'une protection sociale réduite, a pu faire penser que les économies européennes étaient incapables de « s'adapter aux changements structurels » ⁽⁸⁶⁾, en continuant à préférer des mécanismes socialement protecteurs, mais économiquement inefficaces.

Or, le lien supposé entre inégalités et efficacité économique apparaît loin d'être réellement établi.

Au plan théorique d'abord, on peut rappeler qu'une des hypothèses importantes des modèles d'équilibre général, qui appréhendent les mécanismes de régulation sociale comme des « distorsions », est que les agents disposent à l'origine de ressources suffisantes pour leur permettre de subsister tout au long de leur vie. L'irréalisme de cette hypothèse, dans des sociétés où les salariés ne sont souvent dotés que de leur capital humain, oblige forcément, pour assurer la pérennité sociale, à adopter d'autres systèmes de répartition que la rémunération des facteurs selon leur productivité marginale ⁽⁸⁷⁾. Par ailleurs, et sans sortir du cadre de la théorie micro-économique, le développement des inégalités est à l'origine « d'imperfections », qui, dans les domaines de la circulation du capital financier, de la production du capital humain, de l'innovation technologique ou de la diffusion des nouveaux biens nuisent à l'optimum économique : une place s'impose alors pour une « théorie économique des inégalités » donnant toute leur place aux politiques de redistribution ⁽⁸⁸⁾.

(84) Robert Boyer, *op. cit.*

(85) Pierre-André Chiappori, « Inégalités, efficacité et redistribution », in : *Justice sociale et inégalités*, Editions Esprit, Paris, 1992.

(86) Voir notamment OCDE, *Etude sur l'emploi*, Paris, 1994.

(87) Voir N. Georgescu Roegen, cité par Jean-Paul Fitoussi, « Scénarios pour l'emploi : les figures du possible et de l'utopique », Contribution au colloque « Changement technique, mondialisation, emploi – où allons-nous ? », Bicentenaire du CNAM, novembre 1994.

(88) Thomas Piketty, *op. cit.*

En matière de croissance, certains modèles montrent en outre que la réduction ex-ante des inégalités, par exemple à travers le système scolaire, est un élément favorable aux dynamiques d'accumulation, ne serait ce que pour éviter, ex-post, des prélèvements sociaux supplémentaires⁽⁸⁹⁾. Enfin, les mécanismes ou institutions qui garantissent la cohésion sociale sont producteurs d'externalités, de réductions d'incertitudes, de « coordinations », et de logiques collectives, dont on sait qu'elles jouent positivement sur les performances des systèmes productifs et des économies nationales⁽⁹⁰⁾.

Dans les domaines concrets où ces considérations s'appliquent, il n'est guère non plus possible de conclure à un effet négatif des mécanismes de redistribution, et le modèle d'un plein emploi restauré grâce à des inégalités accrues n'apparaît en rien comme un choix inéluctable.

Un premier point de débat, assez peu fréquemment traité, concerne la capacité d'une distribution fortement inégalitaire des revenus à engendrer un supplément d'épargne pour financer l'accumulation du capital, et à induire des créations d'emplois dans la sphère domestique. Alors que le lien causal entre épargne des ménages et investissement productif n'est à moyen-long terme guère établi, la récession de 1991-1993 n'a, pour la dernière période, pas davantage plaidé pour cet enchaînement : c'est avant tout la hausse du chômage qui a conduit les ménages, par précaution, à accroître leur taux d'épargne, tandis que les entreprises continuaient faute de demande à réduire leurs investissements, malgré des capacités de financement largement excédentaires.

Un autre argument habituellement avancé est que les disparités de revenus peuvent favoriser la création d'emplois domestiques par les ménages les plus aisés. L'expérience de l'aide fiscale aux « emplois familiaux », s'adressant par définition aux ménages à hauts revenus, a pu sembler aller dans ce sens, permettant de révéler par création ou par « blanchiment » du travail au noir plus de 100 000 nouveaux employeurs, même s'ils ne recourent à ce type d'emplois que pour des fractions de temps limitées à en moyenne huit heures par semaine⁽⁹¹⁾. Mais, plus que les bienfaits de l'ouverture des revenus, ces résultats illustrent l'intérêt qu'auraient de nouveaux modes de financement pour ce type de services, de façon à permettre, par l'association de contributions privées et collectives, aux ménages moins aisés d'en bénéficier également⁽⁹²⁾.

(89) Dominique Guellec et Pierre Ralle, *Les nouvelles théories de la croissance*, Collection Repères, Editions la Découverte, Paris, 1995.

(90) Voir les évolutions récentes de la théorie économique, et notamment l'article de synthèse d'André Orléan, « Vers un modèle général de la coordination économique par les conventions », in : *Analyse économique des conventions*, PUF, 1994.

(91) DARES, « L'incitation fiscale à la création d'emplois familiaux », *Premières Informations*, n° 324, mars 1993.

(92) Guy Roustang, « A quelles conditions les services peuvent-ils créer des emplois ? », *CFDT-Aujourd'hui*, n° 102, septembre 1991.

Du débat sur l'effet des dispersions salariales...

Le principal point de discussion concerne plus directement les effets de la dispersion salariale, et des mécanismes institutionnels mis en place pour la corriger. En situation d'équilibre néoclassique, la dispersion des salaires est censée rendre compte des différentiels de productivité entre individus, et permettre une allocation optimale des facteurs, qui élimine le chômage involontaire ; toute distorsion dans le système de prix est alors vue par les tenants de cette approche comme un facteur d'inefficacité et de chômage.

Dans les pays industrialisés, la dispersion observée des rémunérations demeure en général moins importante, et d'évolution moins heurtée que celle des productivités du travail, mettant en évidence l'existence de régulations complexes entre entreprises, salariés, mécanismes de négociation, et institutions qui interviennent sur les marchés du travail⁽⁹³⁾. Au cours des années quatre-vingt, l'éventail des gains s'est cependant élargi dans douze pays parmi les dix sept étudiés par l'OCDE. Cet élargissement a été particulièrement prononcé au Royaume-Uni et aux Etats-Unis ; il a été plus modéré en Suède, au Japon ou en France, tandis que le Danemark et l'Allemagne voyaient la dispersion des gains se stabiliser ou se réduire⁽⁹⁴⁾.

Ces évolutions reflètent pour partie l'existence d'écart croissants, dans la plupart des pays, entre les demandes de travail qualifié et non qualifié. L'ouverture de l'éventail des salaires a alors pu contribuer, dans les pays anglo-saxons, à la création de nombreux emplois peu rémunérés, notamment dans le secteur des services marchands. Mais, en ce domaine également, les conclusions ou explications univoques doivent être prises avec précaution.

Le cas des Etats-Unis est de ce point de vue très intéressant. L'augmentation rapide des inégalités salariales dans les années quatre-vingt y est allée de pair avec une stagnation du salaire moyen, induisant une forte diminution en termes réels des gains du bas de l'échelle, notamment pour les jeunes hommes de niveau secondaire. Cette « polarisation » s'explique bien sûr par l'accroissement des écarts liés à l'âge et à l'éducation, mais aussi par des différences accrues entre groupes d'individus présentant des caractéristiques semblables, et par de fortes disparités dans les réactions des firmes et des branches d'activité aux conditions de la concurrence⁽⁹⁵⁾. L'ouverture aux échanges extérieurs y a sans doute contribué, mais une déformation structurelle sensible de la production est surtout intervenue au profit du secteur des services, et semble responsable, plus que l'évolution des salaires elle-même, de

(93) Bénédicte Reynaud, *Les théories du salaire*, Collection Repères, La Découverte, Paris, 1994.

(94) OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1993, chapitre 5.

(95) Frank Levy et Richard J. Murnane, « US earnings levels and earnings inequality : a review of recent trends and proposed explanations », *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, septembre 1992.

l'essentiel des créations d'emploi⁽⁹⁶⁾. Ces évolutions se sont surtout traduites par la disparition d'un grand nombre d'emplois traditionnellement situés « au milieu de l'échelle », et fournissant à leurs titulaires un niveau de vie correspondant au standard habituel de la « classe moyenne » (maison, voiture, etc.). Avec l'existence de nombreux salariés à temps plein ou à temps partiel se situant « au-dessous du seuil de pauvreté », et un nombre élevé de « travailleurs découragés » à la lisière de l'inactivité, le modèle social américain s'est donc trouvé profondément remis en cause, et suscite aujourd'hui des interrogations sur sa capacité à développer des emplois plus productifs et mieux rémunérés.

Au delà du cas « polaire » de l'économie américaine, il est difficile de faire apparaître une relation claire, et valable pour tous les pays, entre la dispersion des salaires, appréhendée au niveau individuel ou à celui des branches, et les évolutions de productivité, d'emploi ou de chômage⁽⁹⁷⁾.

La structure, et l'évolution des disparités salariales résultent largement de mécanismes institutionnels, tels que la portée et le fonctionnement des négociations collectives, la force et les traditions des partenaires sociaux en présence, le sens et la légitimité des interventions étatiques.

Les hiérarchies salariales reflètent par exemple en Allemagne la coexistence de règles professionnelles nationales, liées au système de formation dual, et de régulations fortes au niveau des branches. Au Royaume Uni, c'est au contraire la négociation d'entreprise qui prédomine, dans le cadre d'une logique traditionnelle de métiers aujourd'hui battue en brèche, tandis que les entreprises japonaises développent une vision collective du travail d'équipe, en continuant à donner un poids important aux critères d'âge et d'ancienneté⁽⁹⁸⁾.

Les liens entre ces mécanismes et les performances économiques ont alors des dimensions multiples, qui mettent en jeu de façon profonde les traditions et les régulations propres aux économies nationales, et dont les débats sur les niveaux optimaux de la négociation, ou la légitimité économique des interventions étatiques ne donnent qu'une vision partielle⁽⁹⁹⁾.

(96) Voir Olivier Cortes et Sébastien Jean, « Disparités des salaires et échange international : le cas des Etats-Unis », *Lettre du CEPII*, n° 121, février 1994 et Patrick Artus, « Lien salaire réel-productivité-emploi : bien comprendre le modèle américain avant de l'importer en France », *FLASH*, Caisse des dépôts et consignations, Service de la recherche, n° 94-53, décembre 1994.

(97) Les « classements » que l'OCDE établit entre les pays en matière de dispersion salariale ne correspondent guère à leurs performances en matière d'emploi et de chômage, les exceptions les plus notables étant l'Allemagne et le Japon, mais aussi la France où la dispersion des salaires est en sens inverse parmi les plus élevées d'Europe.

Sur la dispersion entre branches, voir Chantal Cases, « La dispersion des salaires dans neuf pays industrialisés », *Revue de l'IRES*, n° 9, automne 1991.

(98) François Eyraud et Patrick Rozenblatt, *Les formes hiérarchiques : travail et salaires dans neuf pays industrialisés*, *Cahiers Travail et Emploi*, MTEFP, La Documentation française, Paris, 1994.

(99) Voir par exemple Pierre Cahuc et André Zylberberg, « Existe-t-il une relation entre centralisation des négociations salariales et performances économiques ? » in : *Emploi, nouvelles données*, Bernard Gazier éd., Economica, Paris, 1993, et Jean-Pierre Faugère, « L'Etat et la formation des salaires : logique de marché et logique politique », *Revue française d'économie*, hiver 1994.

Plus fondamentalement, dans le cas français, on est conduit à s'interroger sur ce que rémunèrent effectivement les dispersions salariales observées.

Les travaux du CEREQ ont par exemple montré que les relations entre productivité, qualification et systèmes de classification salariale donnaient lieu à des interactions complexes, articulant les compétences spécifiques aux individus, leur mode de reconnaissance par les entreprises ou les branches, et l'organisation des postes et des collectifs de travail⁽¹⁰⁰⁾.

L'analyse des hiérarchies salariales sur longue période montre en outre, qu'alors que le rôle de l'ancienneté a tendance à diminuer, les diplômes initiaux jouent un rôle de plus en plus déterminant dans la fixation des écarts de salaires, même si, au fil du temps, les diplômes intermédiaires ont vu leur rendement relatif s'effriter. Mais la « valeur » des diplômes rémunère moins, en France, des années d'acquisition de capital humain, que la certification officielle, par le système scolaire, de compétences censées être transférables. Et ceci se combine avec une forte diversité des pratiques d'entreprises, dans la sélection de leur main-d'œuvre comme dans la valorisation de ses acquis⁽¹⁰¹⁾.

De même, les conditions de travail difficiles (charges lourdes, postures pénibles, horaires décalés, températures basses ou élevées, etc.) ne donnent lieu à rémunération plus élevée, que si elles sont visibles, « objectivables », et surtout explicitement reconnues par la direction de l'entreprise ; elles sont au contraire, lorsque ce n'est pas le cas, associées à des postes de travail dévalorisés et mal payés, relevant du marché du travail dit « secondaire ».

Et c'est au bout du compte les formes de travail donnant lieu à l'exercice d'un pouvoir ou d'une autorité au sein de l'entreprise, qui procurent les différentiels de salaires les plus substantiels, surtout si elles s'accompagnent de l'exercice explicite d'attributs hiérarchiques⁽¹⁰²⁾. L'importance que revêtent, en France, ces « distinctions catégorielles », est particulièrement frappante lorsque l'on compare les structures de salaires des industries françaises et japonaises. Alors que les carrières ouvrières y sont en même temps plus ouvertes, les hiérarchies salariales sont, globalement, beaucoup plus resserrées au Japon pour les salariés masculins. Elles ne sont pas « tirées vers le haut », comme c'est le cas en France, par l'existence de hauts salaires « non ouvriers », liés aux statuts d'ingénieur ou de cadre⁽¹⁰³⁾. Au moment où les grandes entre-

(100) Voir par exemple Olivier Bertrand, Annie Boudier et Michel Rousseau, *Les qualifications et leur adaptabilité au marché du travail*, Document de travail, CEREQ, n° 84, février 1993.

(101) Voir Christian Baudelot et Michel Glaude, « Les diplômes paient-ils de moins en moins ? Etude de la relation salaire-diplôme 1970-1977-1985 », *Données sociales*, 1990.

Francis Kramarz, Stéfan Lollivier et Louis Pelé, *op. cit.*

Dominique Goux et Eric Maurin, « Education, expérience et salaire, tendances récentes et évolution de long terme », *Document d'études*, DARES, novembre 1994.

(102) Christian Baudelot et Michel Gollac, « Salaires et conditions de travail », *Economie et statistique*, n° 265, mai 1993.

(103) Hiroatsu Nohara, « Les salaires en France et au Japon, comparaison des structures de salaires dans l'industrie manufacturière des deux pays de 1978 à 1986 », *Travail et Emploi*, n° 62, 1/1995.

prises cherchent, en s'inspirant à plus ou moins bon escient du modèle japonais, à raccourcir leurs lignes hiérarchiques, il y a donc loin entre largeur de l'éventail des salaires et efficacité productive concrète. On peut d'ailleurs penser que celle-ci dépend de plus en plus du fonctionnement de coopérations et de collectifs de travail, que l'harmonisation des rémunérations peut au contraire contribuer à améliorer et à reconnaître ⁽¹⁰⁴⁾.

... à celui sur le rôle du salaire minimum

Eu égard à cette complexité, la discussion a plutôt eu tendance à se polariser sur l'effet spécifique des salaires minima, qui tronquent, pour des considérations affichées d'équité sociale, la partie inférieure de la distribution des salaires.

Le SMIC français s'est trouvé particulièrement mis sur la sellette à la fin des années quatre-vingt, alors que des salaires planchers existent dans l'ensemble des pays de la CEE sauf, depuis 1992, en Grande-Bretagne, et que dans sept pays sur les douze d'avant le récent élargissement, ils prennent également la forme de minima interprofessionnels. Ces minima sont, en outre, assez homogènes d'un pays à l'autre ; rapportés au salaire médian, ils étaient, en 1991-1992 du même ordre ou plus élevés qu'en France dans des pays comme la Belgique, le Danemark, l'Italie ou les Pays-Bas ⁽¹⁰⁵⁾. Le SMIC a toutefois pour caractéristiques d'être peu modulé en fonction de l'âge, d'être voisin, voire supérieur aux minima négociés au niveau des branches, et surtout d'avoir été fortement revalorisé entre 1968 et 1982 : le rapport du SMIC au salaire annuel moyen est ainsi passé d'un peu moins de 40 % à la fin des années soixante à environ 50 % au milieu des années quatre-vingt, alors que, dans le même temps, il tombait de 50 % à environ 37 % aux Etats-Unis, où le salaire minimum fédéral a connu une nette diminution en termes réels. Et le décrochement de deux points constaté en France depuis 1989, alors que le salaire minimum était revalorisé aux Etats-Unis, n'a pas empêché les discussions critiques de se poursuivre.

Les effets sur l'emploi du salaire minimum ont ainsi donné lieu à une série d'études aux méthodes et aux conclusions diverses. D'après la théorie économique « orthodoxe », un salaire minimum élevé est cause de chômage involontaire pour les travailleurs faiblement qualifiés, et, par ses effets d'entraînement, peut être à l'origine d'une augmentation globale du chômage d'équilibre ⁽¹⁰⁶⁾. Les conséquences en seraient aggravées, dans

(104) Voir par exemple Thomas Coutrot, *L'émergence du collectif et de la coopération dans l'entreprise, Document d'études, DARES*, 1995, ainsi que l'ensemble des travaux analysant les liens entre organisation du travail et productivité avec la mise en place de nouvelles configurations productives, par exemple Philippe Zarifian, *La nouvelle productivité*, Collection Logiques économiques, Editions l'Harmattan, Paris, 1990.

(105) Véronique Sandoval, « La régulation des bas salaires en Europe », *Economie et Statistique*, n° 257, septembre 1992.

(106) Voir OCDE, *Etude sur l'emploi, op. cit.* et Michel Didier, « Une nouvelle dynamique pour l'emploi », Contribution au colloque « Changement technique, mondialisation, emploi-où allons nous ? », Bicentenaire du CNAM, novembre 1994.

la période récente, par la concurrence des pays à bas salaires et par la diffusion rapide des nouvelles technologies, qui favoriserait la substitution du travail qualifié au travail non qualifié⁽¹⁰⁷⁾. D'autres approches mettent au contraire l'accent sur l'incitation que constitue le salaire minimum à développer des investissements et des emplois « efficaces », ou sur les effets négatifs possibles d'une absence de salaire minimum à la fois sur l'emploi et sur l'offre de travail⁽¹⁰⁸⁾.

En tout état de cause, les résultats empiriques concernant les effets du SMIC français sont plutôt contradictoires, et d'ampleur relativement modeste, y compris sur le seul emploi des jeunes ou des travailleurs non qualifiés.

En ce qui concerne les jeunes, une étude réalisée en 1991 par S. Bazen et J.P. Martin aboutissait à des élasticités de l'emploi par rapport au salaire minimum de l'ordre de - 0,1 à - 0,2 ; l'INSEE et le BIPE ont estimé de leur côté à environ 150 000 créations d'emplois au bout de cinq ans l'effet d'un SMIC jeunes ramené à 80 % du SMIC actuel⁽¹⁰⁹⁾.

Pour eux, comme pour les travailleurs non qualifiés, c'est la question du coût global du travail, et de ses différentes composantes, qui se trouve plus généralement posée, y compris à travers les divergences qu'induisent les prélèvements socio-fiscaux entre les salaires nets perçus au bas de l'échelle, et leur coût final pour l'employeur.

Les interrogations principales portent à cet égard sur les élasticités de substitution qui existent, relativement à leurs coûts, entre travail non qualifié et capital d'une part, travail non qualifié et travail qualifié d'autre part, ainsi que sur l'existence « d'effets d'offre » permettant de susciter de nouvelles activités à faible valeur ajoutée. Les études récentes y apportent des réponses contradictoires, notamment pour les entreprises industrielles⁽¹¹⁰⁾.

(107) Jacques H. Drèze et Henri Sneessens, « Progrès technologique, concurrence des économies à bas salaires, et chômage des travailleurs peu qualifiés », Contribution au colloque « Changement technique, mondialisation, emploi – où allons nous ? », Bicentenaire du CNAM, novembre 1994.

(108) Voir Thomas Piketty, *op. cit.* ; Richard Dickens, Stephen Machin et Alan Manning, « The effect of minimum usages on employment : theory and evidence from Britain », *Discussion paper*, London School of Economics, juin 1993, et pour un survey complet sur les effets du SMIC, Gilbert Cette, Philippe Cuneo, Didier Eyssartier et Jérôme Gautié, « Les effets sur l'emploi d'un abaissement du coût du travail des jeunes, quelques éléments d'évaluation » in : *Salaire minimum et bas salaires*, sous la direction de Gilbert Benhayoun et Serge Bazen, Editions l'Harmattan, Paris, 1995.

(109) Voir Stephen Bazen et John P. Martin, « L'incidence du salaire minimum sur les gains et l'emploi en France », *Revue économique de l'OCDE*, n° 16, printemps 1991, et Gilbert Cette et alii, *op. cit.*

(110) Voir notamment Eric Maurin et Marie-Christine Parent, « Productivité et coût du travail par qualification », Communication à la 18^e journée des centrales de bilans, 1993.

Henri Sneessens, *Pénurie de main-d'œuvre qualifiée et persistance du chômage, Etude pour le Commissariat général du plan*, décembre 1993.

Ferhat Mihoubi, « L'impact du coût des facteurs sur la substitution capital-travail », *Document d'études, DARES*, novembre 1994.

Brigitte Dormont, *Réexamen de la relation coût du travail-emploi, Etude pour le Commissariat général du Plan*, septembre 1994.

Au delà de ces estimations, l'existence du salaire minimum peut n'être en rien contraire au plein emploi s'il apparaît comme une subvention aux travailleurs non qualifiés, de la part de salariés qualifiés rémunérés à un niveau inférieur à leur productivité marginale ⁽¹¹¹⁾. Le niveau du SMIC « net » n'apparaît d'ailleurs pas particulièrement élevé en France, ce qui peut presque le faire considérer comme un « salaire de subsistance ». Et la voie des subventions, ou des exonérations de charges sociales sur les emplois peu qualifiés, permet alors de maintenir le niveau du SMIC en réduisant son coût pour l'employeur, avec pour avantage de préserver « l'externalité » qu'apporte le salaire minimum sous forme de cohésion sociale et d'incitation au travail. Il est toutefois clair, qu'au niveau macro-économique, les effets de ces exonérations de charges sur l'emploi dépendent de leur mode de financement, et que des allègements même importants seraient à eux seuls très insuffisants pour répondre à l'ampleur actuelle des problèmes de sous emploi ⁽¹¹²⁾.

Au bout du compte, les critiques les plus fortes qui peuvent finalement être adressées au SMIC s'éloignent des analyses traditionnelles en termes d'efficacité économique. Elles portent sur son caractère de fait assez peu redistributif, compte tenu du moins de la faible incidence que semblent avoir les relèvements du SMIC sur le niveau de vie des ménages les plus pauvres, eu égard au poids pris par les revenus de transferts ⁽¹¹³⁾. Elles concernent surtout les faibles possibilités de carrière ouvertes aux salariés rémunérés dans la zone du SMIC, surtout lorsqu'il s'agit de femmes sans diplôme, ou de salariés touchés par une forte instabilité de l'emploi. A cet égard, les négociations menées à partir de 1990 pour remettre les minima de branche à un niveau au moins égal à celui du salaire minimum, ont abouti à des révisions, dont la portée a de fait été relativement limitée : la moitié des branches environ ont aujourd'hui des minima conventionnels supérieurs au niveau du SMIC, et, dans les deux tiers des branches qui ont négocié, ceux-ci prennent la forme d'un salaire plancher garanti, qui recouvre les premiers niveaux de qualification sans qu'il y ait forcément eu de recalage d'ensemble de la grille des rémunérations ⁽¹¹⁴⁾.

(111) Groupe international de politique économique de l'OFCE, *Pour l'emploi et la cohésion sociale, rapport réalisé avec le soutien du Sénat*, mars 1994, Jean-Paul Fitoussi, « Wage distribution and unemployment : the French experience » *American Economic Review*, Vol. 84, n° 2, mai 1994, et Jean-Paul Fitoussi, « Compétitivité et cohésion sociale », *Lettre de l'OFCE*, n° 133, décembre 1994.

(112) Voir notamment le rapport du groupe de travail Etat-partenaires sociaux sur les possibilités de modification de l'assiette des cotisations d'assurance chômage, DARES, novembre 1994, et Commissariat général du plan, *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne, Rapport du groupe « Perspectives économiques »*, présidé par Gérard Maarek, la Documentation Française, Paris, 1994.

(113) Michel Glaude et Jean-Louis Lhéritier, Contribution au colloque international organisé par l'université d'Aix-Marseille, INSEE, 1993.

(114) Didier Folques, « La revalorisation des bas salaires conventionnels : un salaire minimum garanti plutôt qu'une refonte des classifications », *Premières Informations, DARES*, n° 333, mai 1993, et Olivier Barrat, *La négociation salariale de branche entre 1985 et 1993, Document d'études, DARES*, septembre 1994.

Quels effets de l'indemnisation du chômage et des minima sociaux ?

Le troisième grand thème de débat autour des liens entre inégalités et efficacité économique concerne l'impact des prestations sociales sur les comportements d'offre de travail. Selon la théorie néoclassique, la combinaison des prélèvements et des prestations induit des effets de substitution et de revenu, qui modifient l'arbitrage des ménages entre travail et chômage ou inactivité, et peuvent conduire à un niveau de production d'équilibre inférieur à l'optimum économique. A noter que dans ces analyses, maximisation de la production potentielle et efficacité socio-économique sont systématiquement confondues, sans que les rapports entre bien être, inactivité et chômage, qui sont pourtant au cœur du mode de fonctionnement des systèmes d'emploi soient réellement envisagés ⁽¹¹⁵⁾.

Là encore, plusieurs sujets distincts se rattachent à cette problématique, parmi lesquels les effets de l'indemnisation du chômage sur son volume et sur sa durée, les relations entre minima sociaux et comportements d'emploi, et l'effet d'ensemble de la structure des taux d'imposition et de redistribution.

Les effets du système d'indemnisation du chômage ont donné lieu pour la France à une demi douzaine d'études environ entre 1988 et 1993, dont l'idée de base était de tester si l'indemnisation, par le biais d'un accroissement de « salaire de réservation » des chômeurs, induisait un chômage volontaire significatif en nombre, ou une prolongation de sa durée.

D'un côté, l'OCDE a estimé, pour 14 pays, des corrélations globales entre des droits moyens à prestations, et les taux de chômage observés au cours des cycles conjoncturels suivants. Ces estimations utilisent toutefois un indicateur synthétique agrégeant des niveaux d'allocation très différents, et elles font des prestations la variable explicative unique du taux de chômage, à côté d'un effet conjoncturel supposé semblable pour tous les pays : les règles d'indemnisation se voient alors imputer, de façon surprenante, l'évolution du chômage constaté quinze ou vingt ans plus tard dans des pays comme la Suisse ou la Suède ⁽¹¹⁶⁾.

De tels résultats s'opposent aux conclusions largement incertaines ou négatives de travaux micro-économiques portant d'un autre côté sur les vitesses de sorties, et les durées individuelles de chômage. Les résultats de ces études, réalisées entre 1988 et 1990, diffèrent pour les hommes et les femmes, et varient surtout sensiblement en fonction des modèles « d'écoulement » du chômage retenus. Ils montrent, dans le « meilleur des cas », un impact limité des prestations, juste avant le passage à une allocation forfaitaire réduite, et de possibles effets de seuil au dessus de

(115) Pierre-André Chiappori, *op. cit.*

(116) OCDE, Etude sur l'emploi, chapitre 8 et annexe 8-C, *op. cit.*

100 ou 120 francs de prestations par jour⁽¹¹⁷⁾. Les demandeurs d'emploi dont l'indemnisation s'est récemment achevée entameraient un peu plus souvent que les autres un parcours d'insertion menant à l'emploi, mais ceux qui n'ont pas ou peu été indemnisés ont tendance à s'installer plus fréquemment dans l'inactivité durable ou dans des tentatives « d'insertion manquée »⁽¹¹⁸⁾.

Des estimations plus récentes, confrontant les modèles habituels de durée du chômage, et une tentative de modélisation structurelle des salaires de réservation, aboutissent de leur côté à un impact peu significatif de la perception des allocations sur la propension à sortir du chômage, les seuls effets perceptibles concernant les femmes et les propensions à passer du chômage à l'inactivité ; et ces effets, lorsqu'ils existent, sont très réduits par rapport à ceux de l'âge, du salaire antérieur, et surtout de la plus ou moins grande probabilité de recevoir des offres d'emplois⁽¹¹⁹⁾.

Comparée aux systèmes d'indemnisation étrangers, l'indemnisation du chômage « à la française » présente en outre des caractéristiques spécifiques, qui ne sont pas toutes plus favorables. Le régime assurance est ouvert aux chômeurs qui ont des durées d'affiliation relativement brèves (4 mois contre 6 mois aux Pays Bas et en Espagne, et un an au Danemark ou en Allemagne), et les durées d'indemnisation sont longues en cas de faible durée d'emploi. Mais, au delà de 12 mois d'affiliation, les durées d'indemnisation sont, en France, du même ordre ou plus faibles qu'en Belgique, en Allemagne, en Espagne et aux Pays Bas ; les taux de remplacement y sont peu élevés pour les salaires faibles ou moyens, et les conditions d'accès aux prestations de solidarité (en France, l'allocation de solidarité spécifique) particulièrement sévères⁽¹²⁰⁾.

Enfin, des réformes sont intervenues en 1992 et 1993 pour rendre le régime d'indemnisation considérablement plus restrictif : l'accès aux durées d'indemnisation les plus longues a été fortement limité, et un « régime spécifique » a été dessiné pour les emplois temporaires. Les partenaires sociaux ont surtout voulu faire l'expérience d'une incitation résolue au reclassement rapide, en mettant en place une allocation, qui devient, au bout de quatre mois à un an, dégressive de 15 à 17 % tous les quatre mois, et en favorisant le cumul des prestations de chômage avec l'exercice d'une activité réduite⁽¹²¹⁾.

(117) Voir Liliane Bonnal et Denis Fougère, « Les déterminants individuels de la durée du chômage », *Economie et Prévision*, n° 96, 1990.

(118) Dominique Rouault-Galdo, « Sortir du chômage : un parcours à handicap », *Economie et statistique*, n° 249, décembre 1991.

(119) Chantal Cases et Stéfan Lollivier, « Estimation d'un modèle de chômage à destinations multiples », *Economie et Prévision*, n° 113-114, 1994, 2/3 et « Structural model of transition from unemployment with multiple destinations », *Document de travail INSEE*, mars 1994.

(120) Voir notamment Pierre Ricordeau, « Indemnisation du chômage, les régimes français et étrangers », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, janvier-mars 1993.

(121) Jean-Louis Dayan, « Le système d'indemnisation du chômage en France : tendances et enjeux actuels », *Revue de l'IREs*, n° 14, hiver 1994.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la portée de ces réductions de prestations, qui ont conduit, en 1993-94, à une baisse de plus de cinq points de la proportion de chômeurs indemnisés en assurance, et à une diminution d'environ 10 % de l'allocation moyenne versée.

L'influence des minima sociaux sur les comportements d'activité a donné lieu à des analyses forcément moins complètes, compte tenu du caractère récent de la mise en place du RMI. Alors que les autres minima sociaux (allocation aux adultes handicapés, minimum vieillesse, allocation de parent isolé) sont, à l'exception de l'allocation de solidarité spécifique, explicitement associés au retrait temporaire ou définitif du marché du travail, le RMI a été conçu comme un tremplin pour l'insertion. Or, son caractère de revenu completif attribué sous conditions de ressources, aurait pu être à l'origine d'une « trappe à pauvreté », supprimant l'intérêt pour ses bénéficiaires de tenter d'acquérir un supplément de revenu par la voie du retour au travail. Cette préoccupation, présente dès l'origine, a conduit à fixer le montant du RMI attribué à une famille type de deux enfants, à un niveau significativement inférieur à celui du SMIC, et à mettre en place un mécanisme « d'intéressement », permettant le cumul partiel de l'allocation et d'une rémunération, pendant une période de 750 heures (6 à 9 mois à temps partiel), dans la limite d'environ 4 000 francs de salaire par mois.

Il existe certes des cas de figure, où, malgré ces précautions, la reprise d'emploi est financièrement peu attractive, du fait du jeu combiné de l'allocation de logement, et des décalages temporels dans le calcul des prestations⁽¹²²⁾. Mais ces discontinuités, d'ailleurs corrigeables, ne concernent qu'un nombre très faible d'allocataires. Et, au delà de ces calculs, l'attractivité du statut de salarié, même temporaire, ne doit pas être sous estimée : le nombre de bénéficiaires d'un contrat emploi solidarité parmi les allocataires du RMI, a par exemple doublé entre 1991 et 1993, alors que, de façon d'ailleurs critiquable, le supplément de revenu associé était sensiblement réduit.

Surtout, sauf à renoncer à toute politique de lutte contre la pauvreté, la seule alternative envisageable pour éviter des « distorsions » dans le système de prix consisterait à mettre en œuvre des prestations au spectre très large, sans aucune conditions d'activité ou de ressources. Ces propositions d'inspiration libérale rejoignent alors, de façon paradoxale, celle des tenants d'un revenu minimum d'existence, mais avec des motivations opposées. Alors qu'il s'agit, d'un côté, d'éviter de pénaliser le retour à emploi, l'intention est, de l'autre, de réduire l'incitation au travail à l'échelle de l'ensemble de la société. Quel que soit l'impact de telles prestations sur les frontières entre travail et inactivité, on peut en outre s'interroger sur leur efficacité : à moins d'une augmentation massive des prélèvements sociaux, le risque est clairement, en ne concentrant plus l'effort de redistribution sur les plus pauvres, de ne pas maintenir le niveau actuel de protection des ménages les moins favorisés (voir encadré n° 2).

(122) François Lagarde, « Du salaire net au revenu disponible : incitation à la reprise d'activité ou trappe à pauvreté ? », *Note DIRMI*, avril 1994.

2. Revenu d'existence ou allocation universelle : une utopie de fait peu égalitaire

L'idée d'une « allocation universelle », parfois appelée « revenu d'existence », ou « revenu de citoyenneté » reprend une proposition émise en 1796 par Thomas Paine, qui consistait à taxer la rente financière pour en distribuer le montant de façon inconditionnelle sous forme d'une dotation forfaitaire égale pour chaque individu adulte. Reprise dans les années trente par Jacques Duboin, afin de promouvoir une « économie distributive », elle a connu un regain d'intérêt à partir de la fin des années quatre-vingt de la part d'un certain nombre de philosophes et d'économistes, suscitant un débat qui se situe de façon intéressante au confluent des thèses alternatives et libérales.

Un point de départ de cette proposition est la critique sur plusieurs points de l'actuel revenu minimum d'insertion, institué en France depuis 1988, sur le modèle du minimex belge⁽¹⁾. Il ne s'agit pas d'un droit individuel, puisqu'il prend en compte les ressources de l'ensemble de la famille, non plus que d'une prestation universelle, dans la mesure où les jeunes de moins de 25 ans sans enfants à charge, et les étudiants ou stagiaires, en sont exclus. Son caractère de revenu complétif implique une gestion complexe, et des difficultés pour les personnes à faire valoir leurs droits. Surtout, il s'agit d'un droit conditionnel, en principe subordonné à la conclusion de contrats d'insertion sociale ou professionnelle, dont on sait qu'ils ont souvent eu du mal à se concrétiser, que leur contenu est inégal, et qu'ils ne donnent pas forcément la clé d'une sortie du dispositif.

Le premier contour possible d'un revenu d'existence est alors, pour sortir de cette contradiction, de remplacer les prestations d'assistance attribuées aux personnes en situation précaire et aux chômeurs, par un droit individuel à une allocation forfaitaire d'un montant identique quel que soit le revenu, attribué sans autre condition, et représentatif d'une « créance » sur la société. Cette solution aurait pour ses partisans l'avantage de l'universalité, de la simplicité et de l'efficacité. Elle abandonnerait la liaison de principe entre revenu minimum et insertion, mais permettrait plus facilement aux personnes concernées d'accepter des emplois peu rémunérés ou à temps très partiel, la « base » de leur revenu étant désormais assurée.

Une autre conception, mise en avant par Philippe Van Parijs, se réfère plus fondamentalement à une vision de l'équité différente de la notion de solidarité liée au modèle de l'Etat-providence⁽²⁾. A travers l'idée « d'allocation universelle », il s'agit en effet de donner à chacun, « abstraction faite des différences entre les talents personnels », une part égale d'un patrimoine commun à préserver, qu'il s'agisse des ressources naturelles, du capital légué par les générations antérieures, ou d'un volume d'emplois considéré comme en voie de raréfaction. Enfin, le « revenu d'existence » peut pour certains être le moyen de promouvoir un critère d'intégration dans la communauté fondé sur la « valeur temps », qui se traduirait par le versement inconditionnel à tous, de la naissance à la mort, d'un revenu de base d'égale valeur⁽³⁾.

(1) Chantal Euzéby, « Du revenu minimum d'insertion au revenu minimum d'existence », *Futuribles*, n° 177, juin 1993.

(2) Philippe Van Parijs, « Au delà de la solidarité, les fondements éthiques de l'Etat-providence et de son dépassement », *Futuribles*, n° 184, février 1994.

(3) Voir les travaux de Yoland Bresson, et de l'association Aire fondée par Henri Guitton, et Philippe Riche, « Le revenu d'existence, un moyen essentiel de sortie de l'impasse sociale », *Futuribles*, n° 184, février 1994.

Même si certaines critiques formulées à l'encontre du RMI donnent sans conteste à réfléchir, notamment en ce qui concerne les difficultés de réinsertion de beaucoup de ses bénéficiaires, l'idée d'allocation universelle soulève des objections de fond, qui en font une utopie de fait peu égalitaire.

Le premier problème porte bien sûr sur le montant, et le financement d'une telle allocation. Sur la base d'une évaluation proposée aux environs de 1 600 francs par mois, les sommes en cause sont annuellement de 850 à 1 100 milliards de francs, en fonction de l'âge à partir duquel l'allocation serait attribuée. L'essentiel des financements proposés se fonde à cet égard sur le redéploiement, partiel ou total, des prestations sociales actuellement attribuées dans le cadre des minima sociaux, y compris bien sûr le RMI, des allocations de chômage, des fonds d'aide sociale, des prestations familiales, voire d'une partie des retraites⁽⁴⁾. Même si ce redéploiement n'est que limité et progressif, il s'analyse, au moins pour partie, comme un transfert de la part des bénéficiaires de fonds sociaux, des retraités et des chômeurs vers les actifs occupés et les titulaires de revenu du capital. La portée de ce transfert mérite bien sûr d'être précisée, ainsi que les éventuelles mesures fiscales complémentaires ou compensatrices envisagées pour l'accompagner. Si l'allocation était de fait « récupérée » auprès des personnes qui travaillent, il s'agirait au bout du compte essentiellement d'une subvention aux femmes inactives et aux jeunes, notamment étudiants. Le risque est toutefois d'aller finalement dans le sens d'une aggravation des inégalités économiques et sociales, en n'étant plus à même, à enveloppe budgétaire identique, de garantir aux ménages les moins favorisés leur niveau de protection actuelle, et en facilitant, à travers la mise en place d'un revenu d'existence de faible montant, le développement de travaux intermittents ou sous-payés⁽⁵⁾.

Une autre hypothèse consiste à envisager, pour « boucler » le schéma d'allocation universelle, que l'ensemble des salaires et des revenus d'activité, y compris bien sûr le salaire minimum, baissent d'un montant uniformément égal à celui de la prestation⁽⁶⁾. On retrouve alors une conception proche de celle défendue par certains économistes libéraux, notamment Milton Friedman, et consistant à contraindre le moins possible vers le bas la distribution des salaires résultant des mécanismes du marché, quitte à compenser ses effets sociaux par des prestations forfaitaires n'introduisant pas de distorsions par rapport au système de prix⁽⁷⁾.

Cette conception ne tient pas compte des différences de « capacités de négociation » entre salariés, qui risquent d'aboutir à ce que les travailleurs qualifiés et mieux rémunérés obtiennent des baisses de rémunérations plus faibles que les salariés payés au SMIC. Elle se réfère à une vision de l'équité où chacun aurait une chance égale d'accéder à la jouissance du patrimoine collectif, sans qu'il soit besoin de corriger les différences de situation de départ, ni de remettre en cause les mécanismes de reproduction économique et sociale, qui aboutissent à la perpétuation de ces situations.

Surtout, l'allocation universelle a pour certains de ses défenseurs l'objectif affiché de relativiser le rôle joué par le travail dans notre société,

(4) Ahmet Insel, « Revenu de citoyenneté, et financement du temps partiel, éléments d'évaluation », in : *Garantir le revenu, une des solutions à l'exclusion, Document Transversales*, n° 3, mai 1992.

(5) André Gorz, « Revenu minimum et citoyenneté, droit au travail versus droit au revenu », *Futuribles*, n° 184, février 1994.

(6) Philippe Van Parijs, « Allocation universelle et plein emploi : l'inéluctable alliance », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Bruxelles, janvier 1994.

(7) Denis Clerc, « Revenu minimum : des propositions contestables », *Futuribles*, n° 184, février 1994.

en le rendant facultatif pour les individus, et en mettant ceux-ci « en position de choisir, parmi les emplois peu rémunérés qui s'offrent, ceux dont l'intérêt intrinsèque ou la valeur de formation sont suffisants »⁽⁸⁾.

Il est à cet égard surprenant qu'un même type d'allocation soit vu à l'opposé par les économistes d'inspiration libérale comme un instrument d'incitation au travail, permettant de supprimer les « effets de substitution » liés aux prestations sous conditions de ressources et d'éviter que le retour à l'emploi ne soit pénalisé par un taux marginal d'imposition trop élevé⁽⁹⁾.

L'allocation universelle veut au contraire mettre en doute la capacité intégratrice du travail au sein de la communauté sociale, et, grâce à un « effet revenu » jouant de façon très large, ne plus faire du droit et du devoir de travailler une source de base de la citoyenneté⁽¹⁰⁾. La répartition, le contenu et les conditions du travail rémunéré n'apparaissent plus dans ce cadre comme des enjeux essentiels, l'important étant que le « temps libéré » devienne un « temps dominant » permettant aux individus de le réaffecter vers des activités gratuites et socialement utiles⁽¹¹⁾.

Une telle conception aboutit alors à ne plus poser les problèmes d'égalité d'accès à l'emploi, et à la répartition du travail dans notre société, bien que nombre d'études aient montré que le travail restait, y compris pour des personnes très en difficulté, un moyen privilégié de retrouver motivation et « liens sociaux »⁽¹²⁾.

Quel que soit son objectif affiché, il est surtout probable que la mise en place d'un revenu d'existence exacerbe les différences entre catégories sociales et professionnelles, les travailleurs qualifiés et bien intégrés dans la sphère productive continuant à travailler autant qu'aujourd'hui, par opposition à d'autres demeurant aux marges de l'activité, et dont la nécessité d'insertion professionnelle ne serait plus socialement reconnue. Les risques de « dualisme social »⁽¹³⁾ seraient alors confortés, voire renforcés, et malgré sa volonté de répondre à des principes d'équité, l'allocation universelle apparaît plutôt comme un facteur potentiel de maintien ou même d'accroissement des inégalités sociales.

(8) Philippe Van Parijs, *op. cit.*

(9) Voir notamment Commissariat général au plan, *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne*, *op. cit.*

(10) André Gorz, *op. cit.*

(11) Roger Sue, *Temps et ordre social*, PUF, Paris, 1994.

(12) Voir notamment Serge Paugam, « Entre l'emploi et l'assistance, Réflexions sur l'insertion professionnelle des allocataires du RMI », *Travail et Emploi*, n° 55, 1/1993.

(13) André Gorz et Denis Clerc, *op. cit.*

En tout état de cause, les risques d'un modèle social consistant à réduire, voire à supprimer, le salaire minimum et les prestations sociales sous conditions de ressources ne doivent pas être sous-estimés. Un tel modèle peut bien sûr contribuer à réduire le chômage apparent, mais ses conséquences risquent d'être fortes sur le développement de la pauvreté, et le basculement vers l'inactivité de travailleurs découragés par les bas salaires. Et il n'est pas non plus garant d'efficacité économique accrue, dans une société avant tout confrontée, avec l'évolution de la concu-

rence internationale, à la nécessité d'assurer sa compétitivité en accroissant la valeur ajoutée de ses productions, et la qualification de ses emplois.

Replacer l'objectif de lutte contre les inégalités au cœur de la réforme de l'Etat-providence...

Au delà du problème des minima sociaux, le système français de prélèvements et de redistribution fait l'objet de nombreuses critiques, parmi lesquelles se mêlent des considérations sur son poids, sa complexité et ses défauts d'équité, voire d'efficacité en ce qui concerne la protection des plus démunis. Ces critiques, et surtout les propositions de réformes qui leur sont associées, sont toutefois loin d'être cohérentes entre elles. Et si « repenser l'Etat-providence »⁽¹²³⁾ apparaît aujourd'hui comme une nécessité, c'est bien l'amélioration de ses propriétés redistributives et l'objectif central de réduction des inégalités, qui apparaissent au cœur des réflexions à entreprendre.

Sans doute ne peut-on s'en tenir, en ce domaine, à une vision de l'Etat, qui, par les normes qu'il émet, les instruments qu'il finance, ou les objectifs qu'il propose, serait une « instance unifiée », « grand architecte de l'ordre social »⁽¹²⁴⁾. L'Etat-providence n'est bien sûr qu'un élément, en interaction avec d'autres acteurs et institutions, des structures économiques et des formes sociales qui contribuent à engendrer et reproduire les inégalités. Mais les objectifs émis par les « acteurs politiques » jouent, dans les périodes d'instabilité ou de discontinuité, un rôle majeur dans la construction des « compromis sociaux », ce qui justifie un objectif fort de lutte contre les inégalités, affirmé et décliné de façon « exemplaire » à travers les logiques de financement collectif.

La question du poids des dépenses publiques et sociales, et des prélèvements dont elles sont à l'origine sur les agents économiques, a bien sûr été largement débattue, et ne sera pas reprise ici. De la courbe de Laffer, qui vise à illustrer les limites à l'efficacité de l'impôt, à l'analyse des choix publics, en passant par les théories des institutions ou de la régulation, ce sont la légitimité et l'efficacité des interventions sociales publiques, qui sont globalement en discussion, par rapport à des systèmes reposant davantage sur la responsabilité individuelle et les mécanismes concurrentiels⁽¹²⁵⁾.

Mis en avant dès la fin des années soixante-dix, ce débat s'est trouvé réactivé dans la période récente, à propos des problèmes de financement de la protection sociale, et en particulier de l'assurance maladie.

(123) Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat-providence*, Le Seuil, Paris, 1981, et *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat-providence*, Le Seuil, Paris, 1995.

(124) Bruno Jobert, « La fin de l'Etat tutélaire », *Cahiers de Recherches sociologiques*, Université du Québec, 1995 (à paraître).

(125) Voir notamment Alain Euzéby et Jef Van Langendonck, « Néolibéralisme et protection sociale : la question de la privatisation dans les pays de la CEE », *Droit social*, n° 3, mars 1989.

Il importe à cet égard de ne pas se laisser enfermer dans une opposition de principe entre assurance et assistance, qui concerne au bout du compte davantage les modes de gestion des systèmes sociaux, que les mécanismes qu'ils mettent en œuvre. Le premier objectif assigné à la Sécurité Sociale est bien sûr celui de la protection collective des travailleurs contre les risques, avec une recherche d'« efficacité sociale », qui a depuis la guerre largement contribué à assurer les conditions de la croissance. Mais cette idée allait de pair, dès l'origine, avec une vision de la solidarité s'exerçant à l'échelle de l'ensemble de la Nation, et ayant vocation à ne laisser à l'aide sociale qu'un caractère résiduel ⁽¹²⁶⁾. Et c'est en grande partie la technique des « assurances sociales », qui a de fait permis un développement massif de la redistribution, y compris dans ses aspects verticaux, et qui, couplée à la croissance régulière des Trente Glorieuses, a abouti à une réduction considérable de « l'indigence » et de la pauvreté ⁽¹²⁷⁾. Cette vision générale n'est certes pas allée à son terme, en butte à la multiplication de régimes et de protections, fondés sur des logiques différentes et des solidarités à dominante professionnelle ⁽¹²⁸⁾. Mais la fonction redistributive s'est trouvée en même temps de plus en plus difficile à distinguer de la fonction assurantielle, au fur et à mesure que la généralisation de l'affiliation, le développement des prestations non contributives, l'effacement des frontières entre protections complémentaires obligatoire et facultative, le déplafonnement des cotisations, et la création de la contribution sociale généralisée brouillaient la fiction d'une séparation des logiques et des financements ⁽¹²⁹⁾.

Au plan économique, le concept d'assurance pose en outre des problèmes d'efficacité et d'équité redoutables, lorsque les « risques » à assurer sont hétérogènes, et que cette hétérogénéité est pour partie inobservable. L'intervention publique et la « mutualisation » s'imposent alors y compris dans une approche assurantielle, et y associent forcément des préoccupations redistributives ⁽¹³⁰⁾.

En matière de chômage comme de maladie, l'important est donc moins de rechercher une distinction entre assurance et solidarité, que des modes de financements qui soient à la fois plus justes et plus favorables à l'emploi que la seule taxation du facteur travail. La disparité des efforts contributifs entre catégories socio-professionnelles, liée à l'hétérogénéité des régimes d'affiliation, pose en premier lieu un problème redoutable d'harmonisation. Et le financement prédominant de notre système de Sécurité Sociale par la voie de cotisations sociales à taux uniforme, voire dégressif, se révèle pénalisant pour l'emploi et les revenus nets des salariés les moins qualifiés ⁽¹³¹⁾. L'extension du champ

(126) Marie-Thérèse Join-Lambert et *alii*, *op. cit.* et Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995.

(127) Robert Castel, *ibid.*

(128) Marie Thérèse Join-Lambert et *alii*, *op. cit.*

(129) Voir notamment Nicolas Dufourcq, « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », *Droit social*, n° 3, mars 1994, et Gérard Lattès, « Entre assurance et solidarité, la sécurité sociale, les termes d'un débat », *Note INSEE*, novembre 1994.

(130) Voir notamment Laurent Caussat, « Sécurité sociale : pour l'assurance », *Droit social*, n° 11, novembre 1994.

(131) Voir notamment Jean-Marc Dupuis, « Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme », *Droit social*, n° 2, février 1992.

de la Sécurité Sociale à l'ensemble de la population justifie en outre le développement du financement par l'impôt, qui apparaît donc à terme comme une perspective inéluctable, même si sa mise en œuvre doit être modulée en fonction du contexte conjoncturel.

Compte tenu des tensions qui pèsent sur le financement des systèmes sociaux, ceux-ci pourraient en outre gagner en efficacité et en solidarité, en mettant en place des conditions de ressources pour des prestations servies aujourd'hui de manière non sélective ⁽¹³²⁾. Il s'agit bien sûr d'une éventuelle allocation aux personnes âgées dépendantes, et surtout de la majorité des prestations familiales, dont, malgré leur cohérence d'ensemble vis-à-vis du « coût de l'enfant », on peut regretter le caractère non ciblé par rapport à une politique davantage centrée sur les équipements collectifs.

Il s'agit aussi, pour les dépenses d'assurance maladie ne relevant pas de la médecine lourde, du ticket modérateur, dont la dégressivité de fait par rapport aux revenus, et l'élévation « indolore » dans tous les plans successifs d'équilibrage des finances sociales se sont révélées aussi inefficaces qu'inéquitables, pénalisant surtout les personnes démunies d'une bonne couverture complémentaire ⁽¹³³⁾. Encore ne faut-il pas, dans ce dernier cas, envisager les conditions de ressources comme un moyen « automatique » de limiter les dépenses de santé, en s'abstenant de faire des choix collectifs concernant l'ampleur, et les modalités de régulation de ces dépenses. Et l'on ne peut sans doute envisager des seuils de ressources trop sévères, si l'on veut maintenir l'acceptabilité des prélèvements, ne pas rompre la solidarité d'ensemble entre bénéficiaires et financeurs, et éviter que ceux-ci ne se tournent vers des systèmes de protection privés. Dans la même voie, la généralisation complète et définitive de l'assurance maladie, une meilleure couverture complémentaire des personnes sans emploi, et la prise en charge des lunettes et des prothèses dentaires pour les plus démunis apparaissent comme des parachèvements indispensables, qui ne s'opposent pas à une meilleure maîtrise des dépenses par la voie de régulations collectives plus fortes ⁽¹³⁴⁾.

De telles orientations imposent en outre de se pencher sur les incohérences d'ensemble du système français de prélèvements et de redistribution, dont la complexité mal maîtrisée a de fait des incidences injustifiables. La distribution des « taux marginaux de disponibilité » en cas d'accroissement du revenu salarial est par exemple très chahutée en fonction des tranches de revenu, et elle peut pénaliser, dans certaines zones, les ménages à revenu faible ou moyen. Ces incohérences, qui sont souvent le résultat « d'aléas » politico-administratifs, ne peuvent être considérées comme un obstacle majeur à l'acceptation sociale du système. Mais elles pourraient le devenir si l'extension des prestations sous conditions de

(132) Voir Marie-Thérèse Join-Lambert et alii, *op. cit.*, et Nicolas Dufourcq, « Vers un Etat-providence sélectif », *Revue Esprit*, décembre 1994.

(133) Commissariat Général au Plan, *Inégalités 90, op. cit.*

(134) Pierre Aiach et Dominique Cèbe, *op. cit.*

ressources ne s'accompagnait pas d'un effort de clarté et de rigueur, perçu y compris par ceux qui s'en trouvent exclus.

Sans faire de la réforme fiscale un mythe inaccessible, une refonte importante incluant l'impôt sur le revenu semble alors indispensable pour améliorer à la fois son efficacité et ses propriétés redistributives. Du fait du jeu des déductions cumulées, l'impôt sur le revenu, seul élément significatif de progressivité dans notre système fiscal, ne représente plus qu'environ 15 % des prélèvements obligatoires, contre plus d'un quart dans l'ensemble de la Communauté Européenne. Alors que les réductions d'impôts, qu'elles concernent l'acquisition de logements ou la garde d'enfants, ne bénéficient par définition qu'aux ménages les plus aisés, l'absence de prélèvement à la source et le décalage temporel entre perception du revenu et versement de l'impôt font en même temps de l'IRPP la contribution la plus « douloureusement » ressentie. Il faut alors se demander si, au delà de la « facilité » que constitue l'extension de la contribution sociale généralisée, la voie la plus juste n'est pas à terme l'unification de ces deux impôts, dans le cadre d'un système à assiette unique et à taux progressif, s'appliquant au revenu courant et donnant lieu à un prélèvement à la source généralisé.

Surtout, indépendamment même des problèmes de « technique fiscale », notre système de transferts souffre d'une complexité et d'une opacité, qui d'un côté multiplie les incohérences liées au jeu croisé des barèmes sociaux et fiscaux, et de l'autre en fait un monde technocratique inaccessible à la compréhension, et encore plus à la délibération des citoyens et des usagers⁽¹³⁵⁾. Et le paritarisme censé être le garant de cette représentation n'a en fait abouti ni à plus de clarté, ni à plus d'adhésion dans la gestion des systèmes sociaux.

Le défi majeur de la réforme de l'Etat-providence est donc aussi de redonner vie, pour les citoyens, aux enjeux sociaux de la redistribution. Sans doute peut-on, comme Habermas, douter de la possibilité de « produire de nouvelles formes de vie avec des moyens juridico-bureaucratiques »⁽¹³⁶⁾, et faut-il s'appuyer sur les initiatives prises, au niveau national ou local, par les collectivités, les associations et les représentants des usagers. Mais une primauté exclusive à la « société civile »⁽¹³⁷⁾ ou à une « individualisation du social »⁽¹³⁸⁾ paraissent largement insuffisantes, voire pour partie contradictoires, avec l'objectif de restaurer la transparence et la force du contrat social, qui implique aussi de réhabiliter les solidarités et les « représentations » collectives. A partir du moment où la maîtrise collective des dépenses nécessite d'arbitrer entre des groupes sociaux aux intérêts contradictoires, la réorientation du système de redistribution et de transferts apparaît indissociable d'une politique globale de lutte

(135) Voir notamment Jean-Louis Laville, « Etat et société au défi de la solidarité », *Revue Esprit*, août-septembre 1994, et Jean-Louis Laville et Bernard Eme, *Cohésion sociale et emploi*, Desclée de Brouwer, Paris, 1994.

(136) Jürgen Habermas, « La crise de l'Etat-providence », in : *Ecrits politiques*, CERF, Paris, 1990.

(137) Jean-Louis Laville, *op. cit.*

(138) Pierre Rosanvallon, *op. cit.*

contre les inégalités, qui doit être reconnue comme une finalité majeure de la régulation sociale, et revenir au premier plan du débat démocratique.

... et de l'ensemble des politiques sociales liées à l'exclusion

L'une des critiques centrales adressées à l'Etat-providence concerne toutefois les difficultés qu'il aurait à prendre en compte l'ampleur et la multiplicité des phénomènes d'exclusion : elles ont pu plaider pour qu'ils deviennent l'axe central, si ce n'est exclusif, des politiques sociales, y compris en renonçant à une approche globale des inégalités. En liaison avec la recherche, sur le mode libéral, d'une meilleure efficacité économique, la tentation a alors pu être d'opposer, en les faisant « jouer l'une contre l'autre », lutte contre l'exclusion et lutte contre les inégalités.

Cette conception, qui pourrait prétendre « simplifier », voire « épuiser la question sociale »⁽¹³⁹⁾ se heurte toutefois à des limites très fortes. Et c'est bien de la réhabilitation d'un objectif de justice sociale dans son ensemble, dont, pour servir de guide à leur renouvellement, les politiques de lutte contre l'exclusion ont aujourd'hui besoin.

Il faut en premier lieu ramener les critiques adressées à ces politiques sur un terrain juste et mesuré.

Notre système de transferts a par exemple une efficacité redistributive incontestable, y compris vis-à-vis des plus démunis. Pris globalement, impôts et prestations sociales ramènent les écarts de revenu disponible entre cadres et ouvriers à un rapport de 1 à 1,9, alors qu'il était de 1 à 2,5 au niveau des revenus initiaux⁽¹⁴⁰⁾. Plus spécifiquement, les prestations sociales, sont, en dehors même du RMI, un apport de ressources essentiel pour les ménages à bas revenus. Les prestations familiales permettent ainsi, d'après les estimations du CERC, de faire franchir à près de 6 millions de personnes le seuil mensuel de ressources de 2 750 F par unité de consommation. Quant aux minima sociaux, ils concernaient en 1992, 3 millions d'allocataires directs et 5,5 millions de personnes⁽¹⁴¹⁾. Le RMI représentait, il faut le noter à l'époque, moins du quart des bénéficiaires de ces minima, qui pour la plupart sont anciens, et ouvrent droit à des plafonds de ressources supérieurs d'un à deux tiers⁽¹⁴²⁾.

Quant au rôle de « filet de sécurité » joué par le RMI, il a été reconnu par les travaux d'évaluation comme le moyen de faire « retrouver une

(139) Pierre Rosanvallon, « Les voies nouvelles de la solidarité », *Revue Esprit*, décembre 1994.

(140) Madior Fall et Gérard Lattès, *op. cit.*

(141) CERC, *Précarité et risque d'exclusion en France, op. cit.*

(142) Les minimums vieillesse et invalidité, qui datent de 1956, sont supérieurs d'environ 40 % au RMI pour une personne seule, et de deux tiers lorsqu'il s'agit d'un couple. L'allocation aux adultes handicapés et l'allocation de parent isolé datent respectivement de 1975 et de 1976, et étaient voisines de 3 100 à 3 200 francs mensuels au début 1995. Le montant du RMI était à la même époque de 2 323 francs pour une personne seule et de 3 488 francs pour un couple.

existence sociale » à des populations très défavorisées, jusque là largement inconnues des services sociaux⁽¹⁴³⁾. Ses allocataires ont pu, en dépit du montant peu élevé de la prestation, retrouver une certaine sécurité matérielle, couvrir un certain nombre de besoins essentiels et connaître moins de difficultés à faire face à des charges fixes ; ils ont amélioré leurs relations sociales et familiales, même si la situation demeure difficile, pour les sept allocataires sur dix qui restent un temps long, d'au moins un an, dans le dispositif⁽¹⁴⁴⁾.

Bien sûr, des difficultés importantes demeurent, concernant l'insuffisance du montant du RMI (comme d'ailleurs du SMIC) en région parisienne et dans les grandes villes, les délais de liquidation et la variabilité des prestations, ou l'accès aux soins des personnes ne disposant pas de couverture complémentaire.

Mais les problèmes les plus lourds, qui, autant pour les allocataires du RMI que pour d'autres personnes en difficultés (jeunes, personnes seules, chômeurs...) portent sur le logement et l'insertion professionnelle, se heurtent justement aux limites d'une approche centrée sur la « réparation » de l'exclusion. En la privilégiant, les politiques mises en œuvre ont pu tendre à perdre de vue des objectifs plus globaux de justice sociale, auxquels il semble aujourd'hui important de revenir.

Cet impératif est particulièrement clair en matière de politique du logement. Les aides aux locataires HLM et aux quartiers en difficulté butent en effet sur l'incapacité du système d'intervention publique à agir sur le volume et la structuration de l'offre de logements, et à contrecarrer la « ségrégation sociale », qui préside à l'appropriation de l'espace. La maîtrise de l'offre de logements et la restauration des conditions de la mobilité spatiale doivent donc redevenir les priorités essentielles de la politique de l'habitat, y compris pour intervenir efficacement sur le logement des plus démunis (voir encadré n° 3).

3. Dérives et enjeux de la politique du logement : de la promotion familiale à la ségrégation sociale

Les questions du logement et de l'espace sont particulièrement illustratives de l'articulation nécessaire entre politiques de lutte contre les inégalités et contre l'exclusion.

Aux priorités données à la constitution d'une offre suffisante de logements, et à la solvabilisation de la demande, a en effet correspondu un modèle de promotion sociale par l'accession à la propriété, qui se trouve aujourd'hui battu en brèche par les nouvelles modalités de ségrégation et « l'assignation » sociale de l'espace.

(143) Commission nationale d'évaluation du RMI, *op. cit.*

(144) Cédric Afsa, *op. cit.*

Les conditions d'accès au logement ont essentiellement été appréciées, depuis une quarantaine d'années, à partir de deux impératifs : loger sans tensions excessives les travailleurs mobilisés par le développement économique ; normaliser leurs conditions de logement sur la base de critères de confort, d'équipement sanitaire et de « peuplement ».

L'analyse et l'action publique ont alors mis en avant une trajectoire « promotionnelle » fondée sur le statut d'occupation du logement, et allant du logement ancien inconfortable, ou du logement HLM, au secteur locatif privé, puis à la propriété ⁽¹⁾.

Cette trajectoire sociale polarisée vers l'accession à la propriété, allait de pair avec un certain mélange des catégories sociales dans le parc locatif, et surtout avec des stratégies familiales, articulées sur un modèle de couple stable avec enfants, souvent composé de deux actifs ⁽²⁾.

Par rapport à cette vision, qui reste, il faut le noter, largement plébiscitée par les français, la réussite est d'ailleurs incontestable : 54 % des ménages sont aujourd'hui propriétaires de leur logement contre 42 % en 1963 ⁽³⁾. La proportion de ceux qui se déclarent satisfaits de leur logement dépassait les deux tiers en 1988 ⁽⁴⁾. Elle est passée à 71 % en 1992, avec des opinions particulièrement favorables chez les propriétaires et, dans une moindre mesure, les locataires du secteur privé ⁽⁵⁾. Près de 80 % des logements étaient à cette date équipés en installations sanitaire et chauffage central (contre 44 % en 1973), tandis que, d'après des normes confrontant nombre de pièces et composition de la famille, le surpeuplement ne concernait plus que 11 % des résidences principales, contre près du quart vingt cinq ans plus tôt.

Mais les critères de type « hygiéniste » ⁽⁶⁾ ou de statut d'occupation permettent de moins en moins d'appréhender les tensions sociales qui existent aujourd'hui autour de la question du logement.

D'abord parce que l'éclatement de la famille, et la crise économique ont remis en cause le modèle d'ascension sociale par l'accession à la propriété. Le retard du mariage, le divorce, mais aussi le chômage conduit à une demande accrue de logements locatifs avec souvent pour les femmes seules ou les chômeurs, un retour ou un maintien obligé dans le secteur du logement social.

Or, le marché parvient peu ou mal à faire face à cette diversification de la demande locative. Alors que les besoins en logements nouveaux liés à la démographie, ont été estimés à environ 320 000 par an, le nombre de résidences principales n'a augmenté que d'environ 220 000 par an entre 1984 et 1992. Le parc locatif ne s'est quant à lui accru que de 400 000 en 8 ans, et en totalité sous l'effet de l'augmentation du nombre de logements sociaux.

(1) René Ballain, « Une analyse des marchés locaux de l'habitat et du système d'offre de logement », *Recherches et Prévisions*, n° 31, CNAF, mars 1993.

(2) Catherine Bonvalet, « Le logement et l'habitat dans les trajectoires familiales », *Recherches et Prévisions*, n° 31, CNAF, mars 1993.

(3) Thierry Lacroix, « Tassement de la propriété et redressement du locatif privé », *INSEE première*, n° 313, mai 1994.

(4) Nelly Desmond et Martine Eenschooten, « Logement : le rêve et la réalité », *Données Sociales*, 1993.

(5) Nicole Coëffic et Laurence Vandekerckove, « De 1988 à 1992, les conditions de logement s'améliorent encore », *INSEE première*, n° 343, septembre 1994.

(6) Voir l'article de Patrice Lanco, « Evolution des inégalités : rôle et limites de la politique du logement », *Observateur de l'immobilier*, automne 1989.

Le désengagement des propriétaires privés a été particulièrement frappant entre 1984 et 1988 : ils ont offert à la location 330 000 logements de moins, dont 140 000 sont passés à la propriété et 200 000 sont devenus vacants ⁽⁷⁾. Cette tendance s'est corrigée entre 1988 et 1992 (avec 280 000 nouveaux logements proposés à la location), mais les bailleurs ont surtout investi dans des logements neufs, à loyer libre et de petite taille, dont le prix les destine en priorité à des catégories sociales moyennes ou aisées.

Il n'est donc pas surprenant, qu'avec la désaffectation accélérée du parc ancien, les HLM concentrent désormais de plus en plus de ménages modestes : 63 % des locataires d'HLM avaient en 1988 un revenu inférieur au revenu médian, contre 41 % vingt ans plus tôt. Un quart des ouvriers et des employés étaient à cette date logés en HLM ⁽⁸⁾, tandis que les sorties du parc social vers le secteur privé ou l'accession ont de plus en plus tendance à se restreindre, malgré la sensible insatisfaction que manifestent les locataires de HLM sur leurs conditions d'habitation.

Cantonnés au logement social, certains de ses occupants doivent donc désormais « faire le deuil de tout processus promotionnel » ⁽⁹⁾. Et la demande de logements HLM reste dans le même temps largement insatisfaite : les inscriptions pour accéder à une HLM se sont accrues de 37 % entre 1988 et 1993, dans un contexte où les souhaits de mobilité diminuaient globalement ⁽¹⁰⁾. Ces files d'attente impliquent en outre des difficultés considérables pour des « exclus du logement » en nombre de plus en plus important, même si ce chiffre ne peut être évalué avec certitude ⁽¹¹⁾.

Les politiques publiques du logement, qui mobilisent environ 120 milliards de francs par an (soit 2 % du PIB), jouent un rôle déterminant dans cette configuration. Confronté dans un premier temps à l'incapacité à faire fonctionner un réel marché du logement, l'Etat a d'abord cherché, grâce à l'aide à la pierre, à socialiser le financement de l'offre. Suite à de fortes critiques sur l'efficacité de ce système, la réforme de 1977 y a substitué des aides à la personne, enrichies au fil du temps pour prendre en charge les situations de chômage et de pauvreté, et qui concernaient en 1988, un ménage sur 9 en région parisienne, et près d'un ménage sur cinq en province ⁽¹²⁾.

Polarisées sur les figures du locataire HLM et de l'accédant social, ces aides forment un ensemble complexe ⁽¹³⁾, devenu, avec la crise et le mode de fonctionnement du marché, de plus en plus coûteux et inefficace : alors que, pour des raisons financières, les barèmes d'aide étaient progressivement ajustés vers le bas, les ménages, même aidés, ont dû consentir des taux d'efforts de plus en plus élevés, avec des problèmes très lourds pour ceux touchés par des baisses de ressources.

(7) Claudie Louvot, « De la location à la propriété » : le parc de logements se redistribue », *Economie et Statistique*, n° 251, février 1992.

(8) Michel Amzallag et Gilles Horenfeld, « HLM : de plus en plus de ménages modestes », *Données sociales*, 1993.

(9) Expression de Marie-Christine Jaillet, reprise dans l'article de René Ballain, *op. cit.*

(10) Nicole Coëffic et Laurence Vandekerckcove, *op. cit.*

(11) Une estimation de 200 à 700 000 personnes, fragile et contestable, a été effectuée par la SCIC et le BIPE, recouvrant 100 000 personnes sans domicile fixe, 100 000 personnes accueillies dans des centres d'urgence ou vivant dans des abris de fortune, et 470 000 personnes occupant des logements de substitution, du type chambres d'hôtel ou meublés. L'absence de fiabilité de ces données est toutefois avérée, motivant des travaux actuellement en cours dans le cadre d'un groupe de travail animé par l'INSEE.

(12) Pascale Bessy, « Un ménage sur six perçoit une aide au logement », *Economie et Statistique*, n° 251, février 1992.

(13) Voir Pierre Peillon, « Sanction des comptes : du financement public du logement au droit à la ville », *Economie et Humanisme*, octobre 1993, et Cour des Comptes, *Les aides au logement dans le budget de l'Etat 1980-1993*, Rapport au Président de la République, juin 1994.

Avec une politique s'inscrivant essentiellement dans le champ de la « réparation sociale », le système d'intervention publique se montre en effet dans l'incapacité d'agir réellement sur le volume et la structuration de l'offre de logements⁽¹⁴⁾. Et les nouvelles interventions des collectivités locales (engagement financier dans le logement social, procédures d'urbanisme) n'ont souvent pas l'ampleur, la cohérence ou la coordination nécessaires pour infléchir le « marquage social » des territoires, devenu aujourd'hui le principal facteur d'inégalité en matière d'habitat.

En effet, qu'il s'agisse de l'Ile-de-France, ou des quartiers des grandes villes, diverses études ont confirmé que l'organisation de l'espace était le reflet des statuts sociaux des habitants, et que le parc social reproduisait, voire renforçait ces schémas de ségrégation⁽¹⁵⁾. Le principal facteur de d'inégalité oppose alors ceux qui peuvent choisir leur lieu d'habitation, quitte à renoncer à l'accession à la propriété, et ceux qui n'ont pas cette possibilité de choix, et se sentent « assignés », pour des raisons sociales, à certaines communes ou certains quartiers.

Certes, la politique de la ville s'est depuis une quinzaine d'années efforcée d'aborder ces problèmes dans leur globalité, en s'appuyant sur les collectivités et les associations prêtes à s'y investir. Mais la lenteur des procédures, l'enchevêtrement des compétences, la stratification des dispositifs n'ont, pas plus qu'en matière de politiques d'emploi, été surmontés, donnant souvent l'impression aux fonctionnaires et aux associations, qu'ils étaient « lâchés » par ceux qui les avaient incités à s'engager⁽¹⁶⁾.

Surtout, l'objectif consensuel de lutter contre l'exclusion ne saurait, y compris sur le terrain du logement et de la ville, faire oublier qu'il existe des enjeux sociaux majeurs autour de l'appropriation de l'espace. La politique de l'habitat est en effet largement responsable de la ségrégation actuelle, car elle a entretenu, selon l'expression de Pierre Bourdieu, « la construction de groupes homogènes à base spatiale »⁽¹⁷⁾.

La restauration des conditions d'une réelle mobilité spatiale, grâce à une meilleure maîtrise de l'offre de logements, est donc une voie indispensable pour le renouveau de cette politique, si l'on veut qu'elle réponde aux enjeux de la lutte contre les inégalités par l'habitat et par l'espace. Cela implique de redonner aux pouvoirs publics, Etat et collectivités locales, les moyens de réguler le volume et la nature de la construction de logements, dans le cadre de schémas directeurs cohérents et en partie impératifs. Cela implique également d'accroître sensiblement, notamment en région parisienne, les transferts financiers entre communes riches et communes pauvres, et d'imposer à toutes la construction, et l'entretien d'un parc minimum de logements sociaux. Cela implique enfin une gestion stricte, même si elle est difficile, des conditions de revenus s'appliquant aux locataires HLM, et la définition pour les actuels « exclus du logement », d'une voie d'accès réservée à ce parc, y compris en mobilisant au profit des organismes HLM des mécanismes d'assurance garantis par les pouvoirs publics.

(14) François Aballéa, « Les politiques du logement et de l'habitat, Renouveau et permanence d'un débat », *Recherches et Prévisions*, n° 31, CNAF, mars 1993.

(15) Voir Michèle Mansuy et Maryse Marpsat, « Les quartiers des grandes villes : contrastes sociaux en milieu urbain », *Economie et Statistique*, n° 245, juillet-août 1991 et Catherine Rhein, « Ségrégation et mobilité différentielle », in : *Les annales de la recherche urbaine*, n° 50, avril 1991.

(16) Jean-Marie Delarue, *op. cit.*

(17) Pierre Bourdieu, « Effets de lieu », in : *La misère du monde*, *op. cit.*

En matière de politique de l'éducation, le traitement de l'échec scolaire se heurte de même à des limites évidentes, à défaut de prendre en compte, ab initio, les mécanismes de reproduction liés au fonctionnement du système scolaire. Le développement des zones d'éducation prioritaires (ZEP), qui concernaient en 1993 près de deux millions d'élèves sur 550 sites, se heurte ainsi à des problèmes de fond : options offertes en matière d'orientation scolaire, absence d'individualisation des méthodes d'enseignement et de soutien, mode d'affectation des enseignants les plus qualifiés et les plus motivés, contenu même des savoirs jugés « certifiables » par l'appareil éducatif. Et les mesures mises en place pour former ou insérer les jeunes sortis sans qualification du système scolaire ont un rôle de « réparation » qui, pour utile qu'il soit, ne leur permet guère de franchir les « barrières à l'entrée » vers le secteur primaire du marché du travail ⁽¹⁴⁵⁾.

En ce domaine non plus, il n'existe bien sûr guère de « recettes miracles ». Souvent invoquée comme un remède, la scolarisation précoce des enfants de deux ans favorise bien, par exemple, leur réussite scolaire ultérieure, mais elle ne réduit pas les écarts liés à l'origine sociale ⁽¹⁴⁶⁾. C'est donc sur une multiplicité de terrains qu'il faut jouer simultanément, bien sûr en développant les mesures de « discrimination positive », mais aussi, si l'on veut réellement agir sur les inégalités scolaires, avec la nécessité de s'affronter à des problèmes difficiles. Cela implique sans doute, par exemple, de revenir sur les modalités de la sectorisation géographique « au plus près » du domicile des enfants, et de renforcer le système des bourses d'enseignement supérieur, y compris en développant les contributions des familles d'étudiants les plus aisées. Le retour sur les contenus d'enseignement et les pratiques pédagogiques des enseignants dans leur classe apparaît également incontournable, dans la mesure où ce sont, en France, des éléments clés de reproduction par leur caractère souvent abstrait, peu individualisé, et privilégiant surtout les acquis théoriques. Les mécanismes de sélection par l'orientation, le choix des filières et des établissements doivent enfin être clairement mis en évidence, ne serait ce que pour faire prendre conscience aux élèves et à leurs familles, qu'ils peuvent être plus inéquitables que des critères plus traditionnels, explicitement établis et formulés.

En matière d'emploi, la multiplication des dispositifs d'insertion, à vocation plus ou moins massive, et centrés sur des publics statistiquement prédéterminés, semble enfin avoir atteint ses limites. Elle ne peut en effet dispenser de revenir sur les inégalités qui, en matière d'acquisition des qualifications, d'accès aux nouvelles technologies, de conditions de travail, voire de santé, sont au sein des entreprises, à l'origine même des processus d'exclusion.

Il a ainsi été observé que les « futurs » licenciés économiques avaient déjà souvent, dans les années précédentes, des conditions ou des situa-

(145) Didier Balson, Saïd Hanchane et Patrick Werquin, « Analyse salariale des dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes », *Formation Emploi*, n° 46, avril-juin 1994.

(146) Jean-Pierre Jarousse, Alain Mingat et Marc Richard, « La scolarisation maternelle à deux ans : effets pédagogiques et sociaux », *Education et Formation*, n° 31, 1992.

tions de travail conduisant à une marginalisation progressive, et que le licenciement était alors l'aboutissement d'une « dérive » de l'organisation du travail, consacrant une « désadéquation » devenue progressivement inéluctable ⁽¹⁴⁷⁾. De même, l'accès à la formation et le mode de gestion des « bas niveaux de qualification », apparaissent comme des facteurs clés pour prévenir des situations, qui sont souvent « au cœur du processus de modernisation » ⁽¹⁴⁸⁾.

Quant aux enjeux de la politique de l'emploi, ils sont moins de passer d'une logique d'indemnisation à une « société d'insertion » ⁽¹⁴⁹⁾, déjà largement présente à travers les activités intermédiaires, que de remettre en cause les mécanismes de « partage de l'activité », que cette politique a contribué à entretenir comme un moindre mal, via le morcellement des catégories et des statuts ⁽¹⁵⁰⁾. Là encore, ce sont les inégalités dans la répartition du travail et des revenus, et dans l'accès au statut de « travailleur à durée indéterminée », qui apparaissent, de façon aujourd'hui largement reconnue, comme les éléments-clés d'une refonte du « contrat social » à la française, y compris pour contrecarrer la sélectivité de plus en plus grande du marché du travail. Les pistes de renouveau qui s'esquissent pour la politique de l'emploi portent alors fondamentalement sur la substitution d'une approche locale fondée sur des projets d'activités à l'approche nationale traditionnelle par publics, sur l'unification des statuts d'insertion et d'emploi, et sur une réduction significative des temps travaillés.

La conclusion de ces réflexions n'est donc pas de revenir à des politiques traditionnelles de lutte contre les inégalités, dont les objectifs et leurs méthodes ne tiendraient pas compte de l'ampleur prise ces dernières années par les phénomènes de sous-emploi et de désinsertion sociale. Mais le renouvellement des politiques sociales implique bien que, dans le cadre d'une politique macro-économique favorable à la croissance dont le contenu n'a pas été directement abordé ici, l'objectif de réduction des inégalités soit remis au centre du débat social, et réhabilité comme une orientation majeure destinée à lui servir de guide.

(147) Dominique Dessors, Jean Schram et Serge Volkoff, « Du handicap de situation à la sélection-exclusion : une étude des conditions de travail antérieures aux licenciements économiques », *Travail et Emploi*, n° 48, 2/1991.

(148) Marie-Thérèse Join-Lambert, *op. cit.*

(149) Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale, op. cit.*

(150) Mireille Elbaum, *op. cit.*