

## Comment contenir l'inégalité dans des limites socialement acceptables ?

Pierre CONCIALDI<sup>1</sup>

---

*Cet article discute certaines propositions avancées dans le débat public pour contenir l'inégalité des revenus dans des limites socialement acceptables. La première partie dresse un rapide panorama historique qui montre que la question de l'inégalité se pose aujourd'hui en des termes renouvelés, assez sensiblement différents de ceux dans lesquels elle a été posée depuis le début de la Révolution industrielle. On précise ensuite la contribution que les différentes formes de revenus et de patrimoines peuvent apporter à la satisfaction des besoins matériels, en soulignant notamment les limites de substituabilité entre ces différents types de ressources. La dernière partie discute plus précisément diverses propositions de transferts – ciblés ou non ciblés – ainsi que certaines mesures visant à agir directement sur l'inégalité de marché, notamment à travers la création directe d'emplois et le niveau du salaire minimum.*

L'idée de contenir l'inégalité dans des limites socialement acceptables est de plus en plus portée par certains auteurs et acteurs sociaux, notamment avec la définition de seuils plafonds de revenus (Buch-Hansen, Koch, 2019). On a proposé dans d'autres travaux une méthode permettant de définir conceptuellement et de mesurer empiriquement des repères concrets concernant ces seuils plafonds en articulant leur définition avec celle de seuils planchers (Concialdi, dans ce numéro). Ces repères permettent de définir un objectif ou un horizon pour la définition de politiques publiques, lequel se caractérise notamment par l'idée de définir un socle minimum commun d'égalité.

---

1. Chercheur à l'Ires.

Le présent article complète ces travaux et propose quelques éléments de réflexion sur les mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour atteindre cet objectif au niveau d'un État-nation, puisque c'est à ce niveau qu'existent aujourd'hui des institutions et des acteurs susceptibles de porter concrètement un tel projet.

Ces politiques nationales s'insèrent dans un contexte plus global qui présente aujourd'hui une certaine singularité. La première partie de l'article propose quelques repères historiques qui montrent que, en ce début de millénaire, la question de l'inégalité se pose de façon renouvelée, d'une part parce que les dimensions qui structurent l'inégalité globale à l'échelle de la planète ont considérablement changé depuis deux siècles et, d'autre part, en raison des limites biophysiques que rencontre la croissance (I). Dans une deuxième partie, on s'interroge sur la contribution que les deux formes principales de la richesse matérielle – à savoir les revenus et les patrimoines – peuvent apporter à la satisfaction des besoins (II). Comme on l'a montré en effet, le concept de besoin est central dans la définition de seuils planchers et plafonds de niveau de vie. Cependant, si les revenus et les patrimoines se résument souvent à un équivalent monétarisé, la contribution qu'il peuvent apporter à la satisfaction des besoins, notamment à un niveau minimum décent, est de nature très différente. Ce qui implique de les distinguer de façon nette dans l'économie politique des transferts. On discute dans une troisième partie certaines propositions concrètes avancées pour contenir ou réduire l'inégalité (III). Celles-ci s'articulent autour de deux grands pôles avec, d'un côté, des mesures purement redistributives et, de l'autre, des propositions d'action combinant un ensemble de leviers dans le but d'agir, à la source, sur la formation de l'inégalité.

## **I. Un contexte historique singulier : des inégalités globales fortes et des limites biophysiques à la croissance**

Si la question de l'inégalité taraude depuis longtemps les sociétés humaines, elle a été posée de façon renouvelée avec la croissance inédite observée depuis le début de la Révolution industrielle (I.1). La concentration du surplus engendré par les gains de productivité dans un petit nombre de pays a exacerbé les inégalités entre pays ; celles-ci sont devenues aujourd'hui le premier facteur d'une inégalité qui n'a jamais été aussi forte depuis deux siècles à l'échelle de la planète (I.2). Avec la prise de conscience des limites biophysiques de la croissance, les perspectives qui s'ouvrent dans les États-nations les plus riches pour contenir l'inégalité dans des limites socialement acceptables définissent un cadre d'action très différent de celui qui a marqué les deux derniers siècles (I.3).

## 1.1. Croissance et tensions sur la répartition des revenus

Les sociétés agraires nées de la révolution néolithique ont été incontestablement marquées par de fortes inégalités sociales, comme en témoignent les nombreuses luttes qui ont jalonné leur histoire. Ces conflits de répartition n'ont pas disparu avec la Révolution industrielle, mais ils se sont posés de façon renouvelée avec la croissance rapide qui a marqué cette période. On dispose, grâce aux travaux d'Angus Maddison, de repères statistiques robustes qui permettent de caractériser ce changement.

Depuis deux siècles, la hausse de la production – et donc des biens et services disponibles pour satisfaire les besoins humains – a été à l'échelle de la planète plus de dix fois plus rapide que celle de la population. Il s'agit là d'un changement majeur dans l'histoire de l'humanité. Du début de l'ère chrétienne jusqu'au prémices de la Révolution industrielle, la croissance de la production avait épousé les mouvements de la population, de sorte que le revenu moyen mondial avait stagné <sup>2</sup>. En d'autres termes, le monde n'a jamais été globalement aussi « riche », au sens où il n'a jamais disposé d'autant de ressources matérielles pour satisfaire les besoins de la population <sup>3</sup>.

La croissance du revenu réel par habitant n'a pas été linéaire depuis deux siècles. Le début de la Révolution industrielle amorce une croissance longue d'environ 1 % (0,9 %) par an jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Après la seconde guerre mondiale, on observe une nouvelle accélération : entre 1950 et 2015, le revenu réel moyen par habitant croît environ deux fois plus vite qu'auparavant (2 %). La croissance a été particulièrement rapide durant la période dite des « Trente glorieuses » (+2,6 % par an entre 1950 et 1980), puis elle s'est fortement ralentie après 1980 (tableau 1).

**Tableau 1. Taux de croissance moyen annuel du PIB réel mondial par habitant**

En %

1-1820	0,0
1820-1950	0,9
1950-2015	2,0
1950-1980	2,6
1980-2015	1,4

Source : Maddison (The Maddison-Project, <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/>) jusqu'en 2008. Actualisation de l'auteur pour la période 2008-2015.

2. Voir les travaux d'Angus Maddison : The Maddison-Project, <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/>.
3. Il s'agit là d'une vue quantitative globale qui devrait être nuancée pour tenir compte du fait que certaines productions – de plus en plus nombreuses – ne visent pas à satisfaire les besoins humains mais simplement à réparer certains dégâts (ou « externalités ») engendrés par la société industrielle. Par ailleurs, cette comptabilité intègre de fait la consommation de ressources naturelles non renouvelables (ou renouvelables à une échelle de temps qui débord de très loin celle des individus), c'est-à-dire qu'elle considère comme un revenu la consommation d'une forme de patrimoine.

À chaque accélération de la croissance, on observe que ces changements ont rapidement suscité – principalement dans les pays industrialisés où elle se concentrait – des interrogations sur la nécessité d’une meilleure répartition des revenus. Au XIX<sup>e</sup> siècle, l’économiste John Stuart Mill (1848) écrivait par exemple : « C’est seulement dans les pays les plus arriérés du monde que l’accroissement de la production reste un objectif important ; dans les plus avancés, ce dont on a besoin économiquement, c’est d’une meilleure répartition <sup>4</sup>. »

Un siècle plus tard, la forte accélération de la croissance qui a marqué les années 1950 et 1960 a, de la même façon, exacerbé la question de la répartition et cet objectif est venu au premier plan de l’agenda politique dans de nombreux pays. En 1964, le Président américain Lyndon Johnson a ainsi lancé la guerre contre la pauvreté (*War on poverty*). En France, le gouvernement a créé en 1966 une institution officielle – le Centre d’étude des revenus et des coûts (Cerc) – qui avait pour mission d’examiner la question de la répartition des gains de productivité, notamment par la méthode des comptes de surplus. Au milieu des années 1970, la mission de cette administration a été élargie et renouvelée afin d’établir un rapport périodique sur les inégalités et la redistribution des revenus. Au Royaume-Uni, la création au milieu des années 1970 de la Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth partageait le même objectif.

Ces divers exemples suggèrent que, lorsque le rythme d’enrichissement change rapidement, il existe une conscience plus claire au sein de la société de la nécessité d’une meilleure répartition des revenus. Comme on le verra, c’est très probablement aussi la situation qui se dessine pour les décennies à venir, dans un contexte cependant très différent (voir *infra*, I.3).

## **1.2. Une inégalité globale tirée par les inégalités entre pays**

Depuis une vingtaine d’années, les travaux historiques et quantitatifs sur l’inégalité se sont multipliés. Ces travaux ont permis, non seulement de mieux cerner l’évolution de la distribution des revenus parmi les hauts et très hauts revenus, mais aussi de disposer de séries historiques longues permettant de décrire l’évolution de l’inégalité depuis le début de la Révolution industrielle. Dans ces travaux, l’inégalité est appréhendée à trois niveaux :

- l’inégalité interne à chaque pays : celle-ci est généralement mesurée en considérant la distribution individuelle des revenus ou, plus rarement aujourd’hui, les écarts de revenus selon divers critères comme la catégorie sociale ;

---

4. « *It is only in the backward countries of the world that increased production is still an important object: in those most advanced, what is economically needed is a better distribution* » (Mill, 1848).

- l'inégalité entre pays (ou inégalité internationale) : celle-ci mesure les écarts de revenu moyen (généralement le PIB par habitant) entre pays. Dans cette approche, on affecte à tous les habitants d'un même pays un même revenu moyen ;

- et l'inégalité globale, qui combine les deux inégalités précédentes en mesurant l'inégalité de la distribution personnelle des revenus à l'échelle de la planète. La distribution des revenus au sein de la population mondiale tient ainsi compte à la fois des écarts de revenu moyen entre pays et de l'inégalité interne qui caractérise chacun d'eux.

Le diagnostic que l'on peut aujourd'hui dresser à partir de ces travaux est relativement consensuel, du moins si l'on s'en tient à quelques faits stylisés.

En ce qui concerne l'inégalité globale, les travaux de Bourguignon et Morrisson (2002) montrent que l'inégalité globale des revenus a considérablement augmenté depuis deux siècles. Cette hausse a été particulièrement rapide au XIX<sup>e</sup> siècle, puis elle s'est poursuivie à un rythme ralenti jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle avant de se maintenir sur un plateau élevé jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Ces résultats ont été confirmés par d'autres travaux, notamment ceux de Milanovic (2012). Le diagnostic est plus controversé sur les deux dernières décennies mais il ne remet pas en cause le fait que l'inégalité globale se situe aujourd'hui à un niveau considérablement plus élevé qu'il y a deux siècles.

Un autre constat majeur ressort des travaux précédents et a été en particulier souligné par Milanovic. Si l'on distingue parmi les facteurs qui ont contribué à la croissance de l'inégalité globale des revenus ce qui tient à l'inégalité interne à chaque pays, d'une part, et ce qui relève de l'inégalité internationale, d'autre part, c'est très clairement le second facteur qui l'emporte. À l'échelle de la planète, la croissance de l'inégalité globale des revenus a été principalement tirée par l'inégalité entre pays, ce qui s'explique principalement par le fait que le « décollage » industriel a concerné bien plus précocement certains pays, comme l'Angleterre, que d'autres, comme la Chine. Or ce décollage se caractérise par une croissance accélérée de la production.

Le constat dressé par Milanovic peut se résumer de la façon suivante. En 1870, les différences internes à chaque pays (entre classes sociales) expliquaient plus des deux tiers de l'inégalité globale et les écarts entre pays environ un tiers. Ces proportions sont aujourd'hui inversées : plus des deux tiers de cette même inégalité globale tient au lieu de résidence (à la nationalité pour l'immense majorité des habitants) et seulement un tiers aux inégalités internes à chaque pays.

Clairement, la croissance inédite enregistrée depuis la Révolution industrielle non seulement n'a pas permis de résorber l'inégalité globale des

revenus mais l'a au contraire considérablement exacerbée. À l'échelle de la planète, la fable du ruissellement s'évanouit devant cette réalité massive.

### 1.3. Les limites biophysiques de la croissance

Par rapport à ces tendances longues, le contexte qui se dessine aujourd'hui à court et moyen terme apparaît assez inédit. On peut le caractériser de façon schématique en considérant, d'une part, la contribution que la croissance pourrait apporter à la réduction de l'inégalité et, d'autre part, en replaçant ces scénarios de croissance dans le contexte plus général de la lutte contre le réchauffement climatique qui menace la planète.

Dans leur étude, Hellebrandt et Mauro (2015) modélisent l'évolution de l'inégalité globale des revenus à l'horizon 2035 sur la base de divers scénarios où l'inégalité interne à chaque pays reste inchangée par rapport à l'année de base de l'étude (2013). Dans le scénario de référence, avec une croissance du PIB mondial réel par habitant de 2,6 % par an sur la période 2013-2035, le coefficient de Gini<sup>5</sup> de l'inégalité globale passerait de 0,649 en 2013 à 0,613 en 2035 : l'inégalité mondiale resterait toujours bien supérieure à celle qui prévaut aujourd'hui dans les pays les plus inégalitaires de la planète<sup>6</sup>. Cette légère baisse traduit essentiellement un certain rattrapage des pays émergents ou en développement. Dans des scénarios alternatifs construits par les auteurs, les résultats montrent une réduction encore plus faible de l'inégalité globale : à l'horizon 2035, le coefficient de Gini serait, dans ces scénarios alternatifs, de 0,622 ou 0,642 (par rapport à une situation de départ où le coefficient de Gini est égal à 0,649).

Les projections de Hellebrandt et Mauro montrent donc que la croissance pourrait avoir un certain effet sur la réduction de l'inégalité mondiale. Toutefois, on peut observer que cet effet reste limité et, surtout, qu'il nécessite un rythme de croissance historiquement élevé. Au cours des deux derniers siècles, ce n'est en effet que sur la période 1950-1980 que le revenu mondial par habitant a connu une croissance équivalente (+2,6 % par an) à celle retenue dans le scénario de base des auteurs (voir *supra*, tableau 1). Un tel rythme de croissance équivaut, compte tenu de la croissance de la population mondiale, à un doublement du PIB mondial (et donc des consommations qui y sont associées) sur les 20 prochaines années. Un tel scénario n'apparaît pas soutenable sur le plan écologique.

5. Le coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalité qui varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême).

6. Le coefficient de Gini est le plus élevé en Afrique du Sud (0,666) et il atteint également de très hauts niveaux en Chine (0,533) et au Brésil (0,493) par exemple. Il est de 0,319 en France et de 0,302 en Allemagne. C'est dans les pays nordiques qu'il est le plus faible (0,252 au Danemark, 0,257 en Norvège comme en Suède). Par souci de cohérence, tous les chiffres cités proviennent de Hellebrandt et Mauro (2015).

D'où la nécessité d'articuler une politique de réduction de l'inégalité avec l'impératif de contenir les consommations dans une limite durable sur le plan écologique afin de préserver le bien-être des générations présentes et futures. Cette idée se retrouve aujourd'hui chez divers auteurs. Elle a été popularisée par Raworth (2017) avec l'image des *Doughnut Economics*, mais on la retrouve aussi chez Di Giulio et Fuchs (2014) avec leur concept de « *consumption corridor* » et elle est au cœur des travaux développés par Gough et repris dans son dernier livre (2017). En résumé, il faut aujourd'hui articuler la définition d'un plancher social avec celle d'un plafond dérivé d'un principe écologique de durabilité.

Accroître l'éco-efficience des consommations, en déconnectant l'activité économique de son impact dommageable sur l'environnement – est nécessaire. Mais cela n'est pas suffisant, compte tenu à la fois de l'ampleur du découplage nécessaire et de l'horizon très rapide dans lequel ce découplage doit désormais être réalisé (Haberl *et al.*, 2020).

Par ailleurs, si l'on souhaite une transition équitable et juste, celle-ci doit concerner au premier chef les pays les plus développés, pour plusieurs raisons :

- d'abord, ce sont ces pays qui portent la responsabilité principale de la dégradation environnementale et ce sont les pays les plus pauvres qui en supportent davantage les conséquences. Faire peser sur les pays en développement le poids de l'ajustement serait pour eux une forme de « double peine » ;

- les pays développés sont ceux qui concentrent l'essentiel des émissions de gaz à effet de serre : le 1 % le plus riche de la population mondiale est responsable de davantage d'émissions de CO<sub>2</sub> que la moitié la moins riche de la planète. Une action rapide sur cette question nécessite de commencer en premier lieu par un ajustement des consommations dans les pays les plus développés ;

- enfin, ce sont également les pays les plus riches qui disposent des ressources nécessaires pour engager au plus vite une bifurcation vers une économie écologiquement soutenable.

En résumé, on peut considérer que la gestion de cette transition (ou ajustement structurel) est au premier chef de la responsabilité des pays riches. C'est au niveau de chaque nation développée, en mobilisant les institutions existantes et, éventuellement en les renforçant, que l'on peut mettre en œuvre des politiques susceptibles de réduire de façon significative l'inégalité et, simultanément, d'engager une transition rapide vers des modes de consommation soutenables.

Il est bien sûr prématuré de dire sous quelles formes s'opéreront les ajustements macroéconomiques futurs et ces derniers ne sont pas

purement quantitatifs. Pour reprendre le terme de Gough, c'est une « re-composition » d'ensemble des consommations qui apparaît nécessaire. Ce qui semble en revanche acquis, c'est le délai très bref dans lequel ces ajustements devraient être réalisés, selon un rythme rapide qui ne manquera sans doute pas d'attiser, comme ce fut le cas dans d'autres périodes analogues du passé, les conflits de répartition. La question des politiques publiques à déployer au niveau de chaque nation pour contenir l'inégalité dans des limites socialement acceptables risque ainsi de s'imposer très rapidement sur l'agenda public. C'est sur ce thème que se concentre la suite de l'article.

## **II. La contribution des revenus et des patrimoines à la satisfaction des besoins**

Comme on l'a souligné dans un autre article (Concialdi, ce numéro), la définition de limites socialement acceptables à l'inégalité des revenus s'appuie sur le concept central de besoin. La satisfaction des besoins matériels nécessite de disposer de certaines ressources et c'est en considérant le lot de ces ressources concrètes qu'il est possible d'évaluer la capacité des populations à satisfaire leurs besoins. L'inventaire détaillé de ces ressources ne fournit pas une matière aisément appropriable par les acteurs dans le débat public. Les paniers de biens et services établis par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes, 2015) pour définir le niveau de vie minimum décent comprennent ainsi plusieurs centaines d'articles auxquels sont associés des fréquences (ou volumes) de consommation ainsi que des gammes de qualité. C'est pourquoi on réduit cet inventaire à un équivalent monétaire qui donne une mesure synthétique de ce panier de référence minimum.

L'avantage de cette procédure est qu'elle permet de disposer d'un repère synthétique qui peut aisément être comparé à d'autres grandeurs économiques souvent résumées, elles aussi, à leur équivalent monétaire, à savoir principalement les revenus et les patrimoines. Cette médaille a son revers. L'abstraction monétaire masque en effet la relation concrète qui existe entre ces différents équivalents monétaires et obscurcit, de ce fait, la contribution réelle que les revenus et les patrimoines peuvent apporter à la satisfaction des besoins. L'objectif de cette section est d'identifier et de préciser les processus concrets à travers lesquels revenus et patrimoines peuvent contribuer à la satisfaction des besoins humains.

### **II.1. Revenus et besoins**

Il est courant de définir de façon très générale les revenus comme un flux et les patrimoines comme un stock. La correspondance entre les flux de revenus et la satisfaction des besoins est la plus immédiate et la plus



directe. Cette correspondance peut être illustrée à travers les équilibres comptables qui définissent le PIB. Dans l'optique des revenus, la valeur du PIB est en effet égale à la rémunération des facteurs de production (le travail et le capital pour l'essentiel) ou, pour le dire autrement, aux revenus distribués aux différents agents économiques qui ont contribué à la production des biens et services. Dans l'optique de la demande, le PIB est égal à la valeur des biens et services produits une année donnée. Pour l'essentiel (environ 80 %), cette demande correspond à des biens et services consommés (la consommation finale) et une partie minoritaire correspond à la formation brute de capital fixe (FBCF) qui contribue, d'une part, à l'entretien et au renouvellement du stock de capital existant (consommation de capital fixe ou CCF <sup>7</sup>) et, d'autre part, à la variation de ce stock de capital. Ce qui illustre le fait qu'il existe des relations d'engendrement réciproque entre revenu et patrimoine.

Au niveau macroéconomique, l'ensemble des revenus distribués correspond exactement, par construction, à la somme des biens et services consommés et des biens d'investissement produits une année donnée. Si bien qu'une modification de la répartition des revenus se traduit par une modification du pouvoir d'usage de ces biens et services par les diverses catégories de ménages et, donc, par un changement dans leur capacité à satisfaire leurs besoins.

Il est nécessaire ici d'introduire une distinction entre revenus monétaires et revenus non monétaires. Pour les biens et services marchands, il est bien évidemment nécessaire de disposer de revenus monétaires pour les acquérir. Si bien qu'une modification de la distribution de ces revenus monétaires se traduit effectivement par une modification du pouvoir d'achat des ménages concernés.

Ce n'est pas le cas, en revanche, pour les revenus non monétaires (ou « en nature », selon la terminologie de la comptabilité nationale) qui correspondent aux biens et services auxquels les ménages peuvent avoir accès sans paiement direct préalable. Il s'agit là, pour l'essentiel, des services publics accessibles à tous sans condition de ressources (éducation, santé notamment), ou à la prise en charge de dépenses pré-affectées (loyers partiellement pris en charge par les aides au logement). Pour ces biens et services principalement non marchands, il y a déconnexion entre la capacité d'y accéder – qui est *a priori* garantie à l'ensemble de la population en fonction de ses besoins et non de ses ressources <sup>8</sup> – et leur financement qui obéit à des règles spécifiques, notamment à travers la répartition de l'impôt.

- 
7. Dans une approche un peu différente et plus restrictive, on pourrait s'intéresser au Produit intérieur net (PIN), après déduction de la CCF. Cela n'aurait pas d'incidence sur la question traitée ici.
  8. Sous des conditions qui peuvent cependant reposer sur des critères d'exclusion non liés aux ressources (durée de résidence, nationalité...).

De sorte que le revenu monétaire n'est pas la condition nécessaire d'accès à ces services publics.

Ces transferts en nature <sup>9</sup> représentent aujourd'hui l'équivalent d'un peu moins de 29 % du revenu disponible monétaire des ménages ; ils correspondent pour 90 % environ à des transferts des administrations publiques et, pour les quelque 10 % restants, aux transferts des institutions sans but lucratif <sup>10</sup>. Il s'agit là d'une forme de « pouvoir d'achat collectif » non négligeable qui contribue également à la satisfaction des besoins des ménages. Par ailleurs, on sait que ces transferts en nature réduisent de façon majeure l'inégalité entre catégories de ménages (Verbist *et al.*, 2012 ; Le Laidier, 2009) et contribuent, de ce fait, à la construction d'un socle minimum d'égalité pour des biens et services fondamentaux. La définition de politiques publiques susceptibles de contenir l'inégalité dans des limites socialement acceptables ne passe donc pas uniquement par un changement de la distribution des revenus disponibles monétaires des ménages (voir *infra*).

Pour mémoire, l'auto-consommation des ménages, c'est-à-dire les biens et services produits par les ménages pour leur compte contribue aussi indubitablement à la satisfaction de leurs besoins. On ne considère pas ici cette forme de revenu dans la mesure où, d'une part, elle s'accompagne nécessairement d'un travail – qui vient simultanément diminuer le bien-être des ménages concernés – et, d'autre part, qu'elle ne peut s'intégrer dans des politiques publiques.

## **II.2. Patrimoines et besoins**

La correspondance que l'on peut établir entre possession d'un patrimoine et satisfaction des besoins est moins immédiate et plus indirecte que celle qui existe entre revenus et besoins.

C'est essentiellement à travers les flux de services et de revenus qu'il procure que le patrimoine contribue à la satisfaction des besoins. À la différence des biens de consommation qui sont détruits dans l'acte de consommation dans le temps court qui suit leur production (l'année le plus souvent), la consommation d'un stock donné de capital s'étale sur un temps bien plus long. La comptabilité des revenus prend en compte les flux de services ou de revenus procurés par le patrimoine pour la seule période de référence retenue pour mesurer ces revenus. C'est le cas par exemple pour le patrimoine logement qui représente en 2020 un peu plus de 55 % du patrimoine non financier. Chaque année, dans la comptabilité nationale des revenus, les services de logement sont ainsi pris en compte à la fois

9. Le concept de transferts en nature est repris de la comptabilité nationale. Il n'a pas exactement le même sens que dans le langage courant.

10. Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLM) dans la terminologie des comptes nationaux.

à travers les loyers réels perçus par les bailleurs et – essentiellement pour les ménages – à travers les loyers imputés qui correspondent à la valeur estimée de la production de ces services de logement au bénéfice des propriétaires occupants.

On peut ainsi associer à chaque type de patrimoine le flux de services ou de revenus qui y correspond sur une période de temps donnée. Dans la comptabilité nationale, l'évaluation monétaire de ces flux n'est pas exhaustive, notamment pour des raisons qui tiennent aux difficultés d'évaluation de certains de ces flux. Mais elle concerne l'essentiel des éléments de patrimoine. Globalement, on peut ainsi considérer que la contribution des actifs patrimoniaux à la satisfaction des besoins est prise en compte à travers les revenus ou flux de services qui y sont associés.

En conséquence, le transfert d'un élément de patrimoine a principalement pour effet de transférer d'un agent économique à un autre les revenus (ou les flux de services) associés à ce patrimoine. Le montant de ce transfert dépend très directement de la période de référence sur lequel il est mesuré. La valeur estimée du patrimoine mesure la valeur actualisée de ces

## Encadré 1

### Enclosures, droits collectifs et propriété commune

Le mouvement des enclosures a été amorcé au Royaume-Uni vers le XIII<sup>e</sup> siècle et s'est achevé au début de la Révolution industrielle avec une série de lois (*enclosures* parlementaires). Il s'est traduit par une privatisation massive de terres auparavant collectives, au détriment des « salariés agricoles » et des petits paysans propriétaires, dont ces privatisations ont entraîné la paupérisation. Parmi les terres qui ont fait l'objet de cette privatisation, il faut distinguer celles qui se situaient à l'intérieur du village ou dans sa proximité immédiate et celles qui entouraient le village dans des espaces plus lointains. Les premières étaient la propriété privée de certains villageois, mais elles étaient ouvertes aux autres habitants (*openfields*), notamment après les moissons pour faire paître le bétail. Sur ces terres s'exerçaient donc des droits collectifs. Les secondes n'appartenaient à personne en particulier, c'est-à-dire qu'elles appartenaient à tous en commun (*commoners*, ou communaux) et l'on peut à leur propos parler de propriété commune ou collective (et non seulement de droits d'usage collectifs). Tous les habitants du village avaient la possibilité de venir y récolter des ressources (glanage, bois de chauffage...). Les conséquences sociales du mouvement des enclosures n'ont pas été les mêmes selon le type de terre concernée. La privatisation des communaux, en particulier, a bien davantage touché les femmes qui étaient les principales utilisatrices de ces terres, ce qui explique que nombre de révoltes contre le mouvement des enclosures ont été portées par des femmes revendiquant le maintien de leurs droits d'usage sur les communaux.

flux sur la durée de vie totale du patrimoine, laquelle excède très largement la période usuelle de mesure des revenus (l'année). En d'autres termes, il est illusoire de penser que la mobilisation d'un patrimoine pourrait accroître à court terme la capacité de consommation ou d'investissement d'un montant équivalent à la valeur estimée de ce patrimoine. En 2020, la comptabilité nationale évalue la valeur des actifs non financiers à environ 7,6 fois le PIB. Mais cela ne signifie pas qu'il serait possible de disposer en 2020, en plus des revenus comptabilisés à travers le PIB, d'un montant supplémentaire équivalent à 7,6 fois le PIB pour la consommation et l'investissement. Ni même qu'il serait possible d'accroître cette capacité de consommation et d'investissement dans une proportion substantielle.

En résumé, la capacité du patrimoine à satisfaire les besoins humains se rapporte essentiellement à l'usufruit que l'on peut tirer de ce patrimoine et non à la propriété elle-même, c'est-à-dire à la capacité de vendre ou de détruire ce patrimoine. On a souvent tendance aujourd'hui à confondre ces différents droits attachés au patrimoine (*usus* et *fructus*, d'un côté, *abusus* de l'autre) et, dans la plupart des pays, ils sont souvent confondus dans le droit civil. Mais cette distinction reste fondamentale et elle n'a pas toujours existé. Le mouvement des enclosures au Royaume-Uni fournit sans doute le meilleur exemple de ce processus d'appropriation privée de terres sur lesquelles s'exerçaient auparavant des droits collectifs (encadré 1).

### **II.3. Des ressources partiellement mais pas totalement substituables**

Revenus et patrimoines procurent donc aux ménages des revenus (monétaires ou en nature) qui contribuent à la satisfaction de leurs besoins. Cependant, ces ressources, qui peuvent toutes être résumées à un équivalent monétaire, ne sont que partiellement substituables, même si l'on se limite aux revenus monétaires qui permettent d'acquérir des biens et services marchands. Plus précisément, un simple changement dans la distribution de ces revenus monétaires ne modifie pas nécessairement dans les mêmes proportions la capacité des ménages à satisfaire leurs besoins. Un transfert de revenus vers une catégorie sociale donnée permet certes, de façon générale, d'accroître son pouvoir d'achat, mais cela ne lui permet pas nécessairement d'acheter ce dont elle a besoin, car la structure des biens et services consommés n'est pas la même selon les classes sociales.

Cette question reste largement ignorée dans la littérature académique et même, plus généralement, dans le débat public, même si elle a été pointée de longue date, par exemple dans les travaux novateurs de Baudelot et de ses collègues (Baudelot *et al.*, 1979). Dans leur livre, les auteurs établissaient une comptabilité sociale en temps de travail qui permettait de répondre à la question titre du livre : Qui travaille pour qui ? C'est-à-dire, plus précisément : dans quelle mesure le travail de chaque classe sociale est-il mobilisé

pour faire face aux besoins de chaque catégorie sociale ? Au-delà du constat novateur sur l'ampleur des inégalités sociales et l'exploitation qui la sous-tend, le travail des auteurs permettait de démontrer très concrètement que les différents groupes sociaux ne consomment pas de la même manière. D'où la formule des auteurs : « Il ne faut pas, pour habiller Pierre, déshabiller Paul. Mais avec quoi habiller Pierre ? »

On peut préciser cette formule en reprenant les observations de certains commentateurs du livre <sup>11</sup> : « Ce livre illustre... la manière dont l'appareil de production est totalement adapté aux rapports sociaux qui se sont établis dans la société capitaliste. » Dans ces conditions, « il s'agit de produire autrement et non pas de répartir autrement les biens produits ». La question reste d'actualité, avec cette différence que la question du « produire autrement » ne concerne pas seulement la finalité ou la qualité des biens et services produits et leur capacité à satisfaire les besoins de la majorité de la population, mais s'enrichit (ou s'élargit) aujourd'hui à celle du caractère « durable » de cette production.

Les travaux de chercheurs britanniques permettent d'illustrer cette dernière nécessité. À partir des budgets de référence établis au Royaume-Uni, ces chercheurs ont calculé quelle serait l'empreinte carbone des consommateurs britanniques si tous les habitants de ce pays se situaient à ce niveau minimum décent de consommation. Dans cette situation, le volume des émissions de gaz à effet de serre diminuerait d'environ 40 %. C'est beaucoup, mais c'est loin d'être suffisant pour atteindre un niveau de consommation soutenable (Druckman, Jackson, 2010). C'est en ce sens que Gough (2017) plaide pour une nécessaire recomposition de la consommation.

#### **II.4. Un peu d'économie politique**

En résumé, les revenus fournissent une mesure globale satisfaisante de la capacité des ménages à satisfaire leurs besoins et cette mesure intègre, pour l'essentiel, la contribution qu'apportent les divers éléments de patrimoine. L'action sur la distribution des revenus constitue donc le levier essentiel pour agir sur l'inégalité. À cet égard, une modification de la répartition des droits de propriété des patrimoines n'apparaît pas comme une condition nécessaire.

Cependant, on ne peut ignorer que l'inégalité des patrimoines structure la répartition des pouvoirs au sein de la société et, par conséquent, la capacité des différents acteurs à peser sur la répartition des revenus. L'économie politique de l'inégalité devrait donc prendre en compte cette réalité par des mesures appropriées afin de garantir, dans la durée, l'efficacité des mesures qui pourraient être prises pour limiter directement l'inégalité des revenus.

11. Commentaire de Jacques Fournier et Nicole Questiaux reproduit dans le livre de Baudelot *et alii* (1979:297).

Malgré ces limites, une action directe sur les revenus est loin d'être dénuée d'intérêt. C'est d'abord le levier qui permet d'agir le plus rapidement sur l'inégalité. Dans le contexte actuel (voir *supra*), il s'agit d'un argument fort pour privilégier ce type de mesures.

Ensuite, l'action sur le plafonnement des revenus peut avoir, en tant que telle, un impact sur l'inégalité des patrimoines. Comme le souligne Pizzigati (2018) dont les propositions portent essentiellement sur le plafonnement de l'inégalité des revenus, si les patrimoines procurent des revenus, ils engendrent aussi des coûts pour leur entretien. Si bien que le plafonnement des revenus impose une contrainte sur la capacité des ménages les plus fortunés à entretenir ce patrimoine, et cette contrainte engendre, dans la durée, un certain nivellement de ces grandes fortunes. Ce processus ne concerne certes que les patrimoines de luxe d'usage domestique. Mais cela tend à limiter fortement l'intérêt de l'accumulation patrimoniale.

Enfin, de façon plus décisive, l'expérience historique enseigne que les politiques axées sur la réduction de l'inégalité des revenus peuvent améliorer considérablement le bien-être des sociétés même si les forces structurelles qui contribuent – en raison de la forte concentration des patrimoines – à la production et la reproduction de l'inégalité restent intactes. La construction et le développement des systèmes de sécurité sociale dans les pays développés au lendemain de la deuxième guerre mondiale illustre très clairement cette réalité. Et ce n'est pas une simple coïncidence si certains parlent de la sécurité sociale comme du « patrimoine de ceux qui n'en ont pas ».

Malgré les nombreuses attaques contre les systèmes de sécurité sociale au cours des dernières décennies, ces systèmes restent un outil puissant pour atténuer les effets délétères d'un libéralisme débridé. Il est possible que ces systèmes aient atteint aujourd'hui la limite de leur capacité de résistance et l'on peut penser qu'il est nécessaire aujourd'hui de les renouveler et de les enrichir par des institutions nouvelles, en prenant garde toutefois à ce que ces institutions nouvelles ne viennent pas se substituer à celles existantes mais soient conçues de façon à les compléter et à les consolider.

### **III. Discussion de quelques propositions concrètes**

Dans cette section, on discute certaines mesures susceptibles de contenir l'inégalité dans des limites socialement acceptables. Comme on l'a vu, cet objectif nécessite une forme d'ajustement structurel de grande ampleur. Cette discussion débute avec les dispositifs dont l'objectif explicite est de fixer des limites, notamment en instaurant un plancher de ressources. Elle s'élargit ensuite à diverses propositions mises en avant pour réduire

l'inégalité en prenant principalement appui sur les idées développées par Atkinson dans son dernier livre (2015).

L'analyse qui suit n'est pas exhaustive, que ce soit dans son champ ou dans son contenu. Le champ exclut en particulier les mesures qui concernent les patrimoines. On ne discute pas non plus les propositions visant explicitement à instaurer un seuil plafond de revenu ou de salaire (encadré 2).

Quant au contenu de l'analyse, il se limite aux principaux éléments de débat autour de ces dispositifs.

## Encadré 2

### Revenu et salaire maximum

L'idée de revenu maximum se résume dans la plupart des cas à l'idée de fixer un taux marginal d'imposition de 100 % au-dessus d'un seuil plafond de revenu. Un des premiers à formuler une telle proposition aux États-Unis fut, en 1880, le philosophe Félix Adler (Litvak, 2010). L'histoire de la fiscalité états-unienne est rythmée par le retour récurrent de ce débat, notamment lors des épisodes les plus catastrophiques de l'histoire, en temps de guerre ou en période de grave dépression économique.

L'idée de « salaire maximal » constitue une autre variante de cette proposition qui présente le mérite, pour certains auteurs, de pouvoir davantage mobiliser l'opinion publique dans la mesure où elle fait écho à l'idée de salaire minimum qui a fini par recueillir un large consensus dans les sociétés contemporaines (Pizzigati, 2018).

Le débat autour de ces propositions porte principalement sur les conséquences incitatives de ces dispositifs. Ce débat mobilise fréquemment l'idée qu'un prélèvement « confiscatoire » aurait un effet négatif sur l'activité. Comme on l'a déjà souligné dans de précédents travaux (Concialdi, 2013), il est cependant abusif de parler de prélèvement (ou de taux) confiscatoire, surtout lorsqu'on ne considère que les seuls taux marginaux d'imposition. Car, par définition, tout prélèvement ampute les revenus d'un certain montant et « confisque » – d'une certaine façon – la partie supérieure (marginale) des revenus de toute personne. Si l'on emprunte ce vocabulaire, l'impôt est donc par nature confiscatoire pour tous les citoyens. Par construction, ce type de raisonnement aboutit donc à rejeter le principe même de l'impôt.

### III.1. Le revenu minimum garanti

Aujourd'hui, tous les pays de l'Union européenne disposent de dispositifs permettant de garantir un revenu minimum, d'où le nom générique de revenu minimum garanti (RMG). Le principe général de ces dispositifs est de compléter les ressources des allocataires jusqu'à un seuil minimum de ressources. Ces dispositifs subsidiaires s'insèrent ainsi dans l'ensemble plus vaste des transferts (prestations et prélèvements) existants.

Même si le seuil garanti varie assez fortement selon les pays en comparaison de la norme de niveau de vie propre à chacun d'eux, il reste dans tous les cas bien inférieur au plancher permettant de garantir l'accès à un niveau de vie minimum décent. Une option possible consisterait à relever le niveau du RMG à ce niveau minimum. En France, on peut estimer que l'équivalent d'environ 4 % du PIB serait nécessaire pour atteindre ce but<sup>12</sup>. Ce montant n'apparaît pas démesuré au regard de ses effets distributifs positifs pour plus d'un tiers de la population. Pour financer ce transfert, une hausse de la fiscalité serait nécessaire et celle-ci peut emprunter de multiples voies.

Compte tenu de l'ampleur du changement envisagé, certains pourront considérer qu'il s'agit là d'une option largement théorique, voire irréaliste. Son examen permet cependant d'identifier les principaux termes du débat que suscite toute politique de rééquilibrage substantiel de la distribution des revenus lorsqu'elle prend la forme de transferts monétaires individuels. D'une façon générale, la mise en œuvre de ce scénario soulève deux grandes séries de questions qui sont récurrentes pour tous les transferts. La première porte sur les incitations qu'engendre un transfert et la seconde concerne ses effets distributifs.

La question des effets distributifs est celle qui soulève *a priori* le moins de difficultés, du moins si l'on se limite aux effets de court ou moyen terme. Si le montant du RMG était substantiellement relevé, cela devrait permettre de donner aux ménages concernés la possibilité d'accéder à un niveau de vie minimum décent. À condition, toutefois, que tous les ménages éligibles touchent effectivement cette prestation. La perception du RMG n'est en effet pas automatique : c'est un droit subjectif, c'est-à-dire que chaque personne n'y accède qu'après en avoir fait la demande. On sait de longue date que ce n'est pas le cas. À la différence du Royaume-Uni où cette question du non-recours fait régulièrement l'objet d'un suivi statistique, ce n'est que récemment que les pouvoirs publics, par le biais de la Drees, se sont dotés en France d'un outil analogue (Gonzalez, Nauze-Fichet, 2020 ; Hannafi *et al.*, 2022). Il ressort ainsi qu'environ un tiers des ménages éligibles au revenu de solidarité active (RSA) ne le perçoivent pas chaque trimestre et que 25 % environ ne le perçoivent pas de façon durable<sup>13</sup>. Même en l'absence d'un relèvement substantiel du RMG, des actions spécifiques devraient être entreprises si l'on souhaite rendre effectif ce droit à un revenu minimum. À cet égard, on ne peut ignorer non plus que le champ de cette prestation

12. Le rééquilibrage des revenus nécessaire pour porter l'ensemble de la population au minimum au niveau des budgets de référence représente entre 4,1 % et 6,3 % du revenu disponible brut des ménages, selon que l'on prend en compte ou non les loyers imputés dans ce calcul (Concialdi, dans ce numéro). Soit entre 2,9 % et 4,4 % du PIB.

13. Deux raisons principales sont évoquées par les ménages pour expliquer cette situation : d'abord, le manque d'information (42 %) et, ensuite, mais de façon moins importante (26 %), la longueur et la complexité des démarches. Source : Baromètre Drees.



est particulièrement réduit en France, notamment en raison d'un âge d'éligibilité – 25 ans – bien plus élevé que dans la plupart des pays de l'Union européenne.

En ce qui concerne l'analyse des effets incitatifs, celle-ci est souvent réduite aux conséquences potentiellement négatives de ce dispositif sur l'offre de travail. Il s'agit là essentiellement d'une question empirique qui nécessite d'observer les comportements réels des individus. Cette question ne trouve aucune réponse à travers l'examen de cas-types ou la simple description des taux marginaux implicites d'imposition lors d'une reprise d'emploi, deux approches qui constituent pourtant l'essentiel de la littérature sur ce sujet. Par construction, un RMG garantit un revenu minimum et il sera toujours possible d'associer à ce revenu minimum un équivalent revenu d'activité au-dessous duquel on pourra supputer que les allocataires ne sont pas incités à travailler. Mais cette tautologie ne dit rien des effets du dispositif sur les comportements réels des allocataires. De même, l'instauration d'un RMG conditionnel aux revenus se traduit aussi, de façon mécanique et inévitable, par une modification des systèmes d'incitation et, notamment, par une hausse des taux marginaux d'imposition sur une partie de la distribution des revenus. Toute la question est de savoir si ces situations ont des effets significatifs sur l'offre de travail dans la réalité et, surtout, d'apprécier l'ampleur de ces effets potentiels.

Il est bien sûr exclu ici de dresser un bilan complet des études qui ont cherché à mesurer les effets réels des transferts ou des seuls dispositifs d'assistance sur les comportements des travailleurs. De façon synthétique, on peut dire que les résultats mis en évidence par Atkinson et Mogensen (1993) à travers l'analyse empirique de dispositifs couvrant plusieurs pays restent toujours très largement valables aujourd'hui. Ces résultats se résument à plusieurs constats :

- d'abord, la théorie ne peut fournir de prédiction univoque quant au sens des incitations liées aux transferts. Les incitations ne sont pas à sens unique ;
- ensuite, il n'est pas toujours possible de mettre en évidence des effets significatifs des transferts sur l'offre du travail ;
- enfin, quand ces effets existent, ils sont faibles et sont surtout susceptibles d'affecter les comportements d'activité des femmes.

Une autre remarque des auteurs garde toute sa pertinence dans de nombreux pays, à savoir que la question des effets supposés désincitatifs à l'emploi des transferts – plus particulièrement vers les bas revenus – est dénuée d'intérêt dans des situations de chômage de masse où l'offre de travail est surabondante par rapport à la demande.

Il n'apparaît donc pas possible de soutenir que les dispositifs actuels engendrent de façon significative, ni surtout massive, des trappes à inactivité. Comme le résume Bargain (2019), « la réalité de ces trappes n'a jamais été complètement démontrée, et certains travaux indiquent au contraire leur relative faiblesse ». Certaines études ont même mis en évidence des effets paradoxaux – en tout cas dans l'approche économique orthodoxe –, à savoir que des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) reprenaient un emploi, non seulement quand ils n'y avaient pas d'intérêt financier, mais également si dans certains cas cette reprise d'emploi s'accompagnait d'une perte de revenus (Guillemot *et al.*, 2002). L'explication généralement avancée est que les salariés accordent à l'emploi une valeur intrinsèque, notamment parce qu'il s'agit d'une des dimensions majeures par laquelle se concrétise le besoin de participation à la vie sociale<sup>14</sup>. On rappelle à cet égard que les participants aux groupes de discussion réunis dans l'étude sur les budgets de référence réalisée par l'Onpes ont spontanément évoqué le fait d'occuper un emploi comme une nécessité pour avoir une vie décente.

Compte tenu de la dimension tout à fait singulière de la hausse du RMG envisagée ici, les résultats précédents ne peuvent bien sûr pas être extrapolés. Il est même très probable qu'ils seraient assez différents. Mais c'est surtout l'économie politique de ce type de transfert qui apparaît fragile.

Une forte hausse du RMG ne manquerait pas, en effet, de faire resurgir le discours sur la « désincitation » au travail. Même sur le simple plan du discours, l'impact sur l'opinion publique peut être important et affaiblir le soutien politique pour un tel dispositif. Dans la seconde moitié des années 1990, on a ainsi dénombré une dizaine de rapports officiels ou d'études alertant sur les effets potentiellement désincitatifs du RMI. Il est assez remarquable de constater que ces discours se sont accompagnés d'un changement ample et rapide des représentations à l'égard des RMistes. Alors que dans les premières années qui ont suivi la création du RMI, ce dispositif était majoritairement (à 70 %) considéré comme « le coup de pouce nécessaire pour s'en sortir », l'opinion majoritaire a basculé au tournant des années 2000 pour considérer que le RMI risquait « d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher du travail ». L'arrivée de la crise financière et la brutale remontée du chômage ont contrecarré cette tendance, mais la critique des possibles effets pervers du RMG, notamment sur la désincitation à retrouver du travail, reste forte dans l'opinion publique (Bigot, Daudey, 2013 ; Damon, 2018).

14. On pourrait aussi avancer l'idée plus générale que le comportement standard d'arbitrage entre travail et loisir que la théorie économique orthodoxe prête aux travailleurs n'est véritablement pertinent qu'à l'intérieur de certaines limites. Quand le niveau du RMG est trop faible, on peut considérer que cela impose aux allocataires la nécessité de travailler pour compléter leurs ressources. L'arbitrage entre travail et loisir classiquement mis en avant dans le schéma standard de la théorie économique perd alors beaucoup de sa pertinence. Comme le résume une allocataire au RMI : « Être pauvre, c'est un boulot à plein temps » (Lévy, 2003).

Plus généralement, on sait aussi que les effets distributifs des transferts ciblés ne sont pas nécessairement plus importants, loin de là, que ceux de dispositifs plus universels (Korpi, Palme, 1998). Ce n'est pas en effet seulement la forme d'un transfert qui est déterminante pour apprécier son effet sur l'inégalité, mais également, et de façon au moins aussi décisive, son volume. Si l'on peut en théorie (« sur le papier ») imaginer un fort relèvement ciblé du RMG de façon à permettre l'accès de tous à un niveau de vie minimum décent, la question de la pérennité d'un tel transfert massif demeure cruciale. L'expérience des comparaisons internationales fait, pour le moins, peser un doute sur la durabilité d'un tel transfert, le soutien politique à une telle mesure ayant tendance à s'éroder, selon le vieil adage qui veut que des prestations pour les pauvres deviennent de pauvres prestations. Cet effet pourrait être redoublé compte tenu du fait que cette mesure s'accompagnerait d'une forte hausse de la fiscalité pesant sur des catégories sociales dont la capacité à influencer les décisions publiques est bien plus élevée que la moyenne.

Enfin on peut observer que, dans tous les cas, le dispositif de RMG n'autorise aucune action spécifique sur les caractéristiques des consommations associées et, en particulier, sur le caractère soutenable de ces consommations.

### **III.2. Les prestations non ciblées : revenu de base et services publics universels**

À la différence du revenu minimum garanti dont les bénéficiaires sont « ciblés », d'autres propositions visent à procurer à tous les membres d'une société un minimum de ressources. On repère deux grandes propositions de cette nature qui se distinguent essentiellement par la forme (monétaire ou non) des transferts qu'elles organisent : le revenu de base et la fourniture de services publics universels.

#### **Le revenu de base**

Dans sa définition la plus simple, le revenu de base est un revenu individuel versé par une communauté politique à tous ses membres de façon inconditionnelle, sans condition de ressources ni exigence de travail<sup>15</sup>. Compte tenu de son caractère inconditionnel, on parle aussi fréquemment de revenu universel. Le caractère « universel » de la prestation doit cependant être nuancé puisque la prestation s'adresse aux membres d'une communauté politique précisément délimitée (par un critère de nationalité ou

15. On reprend ici la définition de Van Parijs (2006:4) : « *A basic income is an income paid by a political community to all its members on an individual basis, without means test or work requirement.* »

de condition de résidence) et que son attribution ainsi que son montant peuvent varier selon des critères d'âge.

Contrairement à ce que pourrait laisser penser l'appellation revenu « de base » (*basic income*), le terme n'implique aucun lien avec la satisfaction des besoins fondamentaux (*basic needs*) et « un revenu de base peut très bien, en principe, être inférieur ou supérieur au niveau de revenu jugé suffisant pour couvrir les besoins fondamentaux d'une personne » (Van Parijs, 1992).

Pour ses partisans, le revenu universel présente notamment l'avantage de supprimer ou de fortement réduire la désincitation au travail, puisque les revenus qui en sont tirés ne s'accompagnent d'aucune baisse de l'allocation de base, et de permettre une couverture complète de la population tout en supprimant la bureaucratie et les contrôles associés aux dispositifs sous conditions de ressources.

Si l'idée d'un revenu de base apparaît relativement simple, ses modalités concrètes d'application peuvent être potentiellement illimitées, ce qui rend particulièrement difficile une discussion de ses effets. Cette difficulté est redoublée par le fait qu'il n'existe guère d'expériences concrètes de mise en œuvre d'un revenu de base. Martinelli (2017a) recense uniquement deux politiques répondant à la définition générique d'un revenu de base et ayant été mises en œuvre à travers des dispositifs législatifs : celle du Permanent Fund Dividend de l'Alaska et celle de la réforme des subventions de prix en Iran ayant débouché sur la mise en place d'un dispositif analogue à un revenu de base (Tabatabai, 2011). Mais les enseignements que l'on pourrait tirer de ces expériences n'apparaissent guère transposables aux pays développés, notamment en raison de la spécificité des dispositifs, de leur mode de financement et du contexte national très particulier dans lequel ces dispositifs ont été mis en œuvre.

L'étude de Coote et Yazici (2019) a examiné une série de dispositifs auxquels il est fréquemment fait référence dans le débat sur le revenu de base. L'analyse a porté sur plus d'une douzaine d'expériences passées, présentes ou programmées couvrant des pays avec des niveaux de développement très variables. L'étude montre que les dispositifs testés en pratique sont très divers, avec des paiements qui sont la plupart du temps inférieurs au seuil de pauvreté, très variables dans leur périodicité et très souvent destinés à des populations vulnérables ou en situation précaire. D'une manière générale, l'étude n'a pas permis de montrer qu'il était possible de mettre en œuvre un revenu de base à la fois finançable, inclusif, d'un montant suffisant et garanti dans la durée <sup>16</sup>. L'étude n'a pas permis non plus de montrer qu'un revenu de base pourrait accroître le pouvoir de négociation

16. « *There is no evidence that any version of UBI [Universal Basic Income] can be affordable, inclusive, sufficient and sustainable at the same time* » (Coote, Yazici, 2019).

des travailleurs ou apporter une réponse à la question des bas salaires et du travail précaire.

Compte tenu du caractère excessivement limité des expériences concrètes de revenu de base, c'est principalement à travers les méthodes de micro-simulation que l'on peut tenter d'appréhender les effets d'un revenu de base sur l'inégalité, d'une part, et le fonctionnement du marché du travail, d'autre part. Malgré les limites inhérentes à ce type de travaux – notamment parce que ces modèles ne prennent pas en compte la dimension dynamique des effets des transferts – ils permettent néanmoins d'illustrer certains points importants du débat sur le revenu de base. On se réfère ici aux travaux de Martinelli (2017a, 2017b, 2017c) qui proposent, à notre connaissance, l'état le plus exhaustif sur ces questions. On en retient les points les plus saillants.

Dans les travaux de micro-simulation, l'impact d'un revenu de base sur le fonctionnement du marché du travail est essentiellement abordé à travers l'analyse de ses effets potentiels sur les comportements d'offre de travail ; les effets sur la demande de travail ne sont pas simulés<sup>17</sup>. L'analyse se limite à étudier comment les incitations financières au travail varient selon le niveau de revenu avec l'introduction d'un revenu de base. Cette approche statique ne dit rien, comme on l'a déjà observé, des effets sur les comportements réels des travailleurs.

La principale conclusion qui ressort des simulations réalisées par Martinelli est que les ménages sans emploi ou qui perçoivent aujourd'hui des aides sous conditions de ressources verraient leurs incitations financières augmenter, sans que cela concerne pour autant tous les ménages dans ces situations. En moyenne cependant, ces incitations financières diminueraient. Si bien que l'effet net dépend des réactions des individus concernés, c'est-à-dire, dans le langage des économistes, des élasticités de réponse à ces incitations financières de la part des différentes catégories de travailleurs. Selon Martinelli, il est très probable que cet effet net serait positif, mais il n'est pas possible d'en proposer un ordre de grandeur robuste.

Les résultats concernant les effets distributifs d'un revenu de base montrent que ce dispositif s'avère extrêmement coûteux, même à des niveaux très faibles de l'allocation, pour des résultats parfois significatifs mais qui sont très loin de permettre d'accéder à un niveau de vie minimum décent. Martinelli compare ainsi ses propres simulations à celles d'autres auteurs pour des montants du revenu de base équivalant approximativement

17. Les effets sur la demande de travail ne sont pas *a priori* négligeables. Le fait pour un employeur de savoir que les salariés disposent d'un revenu de base garanti peut les conduire à baisser le niveau des salaires.

à la moitié du seuil de pauvreté britannique <sup>18</sup>. Le coût net de ces dispositifs est de l'ordre de 8 % du PIB. Ce coût représente bien plus que ce qui serait nécessaire pour porter, à travers un RMG adéquat, tous les ménages britanniques à un revenu minimum décent équivalant à environ 3,5 fois le montant du revenu de base simulé dans ces études. Comme le résume Martinelli, « un revenu de base finançable n'est pas suffisant et un revenu de base suffisant (adéquat) n'est pas finançable <sup>19</sup> ». Pour reprendre la formule de Gough, mettre en œuvre un revenu de base revient à créer « un puissant moteur fiscal pour tracter un minuscule chariot (un revenu de base partiel et inadéquat) <sup>20</sup> ».

En résumé, ce n'est pas à travers un revenu de base que l'on peut espérer créer les conditions d'une égalité minimale de tous par rapport à la satisfaction des besoins à un niveau minimum décent. D'autres mesures seraient absolument nécessaires.

### Les services publics universels

Comme on l'a vu, cette question du ciblage reste cependant controversée dans la littérature académique tout comme dans le débat public. Dans ces débats, le ciblage des prestations est envisagé essentiellement à travers des aides individuelles qui visent à donner aux ménages à bas revenus un minimum de ressources monétaires leur permettant d'accéder à des biens et services marchands. Mais on pourrait envisager des transferts qui seraient ciblés non pas sur les *moyens* monétaires dont disposent les ménages, mais plus directement sur la satisfaction des besoins essentiels, c'est-à-dire sur la *finalité* que ces moyens ont vocation à concrétiser. C'est précisément ce que font déjà certains services publics en dehors, la plupart du temps, des circuits marchands. Dit autrement, plutôt que de cibler une communauté de ménages qui sont tous dans le besoin, l'idée consiste à cibler les besoins communs à tous les ménages.

Sans reprendre cette terminologie de transferts ciblés sur la satisfaction des besoins, l'idée a émergé récemment de développer des services publics universels (Universal Basic Services, ou UBS) <sup>21</sup>. Ce concept a été développé par l'Institute for Global Prosperity (2017). L'acronyme a été choisi

18. Ce seuil correspond à peu près au seuil de misère (« *destitution* ») défini par la Joseph Rowntree Foundation (JRF). À ce niveau, les ménages ne peuvent pas faire face à deux ou trois besoins essentiels au cours du mois. Ces besoins essentiels comprennent le logement, la nourriture, le chauffage, l'éclairage, les vêtements et les chaussures ainsi que les articles de toilette de base. Ce seuil s'élevait en 2020 à 70 livres par semaine pour une personne seule, ce qui représentait un peu plus d'un quart (27,6 %) du revenu minimum décent (Minimum Income Standard) calculé par la JRF pour une personne seule.

19. « *An affordable UBI (Universal Basic Income) would be inadequate and an adequate UBI would be unaffordable.* »

20. « *A powerful new tax engine to pull along a tiny cart (a partial and inadequate basic income)* » : I. Gough, « Potential benefits and pitfalls of a universal basic income », *The Guardian Letters*, June 10, 2016, <https://bit.ly/3aJwBbJ>.

21. Les linéaments d'un projet analogue sont brièvement présentés dans Concialdi (2012).

précisément pour établir un parallèle (ou une comparaison) avec l'idée de revenu de base (Universal Basic Income ou UBI). Le projet consiste non seulement à consolider et développer les services publics existants (comme l'éducation, la santé ou les transports), mais aussi à étendre ce modèle à la fourniture d'autres biens et services essentiels (le logement et les services associés – eau, énergie... –, communication et information, soins aux personnes).

La discussion détaillée de ce projet déborde le cadre de cet article <sup>22</sup>. On se limitera ici à résumer les principaux traits distinctifs de cette approche au regard de l'objectif de limitation de l'inégalité.

L'idée de développer des services publics universels (UBS) a principalement pour objectif de concrétiser l'élaboration d'un socle commun d'égalité en permettant à tous de satisfaire des besoins universels. Le projet vise donc principalement à établir une limite basse de l'inégalité (par rapport à la satisfaction des besoins) sans s'accompagner de mesures visant à établir une limite haute de revenus (ou de capacité à satisfaire ces besoins). C'est surtout à travers le financement et la mobilisation des ressources qui seraient nécessaires pour atteindre cet objectif premier que les UBS peuvent contribuer à établir, de fait, un plafond de revenus.

Sur cette base, les UBS présentent plusieurs caractéristiques qui les distinguent positivement d'autres formes de transfert. On les résume ci-après de façon succincte :

- la fourniture « gratuite <sup>23</sup> » de services publics universels bénéficie automatiquement aux ménages à bas revenus sans s'accompagner des effets désincitatifs potentiels liés aux transferts monétaires sous condition de ressources ;

- un autre avantage des UBS réside dans l'effet redistributif majeur qu'ils opèrent (voir *supra*), même avec un financement qui serait, grosso modo, proportionnel aux revenus, comme c'est le cas aujourd'hui globalement pour le système fiscal en France ainsi que dans de nombreux pays. L'efficacité distributive des UBS apparaît ainsi bien supérieure à toute autre forme de transfert monétaire ;

- sur le plan économique, les UBS apparaissent également bien plus efficaces que le marché. Ce constat a été établi de longue date pour les services de protection sociale, mais il s'étend à la fourniture d'autres services, notamment ceux qui nécessitent des infrastructures de réseau ;

22. Pour une présentation des fondements conceptuels et éthiques de l'UBS et des principaux arguments en faveur de ce projet, on pourra se reporter à Gough (2019, 2020).

23. Le caractère « gratuit » de ces services est une commodité d'écriture qui traduit le fait que ces services sont fournis à tous les ménages indépendamment de leurs revenus (comme pour l'UBI). Il est évident que la fourniture de ces services a un coût qui doit être pris en charge et qu'ils ne sont donc pas gratuits au sens où on peut l'entendre, par exemple, pour l'air que l'on respire.

- enfin, pour faire face aux défis environnementaux, la fourniture « hors marché » de services apparaît, au moins potentiellement, bien plus efficace et rapide que des mécanismes complexes de régulation des marchés aux effets particulièrement incertains. Sur le plan empirique, on peut observer par exemple que l'empreinte carbone (par habitant) des services de santé aux États-Unis est plus de deux fois supérieure à celle du Royaume-Uni et plus de trois fois supérieure à celle observée dans de nombreux pays européens (Pichler *et al.*, 2019).

Sur ce dernier point, il est nécessaire de préciser que la fourniture de services publics universels ne signifie pas nécessairement, loin de là, que ces services seraient fournis exclusivement par l'État ou les pouvoirs publics plus généralement. Ce dernier a bien sûr un rôle à jouer dans la collecte et la mutualisation des financements, dans la distribution des subventions et dans la définition des normes ainsi que le contrôle des activités. Mais dans ce cadre, la fourniture de ces services peut être assurée par une variété d'acteurs. Le point clé ne réside pas tant ici dans le caractère formellement public ou privé des organisations concernées, que dans le caractère collectif, démocratique et ouvert de la prise de décision dans ces organisations, par opposition aux mécanismes totalement opaques – et de ce fait non démocratiques – des mécanismes de marché.

### **III.3. Un plan d'action pour réduire l'inégalité**

Jusqu'à présent, l'analyse a porté sur des mesures spécifiques qui se résument à la mise en place de dispositifs uniques ou quasi-uniques, comme le RMG ou le revenu de base. Ces propositions présentent l'avantage de la simplicité, au moins pour la communication publique. Leur inconvénient majeur est d'ignorer certaines dimensions clés qui ne peuvent être prises en compte à travers un dispositif unique.

À l'opposé, Atkinson (2015) a proposé dans son dernier livre un plan d'action permettant de réduire de façon substantielle l'inégalité. Ce plan s'appuie sur une quinzaine de propositions. Pour l'auteur, il serait nécessaire de prendre en compte l'ensemble de ces propositions. D'une part, parce qu'il existe des interdépendances entre les mesures et que certaines d'entre elles seraient bien moins efficaces si elles étaient prises de façon isolée. Et, d'autre part, parce que « nous devons admettre notre ignorance ». Comme le remarque Atkinson, si « nous avons une idée précise des mécanismes qui ont conduit à une hausse de l'inégalité... nous sommes loin d'être certain du niveau de leur contribution respective ». Si bien que « nous ne pouvons nous fier à une seule méthode ».

On ne présentera pas ici de façon détaillée l'ensemble de ces propositions. Certaines s'appuient sur les outils classiques de la redistribution à savoir, d'un côté, une rénovation de la sécurité sociale avec une hausse du niveau des



prestations et un élargissement de la couverture sociale (propositions 12 à 14) et, de l'autre, un renforcement de la fiscalité, avec des impôts à la fois plus conséquents et davantage progressifs (propositions 8 à 11). D'autres propositions portent sur la rémunération minimale positive à accorder à la petite épargne (proposition 5) ainsi que sur l'instauration d'une dotation en capital pour chaque personne arrivant à l'âge adulte (proposition 6). Il est aussi proposé de créer un fonds souverain (proposition 7) principalement pour doter l'État de l'usufruit – en termes de revenu – associé à ce patrimoine.

On observe, de façon significative, que ce plan d'action n'accorde qu'une place réduite aux mesures visant à limiter directement les hauts revenus, essentiellement à travers le renforcement déjà évoqué de la progressivité de l'impôt et la proposition d'instaurer un « code volontaire des rémunérations » incitant à limiter les plus hauts salaires.

Ce qui singularise ce plan d'action, c'est l'importance accordée à certaines mesures structurelles rarement abordées dans les débats sur l'inégalité, lesquels se focalisent le plus souvent sur les outils classiques de la redistribution. Atkinson insiste sur ce point dans son introduction à la présentation de son plan d'action : « ... l'un des grands thèmes du livre est l'importance d'agir pour rendre moins inégaux les revenus avant impôts et transferts publics. On ne pourra vraiment réduire la forte inégalité d'aujourd'hui qu'en s'attaquant à l'inégalité sur le marché » (p. 165). C'est pourquoi il introduit son plan d'action par la présentation de quatre propositions qui constituent la colonne vertébrale autour de laquelle peuvent se greffer les autres propositions.

La première proposition porte sur le changement technologique. Atkinson identifie les liens, certes indirects mais bien réels entre les choix technologiques et la répartition des revenus. Il souligne ensuite « que le progrès technologique n'est pas le fruit du hasard », que l'innovation a « un caractère collectif », comme l'ont montré les travaux de Mazzucato (2013), et que l'État apporte une contribution décisive à ce processus à travers le financement de la recherche scientifique. Dans ces conditions, conclut Atkinson, « quand l'État prend des décisions pour soutenir l'innovation », par quelque moyen que ce soit, « il doit intégrer à sa réflexion leurs conséquences sur la répartition ». En d'autres termes, les pouvoirs publics ne doivent pas abdiquer leur capacité à peser sur les choix technologiques qui sont, à bien des égards, structurants pour la répartition des revenus, que ce soit à travers les gains associés à l'économie de travail humain, ou à travers le choix de la nature des biens et services produits. Les décideurs publics « doivent encourager l'innovation sous une forme qui accroît l'employabilité des travailleurs et intensifie la dimension humaine de la fourniture de services ».

La deuxième proposition porte sur ce qu'Atkinson appelle le pouvoir compensateur. Il s'agit ici pour les pouvoirs publics de « viser un juste

équilibre des forces entre les parties », notamment à travers diverses mesures visant à rééquilibrer le pouvoir des travailleurs et de leurs représentants.

Les propositions 3 et 4 sont celles qui sont à la fois les plus concrètes et, à notre avis, les plus structurantes à court terme pour enclencher un processus rapide et significatif de réduction de l'inégalité. La proposition 3 consiste à « offrir un emploi public garanti au salaire minimum à ceux qui le souhaitent », selon le modèle du Job Guarantee Scheme (Tcherneva, 2018) ou de l'État employeur en dernier ressort. La proposition 4 consiste à porter le salaire minimum à un niveau qui permet de vivre (*living wage*), dans la perspective d'atteindre le niveau de salaire décent défini à partir des budgets de référence (Minimum Income Standards) établis au Royaume-Uni (soit une hausse comprise entre 20 et 40 %).

Si l'on reprend ces deux dernières mesures, on peut en estimer approximativement le coût en France dans un scénario où le Smic serait revalorisé de 25 % (à 2000 euros brut) avec la création de 3 millions d'emplois au niveau de ce salaire minimum revalorisé, ce qui devrait permettre de se rapprocher significativement du plein-emploi<sup>24</sup>.

La hausse du salaire minimum légal intègre, outre les effets directs sur les salariés directement concernés par le relèvement du plancher salarial, des effets de diffusion sur les salaires supérieurs. Pour une hausse du Smic de 25 %, elle aboutit à une augmentation de la masse salariale brute comprise entre 2,5 et 3,1 % selon les hypothèses retenues pour intégrer ces effets de diffusion. Cette hausse est cependant un peu plus que compensée par la baisse du taux moyen de cotisations sociales patronales, dont le barème progressif est directement fonction du niveau du Smic. Si bien qu'au total, pour des hausses du salaire minimum légal inférieures ou égales à 30 %, l'impact macroéconomique sur les coûts salariaux des entreprises est nul (voir annexe).

Le financement de 3 millions d'emplois au niveau de ce salaire minimum revalorisé (de 25 %) représente 3,3 % du PIB. On peut cependant déduire de ce coût direct les économies qui seraient réalisées, principalement pour procurer aux chômeurs un revenu de substitution (allocations chômage, RSA) et pour d'autres mesures de soutien (prime d'activité) ou d'accompagnement. Le bilan global fait apparaître un besoin de financement qui est inférieur à 1 % du PIB et qui se situerait très probablement autour de 0,5 % du PIB. Tel est le coût d'une mesure qui consisterait à créer 3 millions d'emplois au niveau d'un Smic revalorisé de 25 %.

Les chiffres précédents n'ont pas pour objet d'amorcer un débat sur le caractère souhaitable ou financièrement soutenable de ces deux mesures. Leur fonction principale est d'illustrer le fait que, par rapport à d'autres

24. La méthodologie et les résultats détaillés de ce chiffrage sont présentés en annexe.

méthodes susceptibles de contribuer à réduire l'inégalité, le coût de ces deux mesures est très faible, surtout au regard des conséquences sociales particulièrement positives pour les millions de salariés concernés et, par voie de conséquence, pour la société dans son ensemble.

Pour conclure, on peut récapituler quelques caractéristiques qui distinguent la proposition d'un emploi garanti à un salaire minimum décent des approches en termes de RMG ou de revenu de base :

- elle répond d'abord à un besoin explicite de participation à la vie sociale. Il s'agit là d'une qualité majeure qui complète l'objectif plus limité de satisfaction des besoins matériels ;

- le dispositif respecte la liberté de chaque individu et permet, en conséquence, de définir un équilibre adéquat entre les droits que la société garantit aux individus et les devoirs des membres de la société envers elle ;

- avec cet équilibre, il y a peu de risque de voir les incitations trop fortement distordues au travail ;

- le développement à une large échelle d'emplois publics permet de mieux prendre en compte la nécessité d'organiser la production et la consommation de façon écologiquement soutenable.

## Conclusion

Dans cet article, on a discuté certaines pistes susceptibles de contribuer à une meilleure égalité des conditions matérielles de vie dans la perspective, plus lointaine, de borner durablement l'inégalité dans des limites socialement acceptables. On a d'abord montré que ce projet, s'il n'est pas nouveau, s'inscrit aujourd'hui dans un contexte inédit, du moins si l'on se limite à l'évolution des sociétés humaines dans leur période historique.

Dans ce contexte singulier dont la prise de conscience est relativement récente, les propositions qui émergent restent embryonnaires et elles ne sauraient à l'évidence apporter de réponse achevée. Elles constituent bien davantage un point de départ pour amorcer une réflexion collective – dans le champ académique comme dans le débat public plus généralement – et ouvrir le champ des possibles à mettre en débat. Dans ces conditions, les éléments de conclusion que l'on peut proposer doivent essentiellement être considérés comme des hypothèses de travail pour des travaux futurs. Au risque d'une simplification excessive, on peut résumer ces éléments à trois points principaux.

D'abord, il est nécessaire de se défaire de ce que l'on pourrait appeler l'illusion monétaire, à savoir la tendance à réduire la réalité des conditions de vie à une abstraction monétaire qui tend bien souvent, d'une part, à obscurcir la finalité de l'action et, d'autre part et dans le même mouvement,

à identifier des solutions souvent factices qui n'ont guère de prise durable sur l'ordre matériel des choses. La confusion souvent fréquente entre les équivalents monétaires de revenus et de patrimoines est un des signes les plus visibles de cette illusion monétaire.

Ensuite et en corollaire de la remarque précédente, il est clair que cette abstraction monétaire est largement portée aujourd'hui par le développement des échanges marchands. La place que ces échanges devraient occuper dans un projet de réduction de l'inégalité constitue par conséquent une dimension sans doute majeure de tout projet visant à borner l'inégalité dans des limites à la fois socialement et écologiquement soutenables.

Enfin, dans la mesure où les mécanismes de marché ont aujourd'hui envahi la plupart des activités humaines, il apparaît illusoire de viser une réduction de l'inégalité sans une action structurelle et directe de grande ampleur au niveau de ces mécanismes. L'approche redistributive à laquelle certains voudraient cantonner une politique de réduction de l'inégalité apparaît vouée à l'échec si ces mécanismes structurels ne sont pas bridés. Si l'on pouvait avoir l'espoir, à une certaine époque, d'agir de façon conséquente sur l'inégalité à travers des mécanismes purement redistributifs, cette voie apparaît aujourd'hui sans issue. Par rapport à d'autres mesures plus structurelles, elle apparaît à la fois trop coûteuse, inefficace et pas assez rapide pour répondre aux défis urgents que doivent affronter les sociétés actuelles.

## Références bibliographiques

- Atkinson A.B. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Cambridge, Harvard Business Press ; trad. fr. *Inégalités*, Paris, Éditions du Seuil, 2016.
- Atkinson A.B., Mogensen G.V. (1993), *Welfare and Work Incentives: A North European perspective*, New York, Clarendon Press/Oxford University Press.
- Bargain O. (2019), « Introduction – Incitations socio-fiscales et retour en emploi : un point d'étape », *Économie et Statistique*, n° 503-504, p. 5-12, <https://doi.org/10.24187/ecostat.2018.503d.1954>.
- Baudelot C., Establet R., Toiser J., avec la collaboration de Flavigny P.-O. (1979), *Qui travaille pour qui ?*, Paris, François Maspéro, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k4807471b>.
- Bégué J. (1978), « Hausse du Smic et effets sur la masse salariale », *Économie et Statistique*, n° 100, mai, p. 11-17, <https://doi.org/10.3406/estat.1978.3054>.
- Bigot R., Daudey E. (2013), « La sensibilité de l'opinion publique à l'évolution de la pauvreté », *Document de travail, Série Études et recherches*, n° 126, Drees, juin, <https://bit.ly/3Pxld0g>.
- Bourguignon F., Morrisson C. (2002), « Inequality among world citizens: 1820-1992 », *American Economic Review*, vol. 92, n° 4, p. 727-744, <https://doi.org/10.1257/00028280260344443>.
- Buch-Hansen H., Koch M. (2019), « Degrowth through income and wealth caps? », *Ecological Economics*, n° 160, p. 264-271, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.03.001>.
- Concialdi P. (2012), « Réduire les inégalités de revenus », Hors série exceptionnel spécial Élections, « On change tout ! », *Sarkophage*.
- Concialdi P. (2013), « Les très hauts revenus : un effort contributif bien plus faible que la moyenne », *La Revue de l'IREs*, n° 77, p. 79-105, <https://bit.ly/3cBspLl>.
- Coote A., Yazici E. (2019), *Universal Basic Income. A Union Perspective*, New Economics Foundation, April, <https://bit.ly/3ObEAvP>.
- CSERC (1999), *Le SMIC. Salaire minimum de croissance*, Paris, La Documentation française.
- Damon J. (2018), « Critique de la désincitation plutôt que fatigue de la compassion », *Informations sociales*, n° 196-197, p. 125-132, <https://doi.org/10.3917/inso.196.0125>.
- Di Giulio A., Fuchs D. (2014), « Sustainable consumption corridors: Concept, objections, and responses », *GAIA*, vol. 23, n° 3, p. 184-192, <https://doi.org/10.14512/gaia.23.S1.6>.
- Druckman A., Jackson T. (2010), « The bare necessities: How much household carbon do we really need? », *Ecological Economics*, vol. 69, n° 9, p. 1794-1804, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.04.018>.
- Gonzalez L., Nauze-Fichet E. (2020), « Le non-recours aux prestations sociales. Mise en perspective des données disponibles », *Dossiers de la Drees*, n° 57, juin, <https://bit.ly/3aKEsFZ>.
- Gough I. (2017), *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Cheltenham, Edward Elgar.

- Gough I. (2019), « Universal Basic Services: A theoretical and moral framework », *The Political Quarterly*, vol. 90, n° 3, p. 534-542, <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12706>.
- Gough I. (2020), « The case for Universal Basic Services », *LSE Public Policy Review*, vol. 1, n° 2, p. 1-9, <https://doi.org/10.31389/lseppr.12>.
- Guillemot D., Pétour P., Zajdela H. (2002), « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue économique*, vol. 53, n° 6, p. 1235-1252, <https://doi.org/10.3917/reco.536.1235>.
- Haberl H., Wiedenhofer D., Virág D., Kalt G., Plank B., Brockway P., Fishman T., Hausknost D., Krausmann F., Leon-Gruchalski B., Mayer A., Pichler M., Schaffartzik A., Sousa T., Streeck J., Creutzig F. (2020), « A systematic review of the evidence on decoupling of GDP, resource use and GHG emissions, part II: Synthesizing the insights », *Environmental Research Letters*, vol. 15, n° 6, p. 065003, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab842a>.
- Hannafi C., Le Gall R., Omalek L., Marc C. (2022), « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats », *Dossiers de la Drees*, n° 92, février, <https://bit.ly/3aJ3I5a>.
- Hellebrandt T., Mauro P. (2015), « The future of worldwide income distribution », *Working Paper*, n° 15-7, Peterson Institute for International Economics, April, <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/wp/wp15-7.pdf>.
- Institute for Global Prosperity & University College London (2017), *Social Prosperity for the Future: A Proposal for Universal Basic Services*, <https://bit.ly/3PCTPPw>.
- Korpi W., Palme J. (1998), « The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality, and poverty in the Western countries », *American Sociological Review*, vol. 63, n° 5, p. 661-687, <https://doi.org/10.2307/2657333>.
- Koubi M., Lhommeau B. (2007), « Les effets de diffusion de court terme des hausses du Smic dans les grilles salariales des entreprises de dix salariés ou plus sur la période 2000-2005 », in *Les salaires en France – Édition 2007*, Paris, Insee Références, p. 67-82, <https://bit.ly/3coEion>.
- Le Laidier S. (2009), « Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus », *INSEE Première*, n° 1264, novembre.
- Lévy C. (2003), *Vivre au minimum : enquête dans l'Europe de la précarité*, Paris, La Dispute.
- Litvak D. (2010), *Felix Adler: The Maximum Wage Prophet*, <https://ssrn.com/abstract=1583248>.
- Martinelli L. (2017a), « Assessing the Case for a Universal Basic Income in the UK », *IPR Policy Brief*, Institute for Policy Research, University of Bath, September, <https://bit.ly/3Pigb9r>.
- Martinelli L. (2017b), « The Fiscal and Distributional Implications of Alternative Universal Basic Income Schemes in the UK », *IPR Working Paper*, Institute for Policy Research, University of Bath, March, <https://bit.ly/3RKNYDu>.
- Martinelli L. (2017c), « Exploring the Distributional and Work Incentive Effects of Plausible Illustrative Basic Income Schemes », *IPR Report*, Institute for Policy Research, University of Bath, May, <https://bit.ly/3ySRbi9>.

- Martinelli L. (2019), « A basic income trilemma: Affordability, adequacy, and the advantages of radically simplified welfare », *Journal of Social Policy*, vol. 49, n° 3, p. 461-482, <https://doi.org/10.1017/S0047279419000424>.
- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London, Anthem Press.
- Milanovic B. (2012), « Global income inequality by the numbers: In history and now », *Policy Research Working Paper*, n° 6259, World Bank, November, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6259>.
- Mill J.S. (1848), *Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy*, Book IV.
- Onpes (2015), *Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*, Rapport 2014-2015, [https://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/WEB\\_Rapport\\_2014\\_2015.pdf](https://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/WEB_Rapport_2014_2015.pdf).
- Pichler P.-P., Jaccard I. S., Weisz U., Weisz H. (2019), « International comparison of health care carbon footprints », *Environmental Research Letters*, vol. 14, n° 6, p. 064004, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab19e1>.
- Pizzigati S. (2018), *The Case for a Maximum Wage*, Cambridge, Medford, Polity Press.
- Raworth K. (2017), *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-century Economist*, London, Random House Business Books.
- Sanchez Gonzalez J., Sueur E. (2022), « Les salaires dans le secteur privé en 2020. Des évolutions atypiques du fait de la crise sanitaire », *Insee Première*, n° 1898, 26 avril, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6436313>.
- Tabatabai H. (2011), « The Basic Income road to reforming Iran's price subsidies », *Basic Income Studies*, vol. 6, n° 1, <https://doi.org/10.2202/1932-0183.1172>.
- Tcherneva P.R. (2018), « The Job Guarantee: Design, jobs, and implementation », *Working Paper*, n° 902, Levy Economics Institute of Bard College, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3155289>.
- Van Parijs P. (1992), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, London, New York, Verso.
- Van Parijs P. (2006), « Basic Income: A simple and powerful idea for the 21<sup>st</sup> century », in Ackerman B., Alstott A., Van Parijs P. (eds.), *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, London, New York, Verso.
- Verbist G., Förster M., Vaalavuo M. (2012), « The impact of publicly provided services on the distribution of resources: Review of new results and methods », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 130, 10 janvier, <https://doi.org/10.1787/5k9h363c5szq-en>.

## **Annexe.**

### **Hausse du salaire minimum et création d'emplois : note méthodologique et chiffrage des coûts associés**

Cette annexe présente la méthode et les résultats obtenus pour chiffrer les coûts associés aux deux propositions évoquées dans l'article, à savoir : une hausse du salaire minimum et la création de 3 millions d'emplois au niveau d'un salaire minimum revalorisé de 25 %. On ne s'intéresse ici qu'au coût direct à court terme de ces deux propositions, de la même façon que pour les chiffrages présentés dans l'article pour la revalorisation du revenu minimum garanti ou l'instauration d'un revenu de base <sup>1</sup>.

#### **I. Les effets d'une hausse du salaire minimum**

Pour simuler les effets d'une hausse du salaire minimum sur la masse salariale et les comptes des entreprises, on prend comme base de données la répartition des salaires en équivalents temps plein (EQTP) publiée par l'Insee à partir de sa base « Tous salariés » de l'année 2020 (Sanchez Gonzalez, Sueur, 2022). Cette base donne les effectifs (en EQTP) par tranche de 100 euros de salaire net mensuel à partir de « moins de 1 200 euros » et jusqu'à « plus de 9 000 euros ». Elle fournit aussi le 99<sup>e</sup> centile (9 638 euros) et la moyenne (2 518 euros). À partir de ces données, on dispose ainsi d'une distribution fine des salaires nets et des effectifs associés, ce qui permet de reconstituer la distribution de la masse salariale nette.

Pour évaluer l'impact d'une hausse du salaire minimum sur les coûts salariaux des entreprises, on calcule deux effets :

- un effet direct qui résulte uniquement du relèvement du plancher salarial pour tous les salariés concernés par la hausse du salaire minimum et ;
- un effet complet qui prend en compte les effets de diffusion tels qu'ils ont été estimés par diverses études.

Comme on le sait, ces effets de diffusion sont difficiles à quantifier. Sur la base de modèles macroéconomiques, des travaux anciens estiment qu'une hausse du salaire minimum de 1 % a un impact global dix fois moins important (0,1 %) sur le salaire moyen et donc sur la masse salariale (Bégué, 1978 ; CSERC, 1999). L'étude plus récente de Koubi et Lhommeau (2007) adopte une approche microéconomique et fournit des estimations plus fines, par niveau de salaire. Les effets sont estimés à court terme (un trimestre) et aussi à l'horizon d'une année, mais ces dernières estimations sont beaucoup plus fragiles, comme le soulignent les auteurs.

---

1. On ne discute pas, par conséquent, les effets de moyen ou long terme d'une hausse du salaire minimum sur l'emploi, lesquels seraient, en tout état de cause, bien inférieurs au volume des trois millions d'emplois créés.



On a retenu pour notre estimation les effets de court terme (Koubi, Lhommeau, 2007:80, tableau 11). Ces estimations sont brutes, sans intervalle de confiance, alors qu'on sait que la volatilité des coefficients est élevée dans ce type d'estimation <sup>2</sup>.

On dispose ainsi de deux estimations des effets complets (intégrant les effets de diffusion) d'une hausse du salaire minimum : à un niveau macroéconomique et à travers une analyse microéconomique. Le tableau 1 présente les résultats obtenus avec des hypothèses de hausse du Smic variant de 10 à 40 % avec un pas de 5 %. La première colonne présente l'effet direct d'une hausse du salaire minimum, et les deux colonnes suivantes présentent des estimations de l'effet « complet », intégrant les effets de diffusion à partir des approches macroéconomique et microéconomique brièvement présentées ci-dessus.

**Tableau 1. Effets de la hausse du Smic sur la masse salariale**

En %

Hausse du Smic	Hausse de la masse salariale brute		
	Effet direct	Effet complet y.c. de diffusion	
		Macro	Micro
10	0,4	1,0	0,9
15	0,7	1,5	1,4
20	1,1	2,0	2,0
25	1,6	2,5	3,1
30	2,1	3,0	3,7
35	2,8	3,5	5,0
40	3,5	4,0	6,0

Note de lecture : une hausse de 20 % du salaire minimum entraînerait une hausse directe de 1,1 % de la masse salariale brute. Cette hausse serait de 2 % en intégrant les effets de diffusion sur l'ensemble de l'échelle des salaires (estimations macro et microéconomiques).

Source : calculs de l'auteur.

Pour une hausse du salaire minimum inférieure ou égale à 20 %, les résultats obtenus sont très proches dans les deux variantes retenues : la prise en compte des effets de diffusion aboutirait approximativement à doubler

2. Les estimations de Koubi et Lhommeau montrent ainsi que, pour les salaires compris entre 1 et 1,1 Smic, l'effet de diffusion (l'élasticité de la hausse du salaire par rapport à une hausse du Smic) est supérieur à 1 (1,188) à l'horizon d'un an dans le modèle à effets fixes. Ce qui signifierait qu'une hausse du Smic ne contribuerait pas à tasser la distribution des salaires dans le bas de la hiérarchie, mais au contraire à l'élargir, ce qui paraît très improbable. Comme le soulignent en note les auteurs, « les estimations d'élasticité supérieures à l'unité doivent être considérées avec la marge d'incertitude propre à ce modèle et doivent être interprétées comme "proches de l'unité" ».

l'ampleur de l'impact direct (1,1 %). La hausse de la masse salariale brute serait en effet de 2 % avec une hausse de 20 % du salaire minimum. Pour des hausses du salaire minimum supérieures à 20 %, la fourchette s'élargit pour l'estimation de l'effet complet – intégrant les effets de diffusion – sur la masse salariale brute.

Ces estimations ne prennent pas en compte l'impact sur les autres composantes des coûts salariaux, à savoir essentiellement les cotisations dites patronales. Le taux effectif de ces cotisations patronales augmente avec le niveau de salaire brut selon un barème qui prend en compte une réduction générale des cotisations sociales qui est maximale au niveau du Smic et s'annule à 1,6 Smic. Toute hausse du Smic aboutit à une translation équivalente du barème de cette réduction, ce qui aboutit à diminuer – pour une répartition donnée de la masse salariale – le taux de cotisation. En résumé, une hausse du Smic a un double effet : d'un côté, elle augmente l'assiette des cotisations patronales (la masse salariale brute) mais, de l'autre, elle diminue le taux effectif réel des cotisations patronales.

La hausse des coûts salariaux est donc inférieure à celle mesurée à travers la variation de la masse salariale brute. Cet effet peut facilement être mesuré en appliquant à la distribution des salaires après hausse du Smic, le barème des cotisations sociales patronales « translaté », c'est-à-dire ajusté au niveau revalorisé du salaire minimum. Les résultats montrent que, pour des hausses du salaire minimum inférieures ou égales à 30 %, la masse des coûts salariaux n'augmente pas (graphique 1). En d'autres termes, pour des hausses limitées à ce seuil (inférieures ou égales à 30 %), *la hausse de la masse salariale brute induite par la hausse du salaire minimum est plus que compensée par la baisse des cotisations sociales patronales*. Ce n'est qu'au-delà d'une hausse du salaire minimum de 30 % que la masse des coûts salariaux augmente légèrement, d'environ 1 %, pour une hausse du salaire minimum de 40 %.

Cette stabilité globale de la masse des coûts salariaux reflète des effets différenciés selon le niveau de salaire. On peut illustrer ce phénomène dans le cas d'une hausse du salaire minimum de 25 %. Dans ce cas, pour les 35 % de plus hauts salaires, la masse salariale brute et la masse des coûts salariaux restent inchangées. Pour des niveaux de salaire inférieurs, on distingue trois catégories :

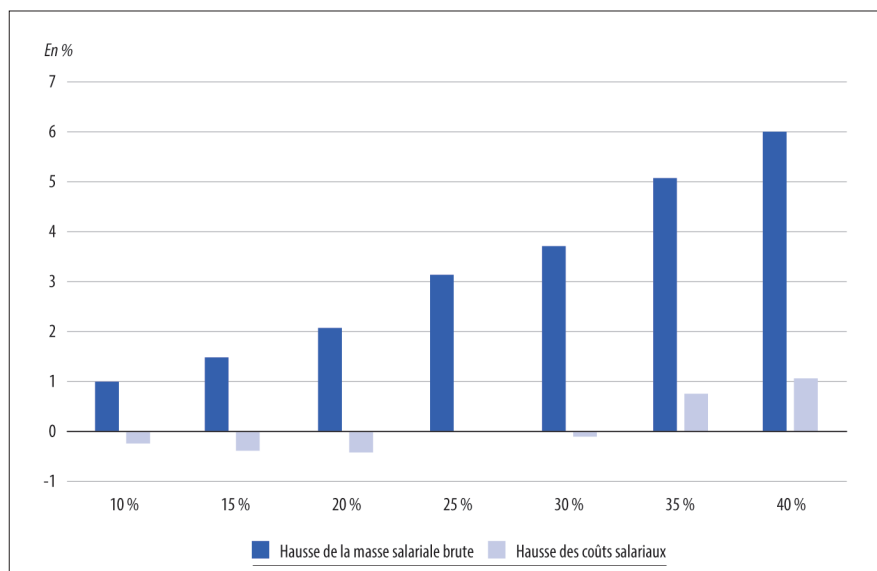
- pour des niveaux de salaire directement concernés par la hausse du salaire minimum (environ les 15 % de plus bas salaires), la masse salariale brute augmente et cet effet n'est pas totalement compensé par la baisse du taux de cotisations patronales, si bien que la masse des coûts salariaux augmente ;

- pour les 20 % de salariés qui se situent immédiatement au-dessus, la baisse du taux de cotisations patronales compense à peu près la hausse

de la masse salariale brute et la masse des coûts salariaux reste à peu près stable ;

- enfin pour les 30 % de salaires immédiatement supérieurs aux précédents, la hausse de la masse salariale brute est plus que compensée par la baisse du taux de cotisations patronales et les coûts salariaux diminuent.

**Graphique 1. Hausse de la masse salariale brute et des coûts salariaux pour diverses hypothèses de hausse du Smic**



Lecture : pour une hausse du salaire minimum de 25 %, la masse salariale brute augmenterait au maximum d'environ 3 % (en intégrant les effets de diffusion) tandis que la masse des coûts salariaux resterait inchangée.

Source : calculs de l'auteur.

## **II. Coût des créations d'emplois au niveau du salaire minimum revalorisé**

On estime ici le coût associé à la création de 3 millions d'emplois au niveau d'un salaire minimum revalorisé de 25 %. Le chiffrage porte sur l'année 2020 et il est exprimé en pourcentage du PIB<sup>3</sup>.

La création de 3 millions d'emplois entraîne d'abord un coût direct lié au financement de ces emplois. Les éléments de ce chiffrage sont présentés dans le tableau 2. Au total, le coût direct s'élève en 2020 à 73,2 milliards d'euros, ce qui représente 3,3 % du PIB.

3. Compte tenu du caractère atypique de l'année 2020, on retient une estimation du PIB tendanciel pour 2020 égal à la moyenne simple des PIB des années 2019 et 2021.

**Tableau 2. Estimation du coût de création de 3 millions d'emplois au niveau d'un Smic revalorisé de 25 %**

En euros

Salaire net minimum mensuel	1 524
Coût mensuel	2 033
Coût annuel	24 400
Coût total pour 3 millions d'emplois (en milliards d'euros)	73,2

Source : calculs de l'auteur.

De ce coût direct, on peut déduire certaines économies liées à la baisse du chômage. Les économies directes portent sur les allocations chômage (46,8 milliards d'euros en 2019, soit 2,2 % du PIB) et certaines allocations comme le RSA (12,5 milliards d'euros en 2019, soit 0,5 % du PIB). Soit au total 2,7 % du PIB. Les économies indirectes portent sur les incitations à l'activité (principalement la Prime d'activité, 0,4 % du PIB en 2019) et les dépenses d'accompagnement (0,3 % du PIB en 2019).

On peut donc globalement estimer les économies consécutives aux créations d'emplois dans une fourchette comprise entre 2,7 et 3,4 % du PIB. Ces économies ne sont pas aussi immédiates que le coût de financement des emplois créés, mais les ordres de grandeur montrent que le coût net du scénario envisagé (création de 3 millions d'emplois au niveau d'un Smic revalorisé de 25 %) n'excéderait pas, en tout état de cause, 1 % du PIB et serait, dans une estimation prudente, probablement proche de 0,5 % du PIB.