

# Analyses Économiques

## ÉDITORIAL

*Le thème du 33<sup>e</sup> volume publié par le CAE est actuel, parce que les Français sont anxieux de savoir si la reprise économique s'accompagne d'une hausse ou d'une baisse des inégalités. C'est aussi un thème d'avenir, parce qu'une économie qui se transforme fait des gagnants et des perdants. Les deux rapports décrivent une France moins inégalitaire que certains de ses partenaires, mais encore marquée par les stigmates du sous-emploi ; une France qui a su faire évoluer ses instruments de redistribution, mais sans parvenir à pleinement compenser le creusement des inégalités de marché ; une France qui, sur le siècle, s'est homogénéisée, mais qui n'est pas immunisée contre l'accroissement des disparités de revenu. Bref, une France qui a su éviter le pire, mais qui peut mieux faire. Message équilibré donc. Et, surtout, message stimulant : malgré la mondialisation, il n'y a pas de fatalité.*

Jean PISANI-FERRY

n° 3/2001

LUNDI 23 JUILLET 2001

## Inégalités économiques

*Résumés du rapport de Tony Atkinson, Michel Glaude et Lucile Olier et du rapport de Thomas Piketty, présentés à la séance plénière du 26 avril 2001 du Conseil d'analyse économique, puis, en présence du Premier ministre, le 7 mai 2001.*

### Les inégalités économiques

Les inégalités économiques ont-elles augmenté en France ces dernières années ? Les nouvelles technologies et la mondialisation nous préparent-elles un avenir « à l'américaine » ? Notre système redistributif a-t-il lutté efficacement contre les inégalités et la pauvreté ? Comment faire face aux nouvelles formes d'inégalités ? Telles sont les questions auxquelles s'efforce de répondre le rapport de Tony Atkinson, Michel Glaude et Lucile Olier.

### Stabilité des inégalités de salaires

Contrairement à une idée répandue, les inégalités de salaires horaires nets sont beaucoup plus faibles dans la France des années quatre-vingt-dix que dans la France du début des années soixante. Après avoir fortement baissé dans les années soixante-dix, elles sont restées relativement stables depuis. Cette stabilité contraste fortement avec l'ouverture de l'éventail des rémunérations qui a caractérisé les États-Unis et le Royaume-Uni au cours de la même période. Ces évolutions témoignent donc d'une capacité d'autonomie de notre pays face aux forces (mondialisation, nouvelles technologies) qui affectent l'ensemble des économies développées (graphique 1).

### De nouvelles inégalités

En revanche, les inégalités d'accès à l'emploi se sont creusées dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. La proportion des salariés percevant un bas salaire – moins de 1,1 SMIC – est passée

d'environ 13 % au début des années quatre-vingt à 18,4 % au milieu des années quatre-vingt-dix, en lien avec le développement du temps partiel subi. Près de 10 % des salariés (contre moins de 3 % au début de 1980) sont employés aujourd'hui sous une forme particulière d'emploi (contrats à durée déterminée, intérim, stages ou contrats aidés). Ces emplois sont bien un tremplin vers l'emploi stable pour les jeunes et les adultes diplômés, mais pas pour les plus de 50 ans et les non-diplômés.

Les évolutions sociologiques jouent aussi un rôle important. On observe ainsi une polarisation croissante de l'emploi au sein des couples : les proportions respectives de couples où les conjoints ont un emploi et de couples sans emploi augmentent. Par ailleurs, les actifs vivant seuls ou chefs de famille monoparentale sont de plus en plus nombreux : ils représentent aujourd'hui plus du tiers des ménages actifs contre un quart au début des années quatre-vingt. Or ces « isolés » sont particulièrement exposés au chômage et au sous-emploi. Cette polarisation de l'emploi contribue à renforcer les inégalités de revenus au sein de la population des ménages d'âge actif.

### Efficacité croissante du système de redistribution

La dégradation du marché du travail et la polarisation de l'emploi se sont donc traduites par une augmentation des inégalités des revenus initiaux (revenus du travail et de remplacement) des ménages

de salariés ou de chômeurs dans les années quatre-vingt-dix. En particulier, l'écart s'est creusé entre le premier décile (les 10 % des plus pauvres) et le reste de la distribution. Le système redistributif au sens large (en intégrant les cotisations sociales patronales et salariales, la CSG et la CRDS), dont l'efficacité a beaucoup augmenté, a permis de contenir largement ce mouvement, mais sans réussir à inverser la tendance. En revanche, les inégalités se sont très fortement réduites dans les années soixante-dix au sein des ménages de retraités et sont remarquablement stables dans les années quatre-vingt : ce succès doit être mis au crédit de notre système de retraite par répartition. Au total, pour l'ensemble des ménages, l'éventail des niveaux de vie après transferts et prélèvements s'est stabilisé depuis 1990 alors qu'il se refermait régulièrement au cours des deux décennies précédentes.

Les mesures fiscales prises depuis 1998 comme la prime pour l'emploi et les allègements d'impôt devraient renforcer encore la redistributivité du système. Ce sont les ménages du premier décile qui devraient en tirer le plus grand bénéfice (leur revenu de référence croîtrait de plus de 8 % en moyenne d'après les simulations).

#### **Mondialisation, nouvelles technologies et inégalités**

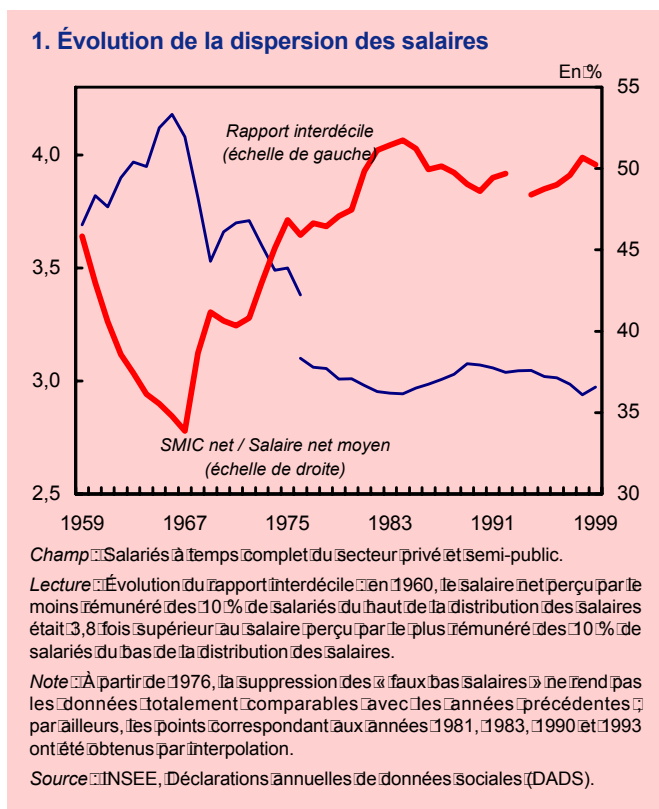
La mondialisation et les nouvelles technologies se traduisent-elles inéluctablement par plus d'inégalités ? On ne trouve guère de preuves empiriques que les exportations des pays en voie de développement aient eu un impact important sur les salaires et le chômage. En ce qui concerne l'impact des nouvelles technologies, certains soutiennent que les États-Unis jouent un rôle précurseur et que les iné-

galités devraient à terme augmenter en Europe comme outre-Atlantique. Mais les effets des nouvelles technologies sont ambigus et différenciés selon les catégories de salariés. Les très hauts salaires sont selon toute vraisemblance de plus en plus gouvernés par le marché mondial. En ce qui concerne les moins qualifiés, si l'on peut identifier un certain nombre de facteurs de fragilisation de leur situation, rien n'autorise à en conclure qu'ils doivent conduire à un accroissement permanent de l'inégalité au sein de nos sociétés. La hausse des inégalités dans les pays anglo-saxons est autant le fruit d'évolutions technologiques que de choix organisationnels et politiques très particuliers que rien ne nous impose de suivre.

#### **Un impact insuffisant de la baisse du chômage**

Depuis 1997, plus de 1,6 million d'emplois ont été créés, le taux de chômage a baissé de plus de 3,5 points et la croissance a battu des records. Les inégalités d'accès à l'emploi se sont réduites et les inégalités de salaires semblent stables. Seuls les très hauts salaires (les 3 % les mieux payés) et les très hauts revenus (les 3 000 foyers fiscaux les plus riches) ont décollé, comme cela s'observe généralement en phase de reprise. De premiers indices montrent que l'impact de la reprise sur la pauvreté est positif. Pour la première fois depuis sa création, le nombre de bénéficiaires du RMI en métropole a baissé au cours de l'année 2000 (de plus de 5 %) ; les conditions de vie des plus pauvres s'améliorent.

Pourtant, la reprise économique ne réglera pas « naturellement » le problème de la pauvreté. Des simulations montrent que 3,5 points de chômage en moins n'auraient permis de sortir de la pauvreté



que 150 000 personnes. Trois raisons essentielles à cela :

- bien que le chômage soit la principale cause de pauvreté (40 % des cas), ce n'est pas la seule ;
- les gains monétaires associés à la reprise d'emploi pour un chômeur non qualifié ne sont souvent pas considérables ;
- l'amélioration de la situation de l'emploi profite à l'ensemble des actifs et tire vers le haut tout l'éventail des revenus.

Pour réduire la pauvreté, il faudra donc aussi faire preuve de volontarisme.

#### **Lutter contre les inégalités : trois volets d'action**

La France se situe aujourd'hui dans une position « moyenne » en Europe en termes d'inégalités et de pauvreté. Afin de rejoindre le peloton de tête des pays européens les moins inégalitaires, il ne faut pas compter sur le seul retour de la croissance. L'intervention publique est nécessaire. Elle peut se faire à trois niveaux, avec des instruments spécifiques et en vi-

sant des horizons temporels différents.

Prévenir la formation des inégalités sur le marché du travail, c'est le rôle traditionnel du SMIC. Mais les nouvelles formes d'inégalités qui se sont développées en bas de la distribution des revenus ne peuvent, par nature, être combattues au stade de la formation des revenus primaires à l'aide du SMIC.

À court terme, trois types d'instruments doivent être privilégiés afin de lutter contre les inégalités d'accès à l'emploi : les politiques favorisant la création d'emploi, comme les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ; les programmes d'accompagnement individualisé comme le programme TRACE ou le PARE ; l'amélioration de la qualité des emplois en termes de conditions de travail et de durée par la négociation collective.

Le deuxième niveau d'intervention vise à agir sur la dynamique de long terme des inégalités. Aujourd'hui un cer-

tain nombre de blocages (baisse marquée de la mobilité salariale, dégradation de la position relative des jeunes par rapport à leurs aînés) affectent les fondements même du contrat social républicain. C'est un véritable programme pour l'égalité des chances, combinant efforts de formation initiale et développement de la formation permanente que les auteurs proposent de mettre en place, en concertation avec un ensemble d'acteurs.

Enfin, Tony Atkinson, Michel Glaude et Lucile Olier insistent sur la nécessité de mieux piloter la redistribution qui est devenue complexe et opaque. Or, la transparence du système socio-fiscal est une condition essentielle de son acceptabilité et il serait bon que chaque Français puisse mettre clairement en regard les prélèvements qu'il supporte avec les garanties individuelles et collectives dont il bénéficie. En particulier, se donner explicitement des objectifs de moyen terme en matière de réduction de la pauvreté ou des inégalités contribuerait à renforcer aux yeux de tous la légitimité de notre système redistributif.

## Les inégalités dans le long terme

L'objet du second rapport, celui de Thomas Piketty, est plus circonscrit : il porte sur la distribution des revenus, des salaires et des patrimoines dans la France du XX<sup>e</sup> siècle. Il offre un tableau saisissant d'un siècle de partage du revenu. Il montre qu'au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la France a cessé d'être une « société de rentiers » et est devenue une « société de cadres ». Le nombre de personnes disposant de patrimoines suffisamment importants pour vivre de leurs rentes était beaucoup plus élevé à la veille de la Première Guerre mondiale et dans l'entre-deux-guerres qu'il ne l'est aujourd'hui, et surtout, l'écart de revenu séparant ces détenteurs de patrimoines des salariés les mieux payés s'est fortement réduit. Le centile supérieur de la distribution des revenus a ainsi vu sa part divisée par près de trois entre les deux extrémités du XX<sup>e</sup> siècle (graphique 2). Les strates les plus élevées de la hiérarchie sociale sont désormais constituées pour une part prépondérante de personnes vivant de leur travail, et non pas seulement de rentiers.

## Un impact dynamique considérable de l'impôt sur le revenu

Cette transformation structurelle n'est pas le fruit d'un processus spontané et irréversible. Dans un premier temps, l'effondrement des rentiers a été la conséquence des chocs de grande ampleur subis par les détenteurs de patrimoines au cours des années 1914-1945 (inflation, faillites liées à la crise des années trente, destructions dues aux guerres, etc.). Mais le point essentiel est que les très hauts patrimoines ne se sont jamais totalement reconstitués dans le demi-siècle qui a suivi ces chocs. Sur la base d'une analyse minutieuse, pour chaque fractile, des évolutions de revenus et de patrimoines, complétée par des simulations dynamiques, Thomas Piketty formule une thèse de grande portée politique quant au rôle joué par l'impôt progressif sur le revenu. C'est lui qui aurait permis, au moins pour une large part, d'éviter que la concentration des fortunes ne retrouve après 1945 les niveaux observés à la veille de la Première Guerre mondiale. Les fortunes du début du XX<sup>e</sup> siècle étaient en effet le produit d'un siècle d'accumulation sans impôt : il n'existait pas d'impôt sur le revenu avant 1914, et le taux le plus élevé de l'impôt sur les successions ne dépassait pas 1 % au XIX<sup>e</sup> siècle. À la suite des chocs de la période 1914-1945, les conditions d'accumulation de patrimoines importants se sont transformées radicalement : les taux supérieurs de l'impôt progressif ont très vite atteint des niveaux extrêmement élevés, réduisant d'autant les capacités d'épargne et d'accumulation des plus fortunés, et il devint quasiment impossible de reconstituer les fortunes du passé.

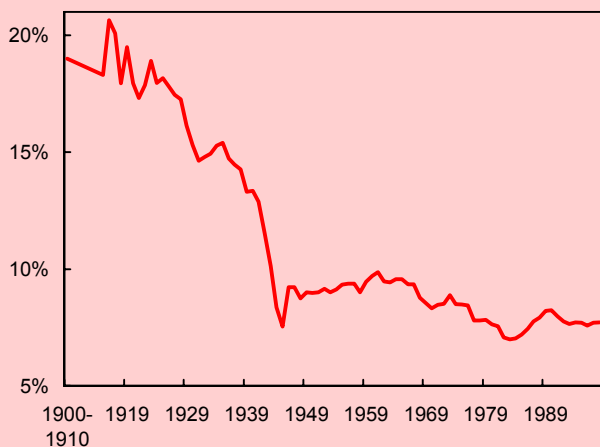
## D'une société de rentiers à une société de cadres

Cet impact dynamique de l'impôt progressif sur les inégalités patrimoniales futures est d'autant plus important que la réduction de la concentration des patrimoines, et des revenus qui en sont issus, explique l'essentiel de la compression des inégalités de revenus qui a eu lieu en France au XX<sup>e</sup> siècle. En particulier, Thomas Piketty montre que, contrairement à une idée reçue, les inégalités salariales sont restées extrêmement stables sur longue période en France au cours du siècle passé : le pouvoir d'achat des salaires a été multiplié par cinq, mais la hiérarchie des rémunérations n'a pratiquement pas changé. La part des hauts revenus dans le revenu total a baissé au cours du siècle, mais c'est uniquement le fait des revenus très élevés (centile supérieur et au-delà), c'est-à-dire des revenus reposant pour une large part sur des patrimoines importants. Autrement dit, ce ne sont pas les cadres qui sont passés au-dessus des rentiers : ce sont les rentiers qui sont durablement passés au-dessous des cadres, grâce aux vertus dynamiques de l'impôt progressif.

## Préserver la progressivité de l'impôt sur le revenu

Les débats actuels sur l'impôt progressif devraient prendre en compte le fait qu'une baisse sensible du taux moyen supporté par les fractiles supérieurs de la distribution des revenus aurait des conséquences à long terme sur les inégalités. Certes, la France n'est pas seule au monde, et les pressions pour suivre l'exemple fiscal américain sont devenues particulièrement fortes à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Thomas Piketty insiste cependant sur le fait que le maintien d'une fiscalité fortement progressive pose essentiellement un problème de coordi-

2. Part des « classes supérieures »<sup>(\*)</sup> dans le revenu total en France en 1900-1910 et 1915-1998



Note : (\*) Le 1 % des foyers les plus riches.

Source : Piketty, 2001.



## les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

1. La réduction du temps de travail
2. Le partage de la valeur ajoutée
3. Service public/Secteur public
4. Croissance et chômage
5. Coordination européenne des politiques économiques
6. Pauvreté et exclusion
7. Retraites et épargne
8. Fiscalité de l'environnement
9. Les cotisations sociales à la charge des employeurs
10. Innovation et croissance
11. Fiscalité et redistribution
12. Emplois de proximité
13. La régulation du système de santé
14. Instabilité du système financier international
15. Égalité entre femmes et hommes
16. Agriculture et négociations commerciales
17. L'architecture des prélèvements en France
18. Architecture financière internationale
19. Le temps partiel en France
20. Le cycle du millénaire
21. Retraites choisies et progressives
22. Formation tout au long de la vie
23. Réduction du chômage : les réussites en Europe
24. État et gestion publique
25. Développement
26. Politiques industrielles pour l'Europe
27. Questions européennes
28. Nouvelle économie
29. Régulation des relations entre fournisseurs et distributeurs
30. Plein emploi
31. Aménagement du territoire
32. Prix du pétrole
33. Inégalités économiques

Ces rapports sont disponibles à La Documentation Française  
29, quai Voltaire  
75344 Paris Cedex 07  
Téléphone 01 40 15 70 00  
Télécopie 01 40 15 72 30  
et sur [www.cae.gouv.fr](http://www.cae.gouv.fr)

La documentation Française



nation entre pays, et non pas un problème économique en soi. Pendant toute la période des « Trente glorieuses », tous les pays développés appliquaient des taux supérieurs de l'ordre de 60-70 % (voire de 90 %, comme aux États-Unis dans les années cinquante et soixante) et cela n'a pas empêché ces mêmes pays de connaître une croissance économique exceptionnellement forte. La question est donc politique et non pas économique. Thomas Piketty formule donc une mise en garde : si la France et les différents pays européens décidaient de mettre à mal leur fiscalité progressive avec la même vigueur que cela a été fait aux États-Unis, l'on pourrait observer dans les décennies à venir un retour aux inégalités patrimoniales du début du XX<sup>e</sup> siècle, avec à la clé un risque de sclérose économique et sociale.

### Commentaires

Michel Dollé rappelle, dans son commentaire, la difficulté de séparer les choix éthiques et les instruments d'analyse lorsque l'on aborde la question des inégalités. Le rapport de Atkinson, Glaude et Olier propose une description fine des inégalités de « réalisations », mais sans discuter l'opportunité de les corriger à la lumière de la distinction entre handicaps et préférences. Comment pondérer les objectifs de réduction des inégalités devant l'emploi et de réduction des inégalités de revenu ? Comment s'attaquer au noyau dur de la pauvreté laborieuse, qui semble résister à la baisse du chômage ? Ne faut-il pas envisager des politiques redistributives plus ciblées que la prime pour l'emploi ? Michel Dollé insiste en conclusion sur le rôle des acteurs sociaux dans la réduction des inégalités.

Mireille Elbaum regrette que les rapports laissent de côté la question de la transmission des inégalités entre générations, alors même que l'inégalité des chances est source d'inefficacité économique. Les orientations proposées par le rapport d'Atkinson, Glaude et Olier lui paraissent « porteuses de sens ». Elles rejoignent pour partie cinq points essentiels : le rôle déterminant du développement de l'activité féminine pour prévenir les inégalités et la pauvreté ; la « qualité des emplois » et la nécessité d'assurer aux salariés des opportunités d'évolution au cours de leur vie professionnelle ; l'égalité des chances ; la place prise dans le système redistributif par les prestations sous condition de ressources ; l'ensemble CSG et impôt sur le revenu, sa cohérence, et la part souhaitable d'individualisation et de familialisation en son sein. Enfin, Mireille Elbaum est convaincue que l'adhésion de tous à notre système de redistribution et de transferts dépend largement de la capacité des pouvoirs publics à garantir leur pérennité institutionnelle et financière.

Jacques Freyssinet partage la conviction d'Atkinson, Glaude et Olier qu'il existe différents modèles possibles de répartition des richesses compatibles avec une croissance économique soutenue. L'exclusion de l'emploi est aujourd'hui une source majeure des inégalités monétaires et de la pauvreté des ménages. Des dispositifs spécifiques qui permettent l'accès à l'emploi des personnes en difficulté sont indispensables pendant la période de transition vers le plein emploi, mais on ne peut faire de leur pérennisation qu'un objectif intermédiaire. Il faut se donner une cible de long terme

qui associe la lutte contre la « pauvreté laborieuse » à une politique globale de qualification des emplois. En ce qui concerne les très hauts revenus, les deux rapports placent de façon convaincante pour stopper l'élargissement des avantages fiscaux et pour accélérer la coordination des politiques fiscales à l'échelle de l'Union européenne.

Fiorella Kostoris Padoa Schioppa remarque que les rapports reposent tous deux sur l'hypothèse implicite qu'une réduction des inégalités économiques obtenue grâce à une réduction du revenu des plus riches est une bonne chose d'un strict point de vue normatif, hypothèse qui viole le principe de Pareto. Mais améliorer le bien-être des plus pauvres plutôt que réduire celui des riches permettrait d'atteindre un niveau de bien-être global plus élevé. Elle salue le remarquable travail accompli par Thomas Piketty. Mais elle n'est pas convaincue par son analyse du rôle de l'impôt progressif pour empêcher la reconstitution des grandes fortunes et réduire les inégalités de revenus. En coupe instantanée, elle ne trouve d'ailleurs aucune corrélation significative entre le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu et le niveau ou la variation des inégalités dans les différents pays de l'OCDE. Elle souligne aussi que le système redistributif français apparaît moins efficace que Atkinson, Glaude et Olier ne veulent bien le dire, du fait d'un moindre ciblage des prestations. Elle partage cependant la conviction des auteurs que la meilleure façon de combiner plus d'égalité et plus de croissance est d'augmenter l'égalité des chances des plus faibles.