

LA REVUE de L'IREs

N° 105 ■ 2021/3

Indemnisation du chômage :
quel taux de couverture ?

Mathieu GRÉGOIRE et Claire VIVÈS

L'assurance chômage de 1979 à 2021 :
quelles évolutions des droits ?

Mathieu GRÉGOIRE et Claire VIVÈS

Comment définir des limites socialement acceptables
à l'inégalité des revenus ?

Pierre CONCIALDI

Comment contenir l'inégalité dans des limites
socialement acceptables ?

Pierre CONCIALDI

La Revue de l'IRES

Publication quadrimestrielle

Directeur de la publication : Fabrice COQUELIN, *Président de l'IRES*

Rédacteur en chef de *La Revue de l'IRES* : Pierre CONCIALDI

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette et réalisation : Lyubica CURICH

Comité de lecture

Équipe de recherche

Lucy apROBERTS • Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE
Jeanne FAGNANI • Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET • Renaud GAY
Solveig GRIMAUULT • Kevin GUILLAS-CAVAN • Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET
Marcus KAHMANN • Yves LOCHARD • Axel MAGNAN • Antoine MATH
Christèle MEILLAND • Virginia MELLADO • Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT
Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT • Claude SERFATI • Michèle TALLARD
Arnaud TRENTA • Catherine VINCENT

Conseillers techniques

Philippe ANTOINE (CFDT) • Anaïs FILSOOFI (CFE-CGC) • Paul FOUQUART (CFTC)
Philippe GUIMARD (CGT-FO) • Benoît KERMOAL (UNSA-Éducation) • Fabrice PRUVOST (CGT)

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

Les numéros de *La Revue de l'IRES* sont en texte intégral depuis 1998 sur le site de l'IRES (www.ires.fr). Les numéros depuis 2005 sont en accès libre sur le portail www.cairn.info.

© IRES, Noisy-le-Grand, 2022 • Tactic Impressions - Gonesse • Dépôt légal : septembre 2022 - n° ISSN 1145-1378 • Prix du numéro : 24,50 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

La Revue de l'IRES

Sommaire n° 105 • 2021/3

Indemnisation du chômage : quel taux de couverture ?	3
<i>Mathieu GRÉGOIRE et Claire VIVÈS</i>	
L'assurance chômage de 1979 à 2021 : quelles évolutions des droits ?	25
<i>Mathieu GRÉGOIRE et Claire VIVÈS</i>	
Comment définir des limites socialement acceptables à l'inégalité des revenus ?	61
<i>Pierre CONCIALDI</i>	
Comment contenir l'inégalité dans des limites socialement acceptables ?	93
<i>Pierre CONCIALDI</i>	
Résumés des articles - English Abstracts	129

Indemnisation du chômage : quel taux de couverture ?

Mathieu GRÉGOIRE et Claire VIVÈS¹

Comment a évolué le taux de couverture de l'indemnisation du chômage depuis les années 1980 ? À cette question d'apparence simple, l'article montre qu'il existe plusieurs réponses possibles. La première – la plus classique – est celle qui consiste à s'intéresser à la part des demandeurs d'emploi indemnisés. De ce point de vue, la reconstitution inédite de séries historiques depuis 1985 montre que ce taux de couverture n'a jamais été aussi bas que durant les dernières années. La seconde, promue depuis 2016 par Pôle emploi, l'Unédic et la Dares consiste à s'intéresser à la part des demandeurs d'emploi indemnisables qui connaît, elle, une croissance continue depuis 2014. L'article analyse les enjeux de ce changement de définition en insistant sur le passage d'un indicateur fonctionnel à la mission d'indemnisation à un indicateur fonctionnel à l'activation des demandeurs d'emploi.

Quelle est la part de chômeurs couverts par l'assurance chômage ?
Comment cette couverture a-t-elle évolué depuis 40 ans ?

La réponse est simple en apparence : fin décembre 2019, officiellement, d'après Pôle emploi, 70,4 % des demandeurs d'emploi ont un droit à l'indemnisation (Pesenti, 2020).

En réalité, la question comme la réponse ne sont simples qu'en apparence car le taux de couverture ainsi mesuré dépend de façon très sensible de deux conventions statistiques mises en œuvre par les services statistiques de Pôle emploi, de l'Unédic et du ministère du Travail.

1. Université Paris Nanterre, IDHES – CNRS ; Cnam - Lise / CEET. Cet article présente les résultats d'une recherche réalisée dans le cadre de l'agence d'objectifs de l'IRES pour la CGT (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020), disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3AZcBdj>.

La première de ces conventions statistiques est ancienne et bien connue : au diviseur du taux de couverture, les « chômeurs » susceptibles d'être indemnisés par l'assurance chômage sont, en substance ², l'ensemble des « demandeurs d'emploi » de catégories A, B et C dont le degré de chômage peut, en réalité, être très variable. Les demandeurs d'emploi de catégorie A n'ont connu aucun emploi lors du mois considéré. En revanche, les demandeurs d'emploi de catégorie B et C ont travaillé respectivement moins de 78 heures ou plus de 78 heures dans le mois (voir *infra*, encadré 2). Autrement dit, un demandeur d'emploi de catégorie C a pu, à la limite, travailler à plein temps durant le mois considéré. Ainsi, la population correspondant aux demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) A, B et C de Pôle emploi s'éloigne très significativement de la figure du chômage telle que le retient par exemple l'Insee à la suite de la définition internationale de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui ne considère comme chômeurs que des personnes immédiatement disponibles n'ayant pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours d'une semaine de référence. Au contraire, les catégories B et C des DEFM relèvent de ce que Freyssinet (1998) a appelé très généralement le « halo du chômage », en particulier la partie que l'Insee retient aujourd'hui comme du « sous-emploi » (emploi réduit par rapport à la volonté des salariés). Tous ces salariés, y compris ceux dont le sous-emploi est faible voire nul demeurent au diviseur du taux de couverture dès lors qu'ils sont inscrits à Pôle emploi comme « demandeurs d'emploi ». L'explosion récente de la catégorie C et, en son sein, des demandeurs d'emploi dont on peut considérer qu'ils ne sont pas, à l'instant t, au chômage, confère à ce parti-pris une importance qu'il n'avait pas par le passé quand ce cas de figure demeurerait statistiquement négligeable.

La seconde convention statistique sur laquelle est fondé ce taux de couverture de 70 % mis en avant par Pôle emploi est moins connue et beaucoup plus récente : elle correspond à un changement de définition de l'indicateur statistique usuellement retenu pour mesurer la « couverture » de l'assurance chômage. Cette couverture ne correspond plus directement à la part des chômeurs *indemnisés*, comme c'était le cas jusqu'à récemment, mais à la part des chômeurs *indemnisables*, c'est-à-dire des personnes qui ont un droit en cours sans être nécessairement indemnisées. Un demandeur d'emploi peut en effet être allocataire de l'assurance chômage mais n'être pas indemnisé, et ce pendant plusieurs mois d'affilée. Ainsi, fin décembre 2019 ³, dans la même publication (Pesenti, 2020, *op. cit.*), Pôle emploi précise que parmi ces 70 % de demandeurs d'emploi « couverts » (c'est-à-dire indemnisables),

2. On y ajoute les « dispensés de recherche d'emploi » (DRE) sur lesquels nous revenons plus loin.

3. Nous avons fait le choix de ne pas considérer les données de 2020 qui ont été profondément affectées par la pandémie de Covid-19, à la fois en ce qui concerne le diviseur (le nombre de demandeurs d'emploi à considérer) et le numérateur (l'indemnisation du chômage). Ces données mériteraient un traitement et des explications spécifiques à cet épisode historique.

seuls 72,5 % sont en réalité indemnisés. Finalement, ce ne sont donc que 51,1 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B et C qui sont, à cette date, effectivement indemnisés. Comptabiliser ces non-indemnisés comme allocataires revient à considérer comme « couvertes » par l'indemnisation chômage non seulement des personnes qui ne perçoivent aucune indemnisation mais qui, le plus souvent, ne perçoivent aucune indemnisation pour une raison simple : elles travaillent. Insistons sur ce paradoxe qui semble prendre la forme d'une double contradiction dans les termes : il s'agit de comptabiliser comme couvertes par l'*indemnisation du chômage* des personnes qui ne sont *ni indemnisées ni même au chômage*. Le seul élément qui les fait considérer comme couvertes par l'indemnisation du chômage correspond au fait qu'elles demeurent inscrites à Pôle emploi, comme « demandeurs d'emploi » avec un droit « ouvert ». Cette situation – très courante puisqu'elle concerne actuellement plus d'un million de personnes, soit près de 30 % des allocataires – révèle que délimiter la part de la population couverte par l'indemnisation du chômage devient une opération de plus en plus ambiguë au gré des transformations du chômage et de l'emploi.

La définition et la mesure d'un taux de couverture de l'indemnisation du chômage engage à la fois des enjeux de quantification et des enjeux de qualification des situations couvertes. Doit-on mesurer les demandeurs d'emploi indemnisables ? Ou seulement les demandeurs d'emploi indemnisés ? Ces deux façons d'éclairer la réalité ont leur légitimité et leur intérêt scientifique dans un contexte dans lequel précisément ces deux indicateurs connaissent des évolutions assez différentes. À l'inverse, il est préjudiciable de les confondre ou de mettre en avant l'un au détriment de l'autre ou, pire, de substituer une définition à l'autre en employant le même terme de « taux de couverture ».

Dans cet article, nous nous intéressons, dans un premier temps, à l'évolution de la part des indemnisés dont nous avons reconstitué la série depuis 1985 (voir encadré 1 pour une présentation de la méthodologie).

Dans un deuxième temps, nous analysons les effets de l'introduction du nouvel indicateur, la part des indemnisables, et les raisons qui expliquent pourquoi ces deux indicateurs divergent depuis le milieu des années 2010.

Dans un troisième et dernier temps, nous montrons comment en pratique, le second indicateur s'est substitué au premier dans les publications officielles et analysons à quels enjeux politiques et scientifiques cela renvoie.

I. Quelle proportion de chômeurs est-elle indemnisée ?

Quelle est la part des demandeurs d'emploi à bénéficier d'une indemnisation chômage ? Les deux régimes d'indemnisation des chômeurs en

Encadré 1

Méthodologie

Pour reconstituer les séries du taux de couverture (part des indemnisés) entre 1985 et 2019, nous avons recensé depuis 1985 l'ensemble des publications portant sur le nombre de demandeurs d'emploi d'une part, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés d'autre part (dont une grande partie n'existe que sur format papier accessible à la Bibliothèque nationale de France notamment). Entre autres obstacles pour la production de ces séries, le système d'information de Pôle emploi ne permet pas de remonter au-delà de 1996 sur la population des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM). Aussi surprenant que cela puisse paraître, il n'est ainsi pas aisé de connaître l'évolution de la couverture par l'indemnisation chômage depuis les années 1980 en France en se fondant sur les données administratives de l'ANPE/Pôle emploi. C'est donc « à la main » qu'ont été reconstituées ces données en se fondant en particulier sur le *Bulletin de statistique mensuelle* de la Dares pour la période 1985-2013. Pour la période 2006-2019 les données sont issues de l'*opendata* de Pôle emploi. La superposition des données entre 2006 et 2013 a permis de confirmer leur homogénéité. Puisqu'il s'appuyait sur des publications officielles dont la nature connaît nécessairement des variations dans la longue période étudiée, ce travail de reconstitution a supposé de sélectionner des séries homogènes dans le temps (de même champ : France ou France métropolitaine ; de même nature : brute ou corrigée des variations saisonnières et des jours fériés ; de même définition : les allocations prises en comptes changent, les catégories de chômeurs également...). Nous avons retenu les allocations versées au titre du chômage et exclu les allocations versées pour d'autres motifs en particulier au titre de la formation.

En ce qui concerne la part des demandeurs d'emploi indemnisables, nous avons repris la série publiée trimestriellement par Pôle emploi dans le cadre de sa politique de mise à disposition des données. Les chiffres sont disponibles depuis le premier trimestre 2010.

Après la reconstitution des séries et une première analyse, ce travail a fait l'objet d'une première publication dans la série des *Notes de l'Institut européen du salariat* en mars 2018 (Grégoire, Vivès, 2018). Cette publication a suscité une controverse avec les responsables des services statistiques de Pôle emploi, l'Unédic et la Dares, qui se défendaient de tout opportunisme politique et justifiaient l'usage du nouvel indicateur tout en contestant son caractère désormais hégémonique puisque l'information sur l'indemnisation « existe ». Le courrier du 19 mars 2018 et notre réponse sont disponibles sur le site de l'Institut européen du salariat ¹.

1. L'échange de courriers est accessible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3nrVMUn>.

France (par l'assurance chômage et par l'État⁴) ont-ils joué leur rôle de couverture des demandeurs d'emploi à hauteur de la crise qu'a connu le marché du travail depuis 2008 notamment ?

Le « taux de couverture » dans sa définition la plus ordinaire correspond au rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et le nombre de demandeurs d'emploi total. Historiquement, c'est cette approche qui est retenue dans les publications officielles jusqu'à la fin des années 2000.

Bien que cette définition du taux de couverture soit ancienne et qu'il s'agisse d'un des principaux indicateurs pour caractériser la couverture par

Encadré 2

Les demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM)

Les DEFM correspondent administrativement et statistiquement à l'ensemble des personnes inscrites à Pôle emploi. Depuis 2009, ils sont, chaque mois, classés dans une nomenclature correspondant à 5 catégories (A, B, C, D ou E) selon leur niveau d'emploi, leur disponibilité et leur obligation de recherche d'emploi (tableau 1). Les statistiques ont néanmoins été rétropolées pour classer *a posteriori* les demandeurs d'emploi avant 2009.

Tableau 1. Catégories de demandeurs d'emploi

Catégorie	Définition
A	Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi
B	Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (<i>i.e.</i> de 78 heures ou moins au cours du mois)
C	Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (<i>i.e.</i> de plus 78 heures au cours du mois)
D	Demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), sans emploi
E	Demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi en emploi (par exemple bénéficiaires de contrats aidés)

4. L'indemnisation du chômage prend globalement deux formes depuis le début des années 1980 : d'une part, l'indemnisation par l'assurance chômage qui est une allocation assurantielle pour ceux qui remplissent les conditions d'éligibilité ; d'autre part, en fin de droit, une allocation de solidarité versée par l'État et soumise à certaines conditions de cotisations préalables et à des conditions de ressources. Nous ne considérons pas ici les allocations d'assistance (RMI puis RSA) qui ne couvrent pas le risque chômage mais la pauvreté ; elles ne dépendent pas d'une condition préalable d'emploi mais seulement, pour les plus de 25 ans, de conditions de ressources du ménage.

l'indemnisation, il n'existe pas de publication de séries correspondant au taux de couverture ainsi calculé. Nous avons réalisé ce travail de reconstitution des séries entre 1985 et 2019 : les graphiques 1 et 2 présentent respectivement le taux de couverture total de l'indemnisation chômage (part des indemnisés parmi les ABC+DRE ⁵) et les taux de couverture selon le régime de financement (part des indemnisés par l'assurance chômage et par l'État parmi les ABC+DRE) ⁶.

Il convient préalablement de rappeler les principaux éléments qui déterminent ce taux de couverture qui ne dépend pas exclusivement, loin de là, de la réglementation. Le niveau de la couverture résulte de la conjonction de la conjoncture, de la réglementation de l'assurance chômage, de la réglementation d'autres prestations (la retraite notamment) et des transformations de l'emploi. La conjoncture a des effets sur le nombre de demandeurs d'emploi comptabilisés en catégories A, B et C, sur la probabilité de sortie du chômage et sur la durée passée au chômage. Les évolutions de la réglementation se répercutent notamment sur la part des demandeurs d'emploi qui parviennent à franchir le cap de l'éligibilité et sur ceux qui sortent de l'indemnisation en ayant épuisé leurs droits. La réglementation en matière de droits à retraite a des effets directs sur le passage de la catégorie de demandeurs d'emploi à celle de retraités. Enfin, et c'est peut-être un des éléments les plus significatifs à long terme, il faut aussi prêter attention aux pratiques d'emploi et de chômage de la part des salariés. Le chômage de longue durée, conçu comme un chômage total qui dure, se traduit dans un premier temps par une prise en charge par l'assurance chômage puis, de façon subsidiaire, par la solidarité nationale. Mais une inscription durable dans le chômage peut aussi se traduire par un modèle d'intermittence dans lequel l'allocataire renouvelle en permanence (ou au moins plusieurs fois) ses droits : il a alors tendance, à l'instar des intermittents du spectacle, par exemple, à dépendre plus souvent de l'assurance chômage que de l'État (c'est-à-dire de l'allocation de solidarité spécifique, l'ASS).

Le premier résultat (et le principal) lorsqu'on examine l'évolution du taux de couverture général (assurance chômage + État : graphique 1), est le fait que, depuis 1985, la part des demandeurs d'emploi indemnisés n'a jamais

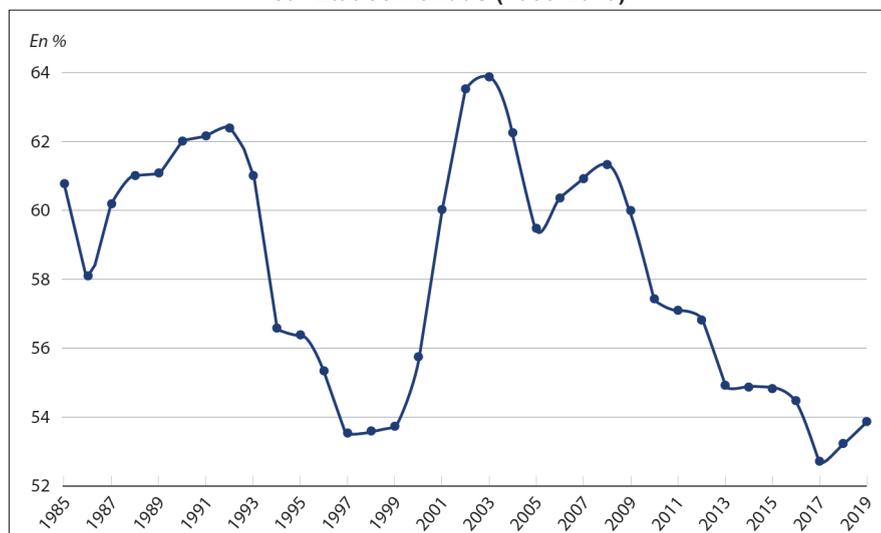
5. Dispensés de recherche d'emploi.

6. Les données corrigées des variations saisonnières et jours fériés (CVS) sont périodiquement révisées et les chiffres anciennement publiés dans les sources papier ne prennent pas en compte, par construction, ces révisions successives et relativement fréquentes. C'est la raison pour laquelle nous avons fait le choix de ne publier des données qu'un mois de l'année. Nous avons privilégié le mois de décembre qui ne correspond ni à un pic ou ni à un creux de chômage ou d'indemnisation. Il convient donc de prendre avec précaution les niveaux du taux de couverture. D'un mois à l'autre, les variations peuvent être importantes à la hausse comme à la baisse. Ainsi la part des chômeurs à être indemnisés est descendue largement en dessous du chiffre de décembre 2017 de 52,7 % que nous avons retenu : au plus bas, le taux de couverture global (État et assurance chômage) est descendu en juin 2018 à 49,5 %. Le taux de couverture de l'assurance chômage a de son côté connu son point le plus bas en juillet 1998 à 40,1 %. Dans la période récente, il est descendu à 42,7 % en juin 2018.

été aussi basse qu'aujourd'hui. Alors que le nombre de demandeurs d'emploi n'a jamais été aussi élevé – avec près de 5,725 millions de personnes inscrites en catégories ABC en janvier 2018 (voir *infra*, graphique 5) –, le taux de couverture a atteint son niveau le plus bas de l'histoire de l'indemnisation du chômage en juin 2018 à 49,5 %. Le précédent point bas (à 51,8 %) datait de septembre 1998. Par ailleurs, la chute observée entre 2003 et 2017 est d'une ampleur supérieure à celle qui avait suivi la réforme historiquement la plus régressive pour les droits au chômage de 1992 (Daniel, Tuchsirer, 1998 ; pour quelques repères chronologiques sur l'indemnisation du chômage, voir encadré 3). La part des demandeurs d'emploi indemnisés (par l'assurance chômage ou l'État) a subi une baisse de l'ordre de 12 points de pourcentage entre 2003 et 2017. Le taux de couverture connaît depuis un léger rebond qui s'explique avant tout par la conjoncture de l'emploi, c'est-à-dire la baisse (au diviseur) du nombre de demandeurs d'emploi inscrits durant les années 2018 et 2019.

Du reste, si la réglementation joue mécaniquement sur le taux de couverture, c'est la conjoncture qui demeure l'élément le plus déterminant notamment parce qu'elle a un effet sur la durée plus ou moins longue des épisodes de chômage. Ainsi, même si l'introduction de l'allocation unique dégressive en 1992 n'était pas favorable aux droits des chômeurs en montant d'indemnisation, la durée d'indemnisation était élevée durant les

Graphique 1. Taux de couverture * par l'assurance chômage et l'État confondus (1985-2019)



* Part des demandeurs d'emploi indemnisés au titre du chômage (hors allocations pour formation). Chiffres au 31 décembre de chaque année. Champ : France métropolitaine.

Lecture : au 31 décembre 2017, 52,7% des demandeurs d'emploi (cat. ABC et dispensés de recherche) bénéficient d'une indemnisation par l'assurance chômage ou par l'État.

Source : Unédic et Dares (1981-2013), Pôle emploi (2006-2019). Calculs : Mathieu Grégoire.

Encadré 3

L'indemnisation du chômage : quelques repères chronologiques ¹**1982-1984 :**

Introduction de filières : la durée des droits dépend de la durée de cotisation
Création de l'allocation spécifique de solidarité (ASS)

1992 :

Introduction de l'allocation unique dégressive

2001-2002 :

Plan de retour à l'emploi puis baisse de la durée d'indemnisation par l'assurance chômage (de 30 à 23 mois)

2009 :

Introduction du principe « un jour cotisé, un jour indemnisé ». Baisse du seuil d'éligibilité de 6 à 4 mois

2014 :

Introduction du principe des « droits rechargeables », c'est-à-dire la possibilité de prolonger le droit dès 150 heures d'emploi effectuées durant la période de chômage indemnisée

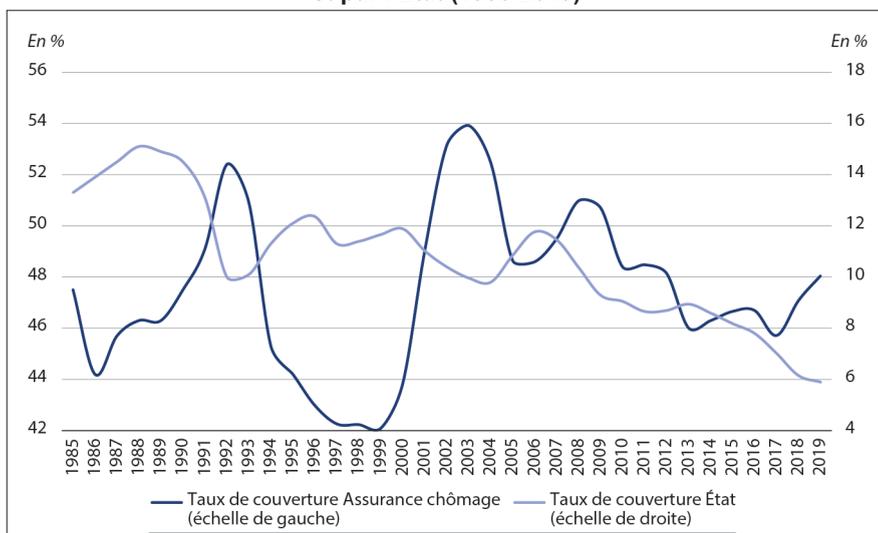
1. Pour davantage de détails, voir Grégoire et Vivès (dans ce numéro) et, pour une histoire complète de l'indemnisation du chômage en France, Daniel et Tuchsirer (1999) et Domergue (2019).

années 1990 (jusqu'à 30 mois), ce qui joue dans le sens d'une amélioration du taux de couverture. Pour autant, les variations du taux de couverture sont très importantes lors de cette période : c'est la conjoncture économique qui explique, de 1992 à 1997, la baisse de la proportion de chômeurs indemnisés ; de même, c'est la reprise économique à partir de 1997 et jusqu'en 2000 qui explique sa très nette amélioration. On mesure également l'effet de la crise de 2008 qui marque un retournement durable de la tendance avec une baisse continue de la couverture.

En revanche, cette dynamique globale constitue la résultante de deux tendances assez différentes entre l'indemnisation par l'assurance chômage et l'indemnisation par l'État (graphique 2). Il convient, pour décrire l'interaction entre les deux, de distinguer court terme et long terme.

À court terme, il est très fréquent d'observer des mécanismes de complémentarité, c'est-à-dire d'évolutions strictement opposées qui peuvent s'expliquer par des transferts d'allocataires entre les deux régimes notamment après des changements de réglementation. Par exemple, la chute de la couverture de l'assurance chômage de 1992 à 1995 correspond à une hausse (certes moins importante en ampleur) de la couverture par l'État. Inversement, la remontée de la couverture de l'assurance chômage entre 1997 et 2003 correspond à une baisse claire de la couverture par

Graphique 2. Taux de couverture * par l'assurance chômage et par l'État (1985-2019)



* Part des demandeurs d'emploi indemnisés au titre du chômage (hors allocations pour formation). Chiffres au 31 décembre de chaque année. Champ : France métropolitaine.

Lecture : au 31 décembre 2017, 7,0 % des demandeurs d'emploi (cat. ABC et dispensés de recherche) bénéficient d'une indemnisation par l'État et 45,7 % par l'assurance chômage.

Source : Unédic et Dares (1981-2013) Pôle emploi (2006-2019). Calculs : Mathieu Grégoire.

la solidarité nationale. Les mêmes phénomènes de vases communicants s'observent ensuite en 2006-2009 puis en 2017-2019. Mais cette complémentarité de court terme n'est pas toujours vraie. Par exemple, pendant toute la période 2009-2017, les deux couvertures ont baissé de conserve.

À long terme, les tendances observables sont relativement déconnectées. D'un côté, il y a une tendance marquée à une baisse régulière de la partie financée par l'État depuis les années 1980 et une baisse plus récente (depuis 2003) de la couverture par l'assurance chômage. De l'autre côté, la couverture par l'assurance chômage a connu une brusque et importante baisse lors de la crise du début des années 1990, jusqu'à connaître son niveau historiquement le plus bas en 1999. Mais elle s'est rétablie au début des années 2000 à un niveau relativement élevé après la convention de 1999. Depuis, c'est une lente dégradation de la part des indemnisés qui s'observe.

De ce point de vue, on peut noter que la réforme de 2014 dite « des droits rechargeables »⁷, qui avait pour ambition de restaurer une meilleure couverture, n'a pas atteint cet objectif : entre 2014 et 2017, le nombre de

7. Les droits rechargeables sont une règle d'indemnisation instaurée en 2014 qui, d'une part, oblige l'allocataire à consommer intégralement son droit ouvert avant de pouvoir entamer la consommation d'un nouveau droit, même plus favorable et, d'autre part, donne à l'allocataire la possibilité de prolonger ce droit à partir du moment où il a travaillé 150 heures pendant sa période de chômage indemnisée. Cela revient à faire passer le seuil d'éligibilité de 600 à 150 heures pour les allocataires.

demandeurs d'emploi croît plus vite que celui des allocataires indemnisés. Ensuite, de 2017 à 2019, la remontée du taux de couverture s'explique par le fait que le nombre d'allocataires stagne alors que le nombre de demandeurs d'emploi diminue. On verra par la suite que le constat est différent avec l'autre indicateur de couverture (fondé sur les indemnisables et non plus sur les indemnisés) construit dans cette même période.

La couverture par l'État poursuit en revanche une dynamique beaucoup plus simple et linéaire : celle d'une baisse constante et régulière sur toute la période. Mais on peut considérer que cette tendance est accentuée par les droits rechargeables qui limitent la bascule des allocataires vers les fins de droits à l'assurance chômage. En même temps, en incitant les allocataires à travailler, les droits rechargeables contribuent à poursuivre une autre tendance, celle de l'activation des chômeurs, et continuent d'alimenter l'essor de l'activité réduite qui justifie qu'on s'intéresse désormais non seulement aux indemnisés mais aussi aux indemnisables.

II. Des indemnisés aux indemnisables : pourquoi les deux « taux de couverture » divergent

Depuis 2016 ⁸, un second indicateur – qui tend en pratique à se substituer au taux de couverture classique, la *part des indemnisés* parmi les chômeurs, présenté dans la partie précédente – est utilisé pour étudier la couverture par l'indemnisation : la *part des indemnisables* parmi les demandeurs d'emploi. Ce taux de couverture, qui est plus large que le précédent, comptabilise l'ensemble des demandeurs d'emploi « couverts », c'est-à-dire qui disposent d'un « droit à indemnisation ouvert », même si, le mois considéré, ils ne perçoivent aucune indemnité. Cela peut être le cas pour des périodes dites « d'attente » ou de « carence » ou lorsque les demandeurs d'emploi travaillent et perçoivent des salaires trop élevés pour avoir le droit de cumuler salaire et indemnisation. Dans la première approche, celle de la part des demandeurs d'emploi indemnisés, les différentes situations de non-indemnisation sont confondues : on ne distingue pas entre un demandeur d'emploi inscrit non éligible à l'indemnisation, un chômeur qui a épuisé ses droits à indemnisation ou encore un allocataire qui est salarié, reste inscrit comme demandeur d'emploi, mais gagne trop pour être indemnisé. Ils sont tous non indemnisés. On compte comme couverts par l'indemnisation chômage ceux qui perçoivent une indemnisation un mois donné. Dans la seconde approche, beaucoup plus large, l'élément déterminant est de disposer d'un droit à indemnisation ouvert. On comptabilise non seulement les indemnisés mais aussi ceux qui ont un droit à

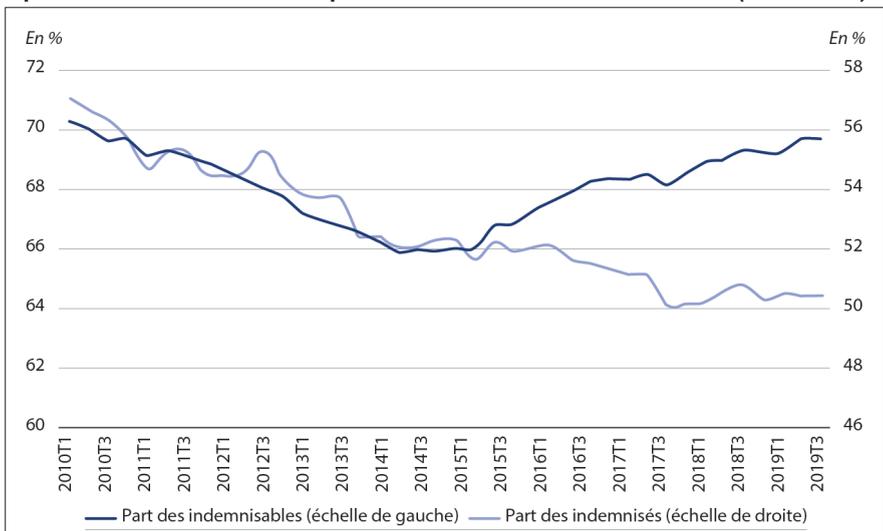
8. Les données complètes sur les deux indicateurs de taux de couverture mises à disposition par Pôle emploi sont disponibles à partir du 1^{er} trimestre 2010.

indemnisation sans être indemnisés en raison de situations diverses : activité réduite, différé d'indemnisation, délai d'attente, sanction, prise en charge par la Sécurité sociale, etc. Parmi ces différentes situations qui conduisent à être un chômeur « indemnisable non indemnisé », il convient d'insister sur l'activité réduite (voir *infra*, encadré 4). Elle est assez différente des autres motifs qui correspondent à des situations « d'attente » ou de suspension de l'indemnité chômage pour des personnes qui sont en « chômage total » : elle concerne des salariés qui travaillent et disposent d'un revenu d'activité tel qu'ils ne peuvent percevoir d'indemnité⁹. Autrement dit, on considère comme « couverts » par l'indemnisation chômage des personnes qui : 1) ne sont pas indemnisées ; 2) sont en emploi mais n'ont pas épuisé leur droit à indemnisation précédemment ouvert et 3) recherchent un autre emploi. C'est ce seul dernier critère « rechercher un emploi » et donc demeurer inscrit qui raccroche ces « demandeurs d'emploi » à la notion de « chômage » supposée être l'objet de l'assurance chômage.

Les deux indicateurs de couverture connaissent des évolutions opposées : à partir de 2015, alors que la part des indemnisés tend à baisser, celle des indemnisables augmente. Quelle est l'ampleur de cette divergence et comment l'expliquer ?

Le graphique 3 présente l'évolution de la part des indemnisables depuis 2010. Nous y avons superposé la part des indemnisés (l'échelle de

Graphique 3. Les deux taux de couverture : part des demandeurs d'emploi indemnisables et indemnisés * (2010-2019)



* Champ : demandeurs d'emploi indemnisés ou indemnisables par l'État et l'assurance chômage.

Source : Pôle emploi. Graphique Mathieu Grégoire.

9. Avant 2014, peuvent également être non indemnisables les allocataires en activité réduite qui dépassent le seuil horaire (nombre d'heures travaillées dans le mois) ou le seuil de durée (nombre de mois passés en activité réduite indemnisée).

droite pour les indemnisés et l'échelle de gauche pour les indemnisables ont le même pas et sont simplement décalées l'une par rapport à l'autre). Dans cette période 2010-2019, l'évolution de ce nouveau taux de couverture est particulièrement simple : il a baissé continuellement jusqu'en 2014, c'est-à-dire l'année de la mise en place des « droits rechargeables » (voir *supra*, encadré 3), il a continûment augmenté depuis. Plus précisément, du 1^{er} trimestre 2010 au 2^e trimestre 2014, la couverture connaît une tendance à la baisse, passant de 70,3 % d'indemnisables à 65,9 %. La tendance s'inverse ensuite jusqu'au 4^e trimestre 2019 durant lequel 69,7 % des chômeurs sont indemnisables. On remarquera que c'est en 2016 que la décision de mettre cet indicateur en avant est prise par les services statistiques du service public de l'emploi (SPE) et du ministère du Travail.

Le recul historique manque car nous ne disposons pas de la série des « indemnisables » sur une période plus longue. Néanmoins, il a été possible de retrouver une information ponctuelle pour l'année 2003 (Unédic, 2004). Cela permet, à défaut de bénéficier d'une information complète sur les évolutions potentiellement complexes de cette part des indemnisables, de se donner une idée des ordres de grandeur de la tendance de plus long terme. Le tableau 2 montre ainsi que la part des indemnisables a beaucoup moins baissé que la part des indemnisés. Avec la nouvelle définition, le taux de couverture apparaît globalement stable en accusant seulement une baisse relative d'un peu moins de 72 % à un peu moins de 69 %. Ce qui, notons-le, correspond tout de même à une prise en charge des demandeurs d'emploi en baisse de 4,7 % en 17 ans. En revanche, le taux de couverture correspondant à la part des indemnisés chute très fortement. Entre 2003 et 2019, on passe de plus de 63 % de demandeurs d'emploi indemnisés (par l'État ou l'assurance chômage) à une couverture d'à peine plus de la moitié des chômeurs (50,1 %). La couverture des demandeurs d'emploi indemnisés baisse de plus de 20 % en 17 ans et ce, de façon continue et régulière.

Tableau 2. Taux de couverture* (2003-2019)

En % (sauf mention contraire)

	2003	2019	Évolution 2003-2019
Part des indemnisables (1)	71,9	68,5	-4,7 % -3,4 points
Part des indemnisés (2)	63,0	50,1	-20,4 % -12,9 points

* Nouvelle (1) et ancienne (2) définition.

Source : Unédic. Chiffres du 2^e trimestre 2003 et 2019.

Une autre manière de se représenter l'évolution est d'insister sur l'importance du décalage observé entre les indemnisables et les indemnisés à partir de 2014. En effet, le différentiel entre les indemnisables et les

indemnisés représente 9,5 points sur toute cette longue période de 16 ans. Mais sur ces 9,5 points en 16 ans, plus de la moitié du décalage (5,4 points exactement) se produit entre 2014 et 2019.

On retrouve mécaniquement cette évolution dans le graphique 4 qui représente l'évolution de la part des indemnisés parmi les indemnisables entre 2010 et 2019 : une baisse très mesurée entre 2010 et 2014, une baisse très accentuée depuis.

Graphique 4. Part des indemnisés parmi les indemnisables (2010-2019)



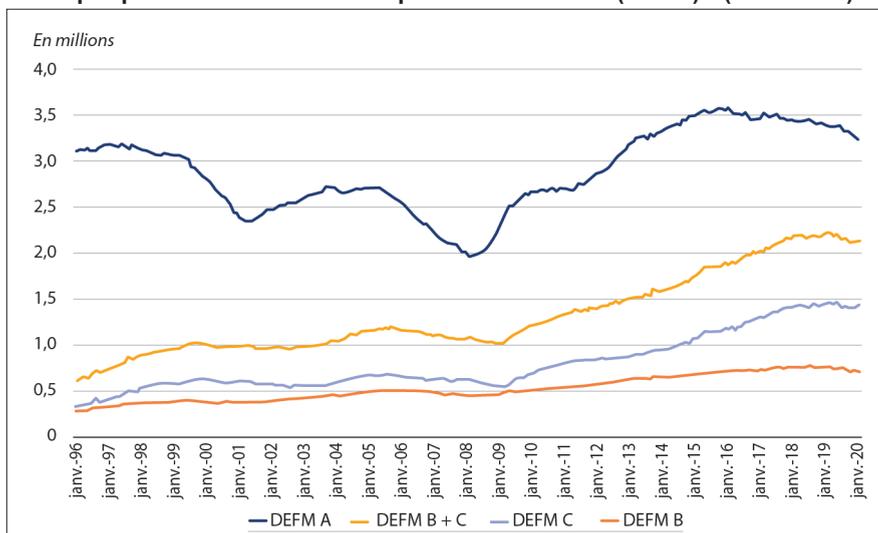
Source : Pôle emploi. Graphique Mathieu Grégoire.

La divergence entre les indemnisés et les indemnisables est massive et extrêmement rapide. Elle est massive car on parle désormais de plus d'un quart des personnes dites « couvertes » par les systèmes d'indemnisation chômage qui ne perçoivent aucune indemnisation. Elle est rapide car, en cinq ans, du quatrième trimestre 2014 au deuxième trimestre 2019, la part des indemnisés parmi les indemnisables baisse de 7 points. Sur une plus longue période, l'évolution est encore plus marquée : alors que les indemnisables n'étaient que 10 % à ne pas être indemnisés en 2003, ils sont désormais près d'un quart sans indemnisation. Ils sont même près de 27 % si l'on ne considère que l'indemnisation par l'assurance chômage (tableau 1). En valeur absolue, leur nombre a triplé, passant de 345 000 en 2003 à 990 000 en 2019.

Quelles évolutions expliquent que les deux taux divergent ? Autrement dit, pourquoi y a-t-il de plus en plus de chômeurs indemnisables qui ne perçoivent aucune indemnisation ? Qui sont les 1 million d'allocataires indemnisables non indemnisés ? À quelles situations correspond statistiquement ce hiatus ?

La montée en puissance de l'activité réduite est souvent invoquée par Pôle emploi, l'Unédic et la Dares pour expliquer la hausse du nombre d'indemnisables non indemnisés. Cette explication est partiellement réductrice. Certes, le nombre de demandeurs d'emploi qui travaillent a explosé durant les dernières décennies. De 1996 à 2020, le nombre de chômeurs de catégorie A a connu une très faible hausse, passant de 3,1 à 3,3 millions (graphiques 5 et 6). La hausse du nombre de chômeurs qui travaillent est sans commune mesure. Ces demandeurs d'emploi, comptabilisés dans les catégories B et C de Pôle emploi, étaient en 1996 environ 0,56 million en France métropolitaine, puis 2,15 millions en janvier 2020, soit une multiplication par plus de trois. Sur la même période, le nombre de demandeurs d'emploi de la catégorie A n'a pas augmenté de façon significative (+3,6 %). Autrement dit, la part des chômeurs de catégories B et C parmi les chômeurs de catégories A, B et C est passée de 15 % en 1996 à presque 40 % en 2020. Cette hausse traduit l'apparition et la multiplication de situations de discontinuité de l'emploi. Ces situations hybrides entre emploi et chômage dans lesquelles les personnes sont inscrites comme demandeurs d'emploi et travaillent au cours du mois (encadré 4) sont devenues ces 20 dernières années un phénomène majeur du marché du travail. L'alternance de phases relativement longues et stables de périodes d'emploi et de chômage cède peu à peu du terrain à des situations dans lesquelles l'emploi et le chômage sont entremêlés dans des horizons temporels courts voire très courts (Grégoire *et al.*, 2018).

Graphique 5. Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) * (1996-2020)



* Catégories A, B, C et BC en France métropolitaine.

Source : données CVS CJO, Pôle emploi, Dares.

Encadré 4

L'activité réduite

Être en « activité réduite » signifie être simultanément inscrit comme demandeur d'emploi, en recherche active d'emploi et exerçant une activité. Tous les demandeurs d'emploi des catégories B et C sont en activité réduite, quelle que soit leur situation d'indemnisation.

Au sein des conventions d'assurance chômage, les règles dites de « l'activité réduite » déterminent le nombre d'indemnités journalières à verser si l'allocataire connaît un mois donné une reprise d'emploi.

Entre 2003 et 2017, ce dispositif est devenu central en matière d'indemnisation. Au cours de cette période, le nombre des allocataires sans activité est quasiment stable autour de 1,8 million alors que le nombre et la part d'allocataires en activité réduite augmente massivement, passant d'environ 800 000 en 2003 à 1 596 000 en juin 2016. Depuis 2006, un allocataire indemnisable sur deux environ est en activité réduite (Unédic, 2013).

En dépit de la grande diversité des situations d'activité réduite (types de contrat, nombre d'heures travaillées, durée du contrat), les chômeurs en activité réduite ont en commun d'être inscrits comme demandeurs d'emploi et d'exercer une activité (indépendante ou salariée). Les chômeurs en activité réduite sont enregistrés comme demandeurs d'emploi dans les catégories B (ayant exercé une activité réduite courte, *i.e.* 78 heures ou moins par mois) et C (ayant exercé une activité réduite longue, *i.e.* plus de 78 heures par mois).

Pour être indemnisé, la situation d'emploi de l'allocataire indemnisable doit se situer, avant 2014, en dessous de trois seuils : un seuil horaire, un seuil en rémunération et un seuil de durée. Après 2014, une seule limite demeure qui existait déjà auparavant : le cumul des revenus et des allocations perçues au titre de l'activité réduite ne peut excéder le montant du salaire de référence (utilisé pour calculer les droits au chômage).

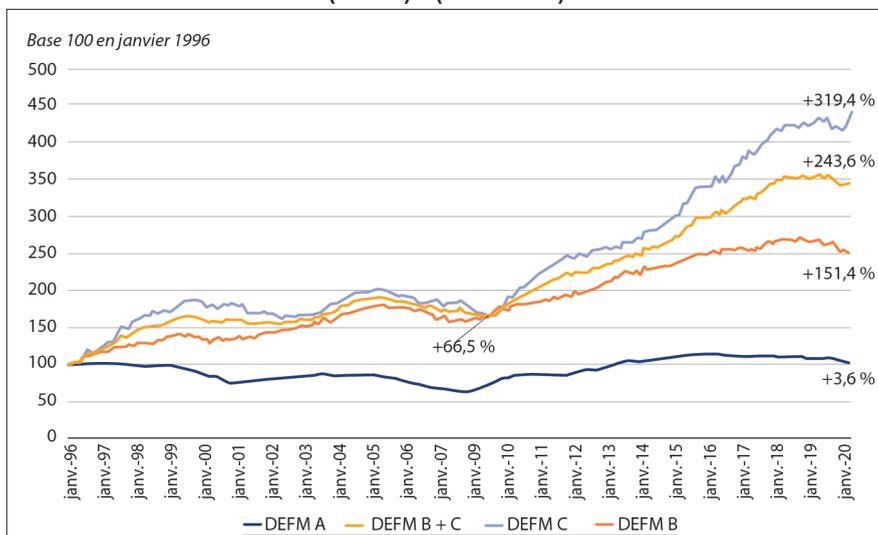
En réalité, le développement de l'activité réduite ne permet pas d'expliquer, à lui seul et de façon univoque, la hausse du nombre d'indemnissables non indemnisés. L'essor du nombre de demandeurs d'emploi qui travaillent contribue certes en partie au développement des indemnissables non indemnisés : en effet, les personnes en activité réduite sont plus fréquemment indemnissables non indemnisées car leurs revenus sont trop importants pour qu'elles soient indemnisées. Cependant, deux facteurs doivent être également pris en considération. Il y a d'un côté l'ensemble des règles qui déterminent comment sont indemnisés ceux des demandeurs d'emploi qui, un mois donné, ont travaillé et, de l'autre, les caractéristiques de cette population en activité réduite, notamment au regard de ces règles.

En ce qui concerne les règles de cumul en activité réduite, celles-ci ont été élargies au fil du temps : les seuils à partir desquels le cumul devient

impossible ont été révisés à plusieurs reprises en faveur d'une plus grande indemnisation. Ces seuils ont même été supprimés en 2014. Les réformes successives de l'activité réduite jouent ainsi dans le sens d'une plus grande probabilité d'être indemnisé pour les personnes en activité réduite prises dans leur ensemble. On aurait donc pu s'attendre à une baisse du nombre et de la proportion d'indemnisables non indemnisés. Ce n'est cependant pas ce que l'on observe : entre 2014 et 2019, les salariés qui travaillent sont globalement pour moitié indemnisés et pour moitié indemnisables non indemnisés et cette dernière proportion a même eu tendance à baisser légèrement sur la période (Unédic, 2019a).

En réalité, la montée en puissance des indemnisables non indemnisés correspond non pas à la hausse de l'activité réduite mais au développement d'une forme particulière d'activité réduite : celle qui n'est pas si réduite que cela puisqu'il s'agit de personnes qui travaillent trop ou pour une rémunération trop importante pour pouvoir prétendre au cumul et qui sont, par conséquent, non indemnisées. L'enquête « Allocataires qui travaillent » de l'Unédic, fondée sur un échantillon de 4 837 allocataires ayant eu une activité salariée, montre ainsi qu'en juin 2018, 91 % des allocataires non indemnisés ont travaillé plus de 75 heures et même que 58 % d'entre eux ont travaillé plus de 150 heures (Unédic, 2019b). Or cette catégorie C des DEFM connaît une explosion (graphiques 5 et 6) : depuis 1996, la catégorie C a plus que quadruplé (+319 %) et concerne en 2020 près de

Graphique 6. Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) * (1996-2020)



* Catégories A, B, C et BC en France métropolitaine.

Source : données CVS CJO, Pôle emploi, Dares.

1,5 million de chômeurs. On ne connaît pas la ventilation de cette catégorie en non indemnisables, indemnisables non indemnisés, et indemnisables indemnisés. Mais le fait qu'environ 90 % des indemnisables non indemnisés font partie de la catégorie C donne une indication sur la tendance à l'œuvre : c'est donc bien l'essor très important du nombre d'allocataires qui travaillent au point de ne plus être indemnisés qui alimente l'augmentation des non indemnisés parmi les indemnisables.

Il demeure dès lors une question : pourquoi des salariés qui travaillent à temps plein (ou presque) demeurent-ils inscrits à Pôle emploi ?

L'explication la plus convaincante, et la plus cohérente avec la montée en puissance de la part des indemnisables après la mise en place des « droits rechargeables » en 2014, repose sur une évolution des pratiques d'inscription comme demandeurs d'emploi. Les évolutions en la matière sont difficiles voire impossibles à quantifier. Plusieurs explications interdépendantes éclairent ce choix de rester inscrits.

Premièrement, en raison de la complexité des règles d'indemnisation, il est difficile pour un allocataire (particulièrement s'il a des temps de travail et des revenus fluctuants d'un mois sur l'autre) d'anticiper s'il sera ou pas indemnisé pour un mois donné. Continuer à s'actualiser est, pour les allocataires, le moyen le plus simple et le plus sûr de ne pas perdre une éventuelle partie de leur allocation et de percevoir le complément de revenu que constitue l'activité réduite dès qu'ils sont éligibles. Ils sont de plus en plus nombreux à connaître l'existence de ce droit au cumul et donc de plus en plus nombreux à rester inscrits. Nous avons pu observer ces pratiques chez les intérimaires qui, sur les conseils des salariés permanents des agences, restent inscrits en continu (Sarfati, Vivès, 2016). Nous faisons le même constat à partir d'entretiens réalisés entre 2018 et 2020 auprès de travailleurs en contrat de moins d'un mois (Grégoire *et al.*, 2021) ainsi qu'à partir d'entretiens réalisés au premier trimestre 2021 auprès de conseillers Pôle emploi. Outre les raisons qui tiennent à des évolutions du marché du travail, l'augmentation du nombre d'indemnisables non indemnisés s'explique donc également en partie par une meilleure connaissance des règles par les demandeurs d'emploi.

Deuxièmement, pour éviter les difficultés – réelles ou supposées – d'une réinscription¹⁰, les travailleurs précaires préfèrent s'actualiser plutôt que devoir constituer un nouveau dossier d'indemnisation¹¹.

Troisièmement, ces comportements d'inscription illustrent également les situations d'incertitude vécues par les salariés. Leur choix de rester

10. Dans les faits, une fois la base de dossier constituée, rester inscrit ne réduit pas le travail administratif.

11. Le nombre de documents à obtenir et à fournir est d'autant plus important que les travailleurs ont un grand nombre d'employeurs et de contrats.

inscrits et de s'actualiser mensuellement (c'est-à-dire de se déclarer chaque mois demandeurs d'emploi) est significatif du fait qu'ils ont des volumes horaires fluctuants et/ou qu'ils ne se sentent pas « en sécurité » sur leurs contrats. Ainsi, plusieurs demandeurs d'emploi nous ont affirmé souhaiter demeurer inscrits jusqu'à obtenir un CDI voire jusqu'à la fin de leur période d'essai lorsqu'ils occupent un CDI.

Quatrièmement, il convient de souligner que les conseils donnés aux demandeurs d'emploi sur l'opportunité de demeurer inscrits ou au contraire de ne plus s'actualiser peuvent aussi correspondre à des politiques de l'institution ou à des pratiques plus ou moins autonomes des agents de Pôle emploi.

Enfin, cinquièmement, certains demandeurs d'emploi peuvent faire le choix de rester inscrits, qu'ils soient indemnisés ou pas, afin de continuer à bénéficier de droits connexes liés au statut de demandeur d'emploi (accès et tarification spécifique pour certains services publics par exemple).

Finalement, force est de constater que le nombre d'indemnisables non indemnisés et, par conséquent, le taux de couverture défini comme la part des indemnisables constituent des indicateurs très sensibles à des pratiques d'inscription (de la part des allocataires eux-mêmes mais aussi de la part de Pôle emploi et/ou de ses agents) relativement indépendantes de la situation objective de ces salariés en termes d'emploi, de chômage et d'indemnisation. À situations d'emploi ou de chômage données, ce nouveau taux de couverture peut être sujet à des variations difficilement explicables autrement que par des pratiques qui n'ont pas une signification très évidente. De ce point de vue, ce nouvel indicateur correspond à une forme d'objectivation de la couverture moins solide que la part des indemnisés qui repose sur un critère financier (être indemnisé ou pas) plus solidement établi.

III. Un changement de définition, ses enjeux et ses usages

Le choix de retenir ce nouvel indicateur a été justifié dans un « document méthodologique » publié en janvier 2016 et signé par l'Unédic, Pôle emploi et la Dares. À l'issue d'un travail conjoint, dans l'objectif d'harmoniser les données produites et publiées, les trois institutions en charge en France de la gestion du chômage et/ou de sa mesure se sont accordées pour mesurer la couverture à partir de deux indicateurs : la part des indemnisés et la part des indemnisables.

Sachant que la décision de mise en avant de ce nouvel indicateur date de 2016, un an après la mise en œuvre des « droits rechargeables », mais aussi au moment même où l'on prend conscience d'une divergence profonde des deux indicateurs, on peut se demander si elle ne relève pas d'un

certain opportunisme en termes de communication. En effet, en intégrant des allocataires non indemnisés dans le champ de la « couverture » chômage, on occulte, d'un côté, le fait que la part des demandeurs d'emploi indemnisés n'a jamais été aussi basse et on affiche, de l'autre, des courbes flatteuses à moindre coût puisque les allocataires qu'on intègre dans le nouveau calcul ne coûtent par définition rien à l'État ou à l'assurance chômage. Pôle emploi, l'Unédic et la Dares se défendent de toute décision en opportunité politique. Nous nous limiterons donc ici à constater que les publications officielles ont totalement délaissé le taux de couverture usuel fondé sur les demandeurs d'emploi *indemnisés* pour ne plus donner d'informations directes et explicites que sur la proportion de demandeurs d'emploi *indemnissables*.

Le taux de couverture est un élément clef d'évaluation du dispositif d'indemnisation du chômage. Le passage d'une définition à une autre de ce taux de couverture, qui plus est lorsque les représentations qu'elles impliquent divergent très profondément, revêt ainsi une importance politique déterminante. Le « document méthodologique » précédemment cité et rédigé par les services statistiques de Pôle emploi, de l'Unédic et par la Dares, qui introduit la nécessité de calculer le taux de couverture selon une nouvelle formule prenant en compte les indemnissables plutôt que les indemnisés, ne prône pas la substitution d'un indicateur à l'autre. Au contraire, il y est affirmé la nécessité de combiner les deux approches.

« Il existe deux situations vis-à-vis de l'indemnisation : une personne peut être indemnissable, c'est-à-dire avoir des droits ouverts à une allocation donnée dès lors qu'elle a déposé une demande d'allocation qui a été acceptée ; une personne peut être indemnisée au titre d'une allocation un mois donné si elle la perçoit effectivement ce mois-ci. Certaines situations (activité réduite, différé ou délai d'attente, sanction) peuvent expliquer qu'une personne soit indemnissable, sans être indemnisée un mois donné. Pour la mesure de la couverture par l'indemnisation chômage, *les deux approches, complémentaires, sont présentées* ¹² ».

Pourtant, si nous parlons de *substitution* alors qu'il est officiellement question d'approches complémentaires, c'est que, dans les faits, cette intention est restée lettre morte : la quasi-intégralité des publications officielles ne s'appuie plus que sur le « nouveau » taux de couverture, c'est-à-dire sur la part des indemnissables. Certes, les données nécessaires au calcul du taux de couverture entendu comme part des indemnisés « existent » et sont accessibles mais la part des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage et/ou l'État ne l'est jamais directement sous une forme

12. Souligné par les auteurs. Pôle emploi, Unédic, Dares, « Mesure d'un taux de couverture par l'indemnisation du chômage. Document méthodologique », janvier 2016, <https://bit.ly/3hpbLPe>.

explicite¹³. La part des indemnisés parmi les demandeurs d'emploi n'est plus une information disponible pour les négociateurs de l'assurance chômage ou pour les journalistes alors que celle de la part des indemnisables est publique. Généralement, la présentation est la suivante : c'est la part des indemnisables qui est mise en avant puis la part des indemnisés parmi les indemnisables. On peut ainsi difficilement considérer que le lecteur dispose d'une information facile d'accès sur la part des demandeurs d'emploi indemnisés puisqu'il lui revient la charge de faire une règle de trois pour connaître la part des indemnisés (et d'en faire des dizaines s'il veut connaître son évolution dans le temps). Par ailleurs, le fait d'emboîter deux pourcentages élevés l'un dans l'autre conduit à minimiser la réalité énoncée. Expliquer que 75 % des 68 % de demandeurs d'emploi indemnisables sont indemnisés est certes, d'un strict point de vue mathématique, une information aussi complète que de dire que seul un demandeur d'emploi sur deux (51 %) est indemnisé. Mais est-ce équivalent du point de vue de la facilité d'accès et de la compréhension de l'information ? Du point de vue de la communication, deux « gros » chiffres sont présentés successivement, et ce dans un « style » qui n'a plus rien à voir avec les austères publications des services statistiques des institutions du SPE des années 1980 et 1990. Les infographies et la typographie de la titraille indiquent désormais clairement au lecteur « le » chiffre à retenir. Pour compléter l'information du lecteur, la série de ce même taux de couverture est présentée sous forme de graphique. Là aussi le « message » est très positif : après un recul constant jusqu'en 2014, la couverture du chômage est désormais en hausse très claire.

Conclusion : quels indicateurs de couverture à l'heure de l'activité réduite ?

Au-delà des enjeux de communication et d'opportunité politique, le passage d'un indicateur à l'autre doit faire l'objet d'une analyse en termes de « contenu » de ce que ces indicateurs mesurent et des caractéristiques du chômage et du sous-emploi qu'ils doivent permettre de saisir.

Faire passer au second plan la proportion des demandeurs d'emploi qui bénéficient d'une indemnisation et comptabiliser des salariés en emploi et non indemnisés dans le taux de couverture de l'indemnisation chômage sont deux évolutions significatives d'une inflexion dans les objectifs de l'indemnisation. La nouvelle définition du taux de couverture de l'indemnisation

13. Une exception qui confirme la règle : la part des indemnisés apparaît bien dans un graphique du « socle de réflexion pour une concertation utile » (p. 11) de décembre 2017 : <https://bit.ly/3C5mWnZ>. Le taux de couverture (part des indemnisés) apparaît dans les séries publiées sur l'*opendata* de Pôle emploi mais il est toujours absent de la série *Statistiques et indicateurs* qu'il publie régulièrement. Il s'agit toutefois seulement des indemnisés « assurance chômage » et aucune donnée n'est présentée pour 2017, ce qui ne permet pas de voir la baisse récente de la part des indemnisés mais seulement une stagnation à un point bas.

du chômage qui comptabilise comme couverts des demandeurs d'emploi en activité réduite mais non indemnisés est symptomatique d'une assurance chômage qui se conçoit de moins en moins dans sa fonction d'indemnisation et de plus en plus dans sa fonction d'activation des chômeurs.

Néanmoins, d'un point de vue scientifique, notre propos n'est pas d'invalider le nouveau taux de couverture officiel, ni d'encenser l'ancien. Notre position est bien au contraire qu'il serait plus opportun de publier systématiquement les deux indicateurs, comme le prônait – sans que ce soit ensuite réalisé – le « document méthodologique » de Pôle emploi, l'Unédic et la Dares de 2016. La première raison est qu'un seul indicateur ne peut suffire pour saisir la couverture indemnitaire des demandeurs d'emploi, en raison des transformations du marché du travail : la part des demandeurs d'emploi indemnisables peut être en hausse quand celle des demandeurs d'emploi indemnisés baisse. La situation objective des allocataires de l'assurance chômage d'aujourd'hui n'est plus seulement d'être indemnisés mais bien aussi de ne pas l'être. Il n'y a aucune raison de ne pas objectiver ces situations qui sont de fait de plus en plus communes en se limitant à l'indicateur « part des indemnisés » ou, *a contrario*, à ne pas objectiver ces situations de non-indemnisation en agrégeant les indemnisés et les non indemnisés dans l'indicateur « part des indemnisables ». C'est bien la comparaison entre les deux indicateurs qui donne le mieux à voir cette curieuse réalité des allocataires non indemnisés.

La deuxième raison qui plaide pour la publication des deux indicateurs relève davantage d'un idéal de neutralité politique des services statistiques. Comme nous l'avons montré, il y a à la fois une forte charge idéologique et peut-être une forme d'opportunisme politique à ne publier que la part des indemnisables (sans toujours préciser clairement qu'on le fait) et à occulter le recul historique de la part des indemnisés parmi les chômeurs. La multiplication des indicateurs en ce sens constituerait un progrès pour le débat démocratique en donnant à voir une situation complexe sans imposer une vision univoque et unilatérale du problème de l'indemnisation du chômage. Ces deux indicateurs pourraient être déclinés plus finement : en fonction des différentes catégories de demandeurs d'emploi en fin de mois, en fonction du sexe et de l'âge.

Prôner la complémentarité de ces deux indicateurs ne doit pas conduire à occulter les limites du nouvel indicateur, la part des indemnisables, en particulier le fait que ce taux de couverture est sensible aux comportements d'inscription qui dépendent à la fois de la manière dont les allocataires appréhendent leur situation et leur avenir et à la fois des consignes données par l'institution (Pôle emploi en l'occurrence). Les allocataires sont-ils incités à rester inscrits ou pas ? Pour une réalité de l'indemnisation identique, la part des indemnisables peut connaître des variations très fortes selon que les allocataires qui n'ont pas épuisé leurs droits continuent de s'actualiser ou pas lorsqu'ils reprennent un emploi.

Références bibliographiques

- Daniel C., Tuchszirer C. (1998), *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.
- Domergue J.-P. (2019), *Histoire de l'assurance chômage*, Tome VIII, *La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, Paris, CHSS.
- Freyssinet J. (1998), *Le chômage*, Paris, La Découverte.
- Grégoire M., Guergoat-Larivière M., Vivès C. (2018), « Introduction générale. Discontinuité de l'emploi et indemnisation du chômage », *Socio-économie du travail*, vol. 1, n° 3, p. 15-30, <https://doi.org/10.15122/ISBN.978-2-406-08264-4.P.0015>.
- Grégoire M., Vivès C., Deyris J. (2020), « Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020) », *Rapport de l'Agence d'objectifs de l'IRE pour la CGT*, juin, <https://bit.ly/3AZcBdj>.
- Grégoire M. (coord.), Remillon D., Baguelin O., Vivès C., Kim J. Y., Dulac J. (2021), « Emploi discontinu et indemnisation du chômage : quels usages des contrats courts ? », *Rapport d'études*, n° 004, Dares, mai, <https://bit.ly/2VA5R5W>.
- Grégoire M., Vivès C. (2018), « Combien de chômeurs indemnisés ? Un taux de couverture au plus bas occulté par un changement de définition », *Les Notes de l'IES*, n° 42, mars, http://www.ies-salariat.org/wp-content/uploads/2018/02/Notes_IES_42.pdf.
- Pesenti M. (2020), « Part des demandeurs d'emploi indemnisables : situation au 30 juin 2019 », *Statistiques et Indicateurs*, n° 20.002, Pôle emploi, janvier, <https://statistiques.pole-emploi.org/indem/indempub/201152>.
- Sarfati F., Vivès C. (2016), « Sécuriser les intérimaires sans toucher au CDI ? La création négociée du CDI intérimaire », *La Revue de l'IRE*, n° 88, p. 3-31, <https://bit.ly/3A2qORb>.
- Unédic (2004), *Statis*, n° 173.
- Unédic (2013), « L'activité réduite: La croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents », *Éclairages*, n° 6, octobre, <https://bit.ly/3hrAkek>.
- Unédic (2019a), « Suivi de la convention d'assurance chômage 2014. Indicateurs au 1^{er} trimestre 2019 », *Éclairages*, octobre, <https://bit.ly/3k66VYU>.
- Unédic (2019b), « Les allocataires qui travaillent. Qui sont-ils ? Quelles sont leurs activités ? Résultats de l'enquête 2018 », *Éclairages*, mars, <https://bit.ly/3z0TpKc>.

L'assurance chômage de 1979 à 2021 : quelles évolutions des droits ?

Mathieu GRÉGOIRE et Claire VIVÈS¹

Cet article porte sur les évolutions des droits des salariés à l'assurance chômage de 1979 à 2021 étudiée au moyen d'un simulateur déterminant les droits générés, pour toute trajectoire d'emploi, par les différentes réglementations successives.

Il montre que les droits des salariés à l'emploi discontinu ont beaucoup varié alors que ceux des salariés à l'emploi stable ont connu une remarquable constance et que l'idée d'une amélioration linéaire des droits des salariés à l'emploi discontinu s'avère constituer un mythe.

En revanche, en 40 ans, la logique de l'indemnisation a été profondément bouleversée en passant d'une logique d'assurance à une logique de compte épargne. Il convient ainsi de distinguer deux catégories de salariés à l'emploi discontinu souvent confondues : les « précaires » (en intermittence permanente) et les « chômeurs actifs » (au passé d'emploi stable) dont les droits ont évolué différemment.

L'assurance chômage est régulièrement accusée d'être responsable de l'augmentation de la précarité de l'emploi. Ainsi, au début des années 2000, Pierre-Michel Menger mettait-il en avant, à propos des intermittents du spectacle, l'idée selon laquelle l'indemnisation « chômage » de périodes interstitielles entre des emplois très courts et fragmentés pouvait donner lieu à une dynamique auto-entretenu de fragmentation croissante de l'emploi et d'augmentation de la part de l'indemnisation chômage dans les revenus de ces salariés (Menger, 1997, 2005). Vingt ans plus tard, la même thèse est défendue à l'échelle de l'ensemble du salariat par certains économistes (Cahuc, Prost, 2015 ; Cahuc *et al.*, 2021 ; Cette, 2021) : l'assurance chômage

1. Maître de conférences, Université Paris Nanterre, IDHES – CNRS ; ingénieure de recherche en sociologie au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), Lise et CEET.

serait devenue une machine à fabriquer de la précarité et serait responsable d'une « explosion » des contrats courts.

Cette thèse s'appuie sur une représentation et un récit de l'histoire de l'indemnisation chômage selon lesquels les droits des salariés à l'emploi discontinu auraient évolué dans le sens d'une amélioration continue. Dans le détail, les modalités de calcul du salaire journalier de référence (SJR) supposément introduites en 1979 rendraient plus intéressant de travailler seulement la moitié du temps plutôt qu'à mi-temps ; les réformes de 2009 et 2014 introduisant le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé » et les « droits rechargeables » ainsi qu'un seuil d'éligibilité à 4 mois au lieu de 6 mois seraient favorables aux salariés reprenant des emplois courts ; l'évolution des règles de l'activité réduite est censée élargir les possibilités de rendre plus aisé le « cumul » entre emploi et indemnisation. Cette évolution aurait été à tel point favorable qu'elle poserait aujourd'hui un problème « d'équité » avec les salariés à l'emploi continu : les salariés seraient même désormais incités à préférer une alternance emploi fragmenté-chômage qu'un temps partiel continu.

Cette représentation de l'histoire et du rôle supposé néfaste de l'assurance chômage sur les contrats courts constitue explicitement le fondement intellectuel de la réforme de l'assurance chômage de 2019-2021 portée par les gouvernements Philippe puis Castex. Comme de nombreuses analyses l'ont montré, celle-ci modifie avant tout les droits de salariés à l'emploi discontinu en modulant leurs droits en fonction de leurs antécédents de chômage (Camaji, 2020 ; Grégoire, 2021a, 2021b). Elle serait conçue pour mettre un point d'arrêt à une tendance continue d'amélioration des droits des salariés à l'emploi discontinu (voire un retour à l'origine supposée ²).

Quelle valeur attribuer à ce récit ? La couverture des salariés à l'emploi discontinu s'améliore-t-elle continûment depuis 1979 ? Les salariés à l'emploi discontinu sont-ils aujourd'hui mieux couverts que les salariés à l'emploi stable ? L'évolution des droits se réduit-elle à cette tendance supposée ? Peut-on opposer aussi simplement salariés à l'emploi stable et

2. Techniquement, la réforme de 2019-2021 consiste à introduire au diviseur du « salaire journalier de référence », à côté des jours afférents aux emplois et aux salaires pris en compte au numérateur, les jours de chômage intercalés entre les emplois. Cela revient à diminuer le SJR en appliquant une règle d'*expérience rating* simple : les droits sont, globalement, diminués de la proportion de chômage observée durant la période de référence. Dans leur *Note* du CAE, Cahuc et Prost affirment ainsi que « jusqu'en 1979, l'allocation journalière était calculée sur la base des rémunérations perçues pendant les trois mois précédant le dernier jour de travail payé » et que « c'est la convention du 27 mars 1979 qui a introduit le principe selon lequel les jours non couverts par un contrat de travail ne sont pas pris en compte. En ce sens, [leur] recommandation consiste simplement à revenir au système prévalant avant 1979. » En réalité, c'est une erreur factuelle : depuis « l'avenant L » du 4 juillet 1962, c'est-à-dire dès les débuts de l'assurance chômage, le salaire est calculé sur les 3 mois de travail retenus pour l'éligibilité. Il s'agit donc bien, dès 1962, de diviser 3 mois de salaire par 3 mois de travail sans jamais prendre en compte, au diviseur du SJR, de jours de chômage (Unédic, 1983). La réforme de 2019-2021 est donc totalement inédite de ce point de vue et ne correspond en rien à un retour à l'origine.

salariés à l'emploi discontinu ou convient-il de mettre en avant d'autres catégories plus distinctives et plus pertinentes ?

Cet article a pour objet de rendre compte d'une recherche ³ dont l'ambition a été de produire une mesure objective de l'évolution des droits à l'assurance chômage sur 40 ans en se donnant en particulier les moyens d'analyser des trajectoires complexes et diverses de salariés à l'emploi continu et/ou discontinu (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020) ⁴.

D'un point de vue méthodologique, le cœur de ce travail a résidé dans la réalisation d'un *simulateur* de droits capable de mesurer, pour chacune des principales conventions depuis 1979, les droits générés, mois par mois, pour un parcours particulier d'emploi-chômage donné. Ce dispositif permet ainsi de caractériser l'évolution des droits de 1979 à 2019-2021 ⁵ pour n'importe quelle trajectoire d'emploi, de la plus simple à la plus complexe.

Précisons les limites du sujet traité ici : ce travail se réduit à décrire l'évolution des droits garantis par l'assurance chômage. Il ne s'agit pas de traiter des facteurs expliquant ces variations (comme la situation politique ou la situation économique du marché du travail à telle ou telle date). Il ne s'agit pas non plus de s'intéresser à l'ensemble des ressources et dispositifs qu'un demandeur d'emploi peut mobiliser par ailleurs (prime pour l'emploi, allocations de fin de droits, RMI-RSA...).

Tenter d'objectiver cette évolution des droits pose un certain nombre de difficultés méthodologiques. Il s'agira donc, d'abord, de mettre en perspective la méthode choisie au regard de deux autres approches, l'histoire politico-institutionnelle et l'analyse des principaux paramètres en montrant en quoi elle permet d'en dépasser certaines limites (I). Cette simulation permet ainsi ensuite de comparer à « chômage égal » comment les formes de continuités et de discontinuités (chômage plein, intermittence supra-mensuelle ou infra-mensuelle), déterminent des droits dont les évolutions ont été très diverses et qui ne correspondent guère au récit d'une amélioration continue des droits des salariés à l'emploi discontinu (II). Enfin, la

3. M. Grégoire, C. Vivès, J. Deyris, *Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020)*, Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CGT, IDHE.S, Université Paris Nanterre, CNRS, mai 2020, <https://bit.ly/3AZcBdj>.

4. Nous avons, ailleurs, discuté cette thèse en mettant en question la causalité établie entre assurance chômage et précarisation de l'emploi, et en nuanciant le « constat » même d'« explosion » des contrats courts (Grégoire *et al.*, 2021 ; Vivès, Grégoire, 2021). Notons simplement que l'évolution des contrats courts ne correspond pas à la chronologie de ces réformes. Les données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) montrent par exemple que la part des contrats de moins d'un mois dans les embauches a surtout augmenté dans la décennie 2000, c'est-à-dire au moment où le seuil d'éligibilité est le plus élevé (6 mois). Cette augmentation se produit donc avant les réformes de 2009 et 2014 que Pierre Cahuc désigne comme responsables de l'explosion des contrats courts. Cette part s'est presque stabilisée au début des années 2010 et a même commencé à refluer à partir de 2015.

5. Les conventions de 1979 et 1984 ont été choisies comme point de départ de l'analyse car elles structurent l'architecture contemporaine de l'assurance chômage. Avant 1979, l'assurance chômage ne constitue qu'une allocation « complémentaire » de l'indemnisation chômage assurée par l'État.

simulation permet de s'interroger plus profondément sur trois dynamiques à l'œuvre depuis 40 ans :

- le salarié à temps partiel – que la réforme de 2019-2021 prend pour référence sur laquelle il conviendrait d'aligner les salariés à l'emploi discontinu – correspond, au sein de l'emploi stable, à une figure marginale dont les droits sont en déclin ;

- la profonde transformation, pour les salariés à l'emploi discontinu, de la logique qui sous-tend l'assurance chômage, passant d'une logique d'assurance à une logique de compte épargne qui inverse littéralement la hiérarchie des niveaux d'indemnisation entre eux ;

- l'amélioration des droits d'une catégorie spécifique de salariés à l'emploi discontinu que sont les « chômeurs activés » – c'est-à-dire des salariés stables qui, durant un épisode de chômage, reprennent de façon intermittente des emplois. Cette dynamique positive n'a pas concerné les « intermittents de l'emploi » à proprement parler – c'est-à-dire des salariés qui alternent plus ou moins durablement emploi et chômage (III).

I. 40 ans d'évolution des droits : trois approches

Comment analyser 40 ans d'évolution des droits à l'indemnisation du chômage ? Afin de présenter la méthodologie de « simulation des droits » développée dans cette recherche, son originalité, ses partis pris et ses enjeux, il convient, préalablement, de rappeler les lignes de force de cette évolution analysées selon deux autres prismes possibles : celui de l'histoire politique et institutionnelle et celui de l'analyse des paramètres de l'indemnisation.

1.1. L'approche par l'histoire politique

L'histoire politique ou institutionnelle de l'assurance chômage (Unédic, 1983 ; Daniel, Tuchsirer, 1998 ; Domergue, 2019), fondée sur les archives de l'institution ou sur l'analyse de la presse, a pour intérêt mais aussi pour limite de mettre en avant les thématiques et les dispositions qui, politiquement, ont constitué le cœur des négociations et des débats autour des réformes successives de l'assurance chômage.

On peut résumer à très grands traits les 40 années qui séparent la mise en place de l'assurance chômage contemporaine dans les années 1979-1984 de la réforme de 2019-2021 en cinq grandes phases.

La première phase correspond à la séquence fondatrice de 1979-1984. En 1979, l'assurance chômage devient un régime de base alors qu'elle était jusqu'alors un régime complémentaire. La formule de calcul de l'indemnité journalière hérite d'une partie fixe correspondant à l'ancienne aide forfaitaire, à côté de la partie proportionnelle pilier de la logique assurantielle. La réforme de 1979 correspond, en termes de droits, à une disparition

de la logique d'assistance (encadré). L'allocation de base ⁶ est servie pour 12 mois (renouvelable jusqu'à 36 mois) pour les salariés au chômage ayant cotisé 3 mois durant les 12 derniers mois sans distinction de filière. La simple appartenance au salariat, déterminée par une condition de cotisation préalable très faiblement restrictive, ouvre un droit plein et entier à une allocation sans qu'aucun lien entre durée de cotisation et durée d'indemnisation ne soit établi. Dès le début des années 1980 néanmoins, cette architecture est remise en cause par le patronat qui obtient, par le décret de 1982 puis la convention de 1984, d'une part la séparation entre régime conventionnel financé par la cotisation et un régime de solidarité financé par l'impôt et, d'autre part, l'introduction d'un lien fort entre durée de cotisation et durée des prestations par le biais de « filières » (Guitton, 1992).

La deuxième période, celle des années 1990, se caractérise par la montée en puissance d'une logique d'activation qui se traduit, à ce moment-là, par l'introduction de mécanismes de dégressivité de l'allocation chômage. À l'issue d'une séquence 1992-1993 durant laquelle les négociations sont nombreuses et la réglementation instable, le principe des filières est réaffirmé, les montants revus à la baisse et, à partir de 1992, l'allocation est soumise à un principe de dégressivité qui vient amputer les droits à intervalles réguliers (Freyssinet, 2010).

La troisième période, celle des années 2001-2009, correspond à une logique d'activation moins punitive. La convention de 2001 met fin à la dégressivité des allocations et introduit l'idée d'engagement réciproque entre l'allocataire et l'Assédic qui s'incarne dans la signature d'un projet d'action personnalisé (PAP) lors de l'inscription de l'allocataire. Le corollaire de cette nouvelle philosophie est, néanmoins, la baisse de la durée des allocations.

Dans la quatrième période, de la convention de 2009 à celle de 2014, la fonction de l'assurance chômage s'infléchit dans une logique de « flexicurité » visant à sécuriser les parcours discontinus mais aussi à inciter à la reprise d'emploi avec l'idée qu'un petit emploi, par sa fonction de « tremplin », est préférable à pas d'emploi du tout. Le lien entre durée d'emploi et durée du droit est mis en avant comme principe fondamental. En 2009, les filières sont abandonnées au profit d'une relation entre cotisations et prestations plus linéaire : un jour d'emploi donne droit à un jour d'indemnisation. Ce principe est approfondi en 2014 avec les « droits rechargeables » qui permettent aux allocataires d'obtenir une « recharge » de leurs droits d'une durée équivalente à la durée des emplois repris (dès un mois d'emploi repris).

6. En 1979, le dispositif d'indemnisation est aussi composé de quatre autres allocations : l'*allocation spéciale* pour les licenciés pour motif économique ; l'*allocation forfaitaire* qui permet d'indemniser des profils n'ayant pas cotisé préalablement ; l'*allocation de garantie de ressources* pour les salariés licenciés économiques de plus de 60 ans ; l'*allocation de fin de droits* qui prend le relais de l'allocation de base ou spéciale lorsque les droits sont épuisés.

Encadré

Pourquoi débiter l'analyse en 1979 ?

La convention de 1979 est aussi importante que particulière dans l'histoire de l'assurance chômage. Elle est importante car elle marque une rupture avec la période 1958-1979 en fusionnant l'aide publique assurée par l'État et le régime complémentaire conventionnel financé par les cotisations des salariés et des entreprises. Elle est singulière car pendant un laps de temps très court (jusqu'en 1982), l'assurance chômage, financée à la fois par l'État et par les cotisations, assure à la fois des prestations liées à une logique assurantielle et des prestations forfaitaires associées généralement à une logique assistancielle. Ces deux logiques sont à nouveau distinguées institutionnellement à partir de 1982. Contrairement à ce qui a cours durant la période 1958-1979, ces deux logiques ne se cumulent pas mais se succèdent dans le parcours du chômeur, qui dépend d'abord d'une allocation assurantielle servie par l'assurance chômage puis, éventuellement, des prestations de fin de droits ou des allocations forfaitaires soumises à condition de ressources servies par l'État.

Peut-on considérer comme homogènes des séries qui débiter en 1979 quand les deux logiques sont fusionnées et se poursuivent ensuite avec la seule logique assurantielle ?

L'intégration de la convention de 1979 à notre étude se justifie au regard de l'approche que nous avons choisie. Celle-ci consiste à étudier les droits des chômeurs à une indemnisation par l'assurance chômage en fonction de leur passé d'emploi. On étudie, lorsqu'un salarié devient demandeur d'emploi, s'il est éligible ou non à l'assurance chômage et quels sont ses droits. Notre travail est délibérément centré sur l'indemnisation du point de vue du demandeur d'emploi et non de la source de financement de la ressource qu'il perçoit. Par ailleurs, afin d'assurer la plus grande homogénéité possible dans le temps, nous n'avons pris en considération, au sein de la convention de 1979, que la seule allocation d'assurance servie aux salariés en fonction de leur emploi passé (dite « allocation de base ») et avons écarté l'ensemble des prestations forfaitaires relevant d'une logique assistancielle présentes dans le dispositif en 1979 (allocation forfaitaire, allocation de fins de droits).

Enfin, de 2017 à 2021, dans un apparent virage à 180 degrés correspondant aux thèses défendues par Pierre Cahuc dès 2015 (Cahuc, Prost, 2015), le dispositif est accusé d'entretenir et de solvabiliser des situations d'intermittence de l'emploi et les droits des salariés à l'emploi discontinu sont mis en cause. En 2017, les gestionnaires de l'Unédic ouvrent cette séquence en durcissant les modalités de comptabilisation des jours travaillés des salariés à l'emploi discontinu. En 2019 (puis en 2021, à la suite d'une première censure du Conseil d'État ⁷), le gouvernement prend lui-même par décret des

7. Au moment où nous écrivons (à l'été 2021), le décret de 2021, dont la mise en œuvre était prévue pour le 1^{er} juillet 2021, a été suspendu dans le cadre d'un second recours des organisations syndicales de salariés en référé au Conseil d'État dans l'attente d'un jugement sur le fond.

dispositions visant à diminuer le salaire journalier de référence des salariés ayant connu un ou plusieurs épisodes de chômage durant la période précédant l'ouverture de droits. En intégrant au diviseur les jours de chômage et non plus seulement les jours d'emploi auxquels les salaires considérés sont afférents, il entend ainsi diminuer les droits des salariés à la mesure de leur « quotité de chômage » observée dans la période précédente (Camaji, 2020 ; Grégoire 2021a, 2021b).

1.2. L'approche par l'analyse de l'évolution des dispositifs

Comment les droits des chômeurs ont-ils évolué durant ces 40 ans ? L'histoire institutionnelle, qui met l'accent sur les intentions affichées des réformateurs ainsi que sur les points considérés comme les plus pertinents à chaque époque, ne permet qu'un aperçu relativement imprécis de cette évolution. Pour approfondir l'analyse, nous avons sélectionné une dizaine d'états de la réglementation entre 1979 et 2019-2021 et nous avons compilé l'ensemble des règles de façon exhaustive⁸. Nous présentons ici une synthèse de l'évolution des droits fondée sur l'évolution des modalités de détermination de ses trois principaux paramètres : 1) *le montant de l'indemnisation journalière* ; 2) *la durée de l'indemnisation* et les seuils d'éligibilité correspondants en termes d'emploi ; 3) *le nombre d'indemnités journalières* servies mensuellement (règles dites de « l'activité réduite »).

Globalement, sur 40 ans, la formule de calcul du *montant de l'allocation journalière* n'a pas beaucoup évolué. Comme le montre le graphique 1 sur lequel sont représentées cinq conventions ayant introduit des changements significatifs de ce point de vue, certaines inflexions méritent toutefois d'être soulignées.

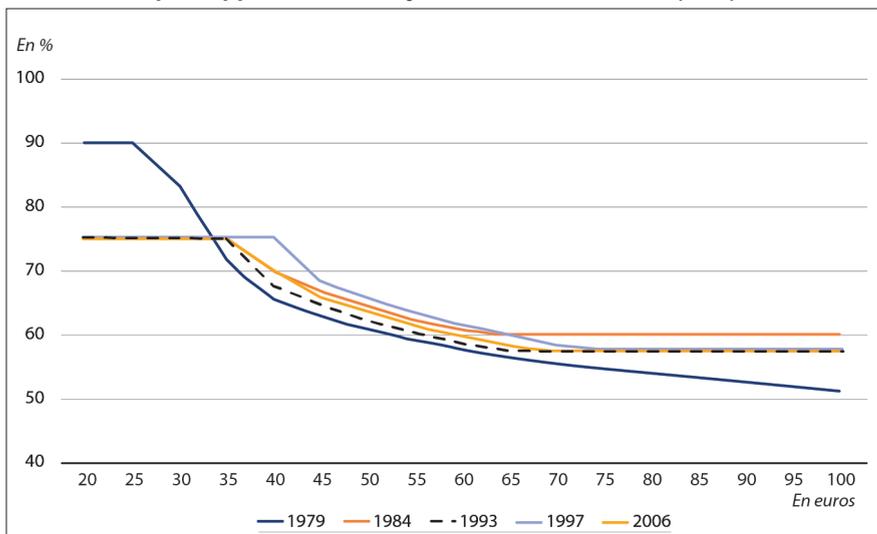
Pour les salaires les moins élevés (en dessous d'un SJR de 35 euros environ), seule la convention de 1979 se distingue : elle ouvre droit à une indemnisation bien supérieure. Toutes les autres conventions, de 1984 à 2019, prévoient de plafonner l'indemnité journalière à 75 % du salaire de référence. Ce plafond devient l'élément déterminant de l'indemnité journalière et prend le pas sur la formule centrale de l'indemnisation⁹ qui conduirait à un taux de remplacement considéré comme trop élevé.

Dans la partie centrale des rémunérations, correspondant approximativement à l'intervalle 35-75 euros de SJR, les évolutions sont relativement faibles. Certes, le taux de remplacement correspondant à la partie assurantielle est plus important en 1979 et 1984 (42 % du SJR contre 40,4 %

8. Le résultat de ce travail est présenté dans les annexes du rapport auquel a donné lieu cette recherche (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020).

9. La formule centrale est constituée d'une partie proportionnelle au salaire et d'une partie forfaitaire d'environ une douzaine d'euros en 2021 (soit environ 11 euros de 2016), héritée de l'ancienne aide d'État.

Graphique 1. Taux de remplacement de l'indemnité journalière par rapport au salaire journalier de référence (SJR)



* Euros constants 2016.

Lecture : en 1997, le taux de remplacement (axe des ordonnées) est de 75,0 % pour les allocataires dont le salaire journalier de référence est inférieur à 40 euros (axe des abscisses). Il est situé entre 75,0 et 57,4 % pour les allocataires dont les salaires journaliers sont compris entre 40 et 75 euros. Le taux de remplacement décroît progressivement dans cet intervalle. Au-delà de 75 euros de salaire journalier moyen, le taux de remplacement est plafonné à 57,4 %.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

ensuite) mais les différences entre les conventions dépendent pour l'essentiel de l'évolution de la partie fixe ¹⁰.

Pour la partie supérieure des salaires (au-delà de 75 euros de SJR approximativement), le plancher instauré en 1984 permet un traitement plus favorable que ce que prévoit la formule centrale. Ainsi les indemnités journalières de 1979 sont beaucoup plus faibles que celles des autres conventions dans cet intervalle. À l'exception de 1984, qui présentait un plancher supérieur (60,0 % du SJR), toutes les autres conventions des années 1990 à nos jours sont fondées sur le même taux de remplacement minimum (57,4 % du SJR ¹¹).

Les évolutions de la durée d'indemnisation sont, elles, plus nombreuses dans la mesure où les filières introduites en 1984 ont été souvent réformées puis supprimées au profit d'une généralisation du lien entre durée d'emploi préalable et durée d'indemnisation. Le graphique 2 permet de visualiser de façon synthétique la durée des droits en fonction de la durée préalable

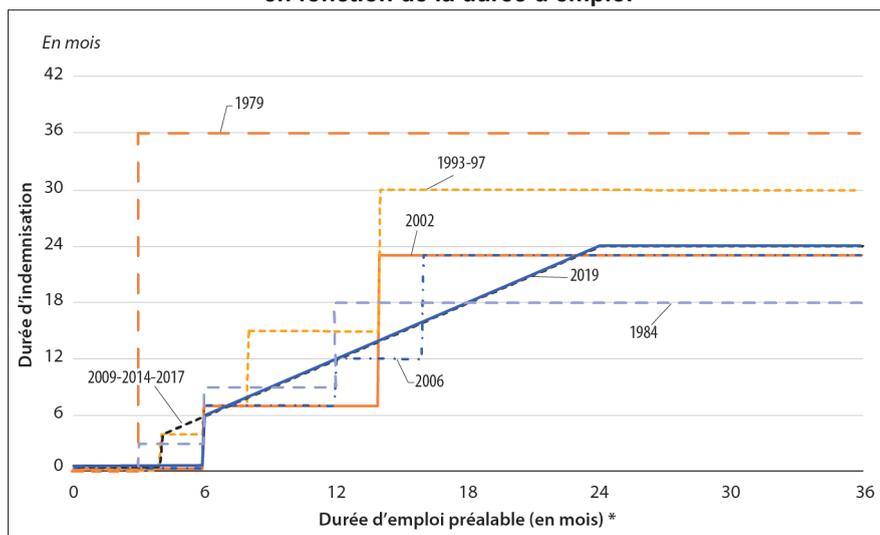
10. De ce point de vue, les conventions de 1979 et de 2006 apparaissent comme les plus basses. Pour permettre la comparabilité de la partie fixe sur les 40 ans de notre période d'étude, nous avons actualisé les montants nominaux dans les simulations en euros de 2016 à l'aide de l'indice d'évolution des prix à la consommation de l'Insee.

11. Puis 57,0 % à partir de la convention de 2014.

d'emploi dans les 10 conventions étudiées. Il illustre bien les trois logiques qui se sont succédé en 40 ans. D'abord, celle de 1979 : un droit d'une durée qui ne dépend pas de la durée préalable d'emploi une fois franchi le seuil d'éligibilité fixé à 3 mois d'emploi. La deuxième, celle des filières, implique des paliers dont le rythme et le niveau varient beaucoup selon les conventions. Du point de vue de la durée, ce sont les règles de 1993/1997 qui sont le plus souvent les plus favorables¹². Troisième logique : celle de la relation quasi linéaire entre durée préalable d'emploi et durée des droits qui prévaut à partir de 2009. Cette relation linéaire est seulement bornée par le seuil d'éligibilité de 4 mois¹³ (2009, 2014, 2017) ou de 6 mois (2019-2021) puis par un maximum de 24 mois.

Ce graphique, en présentant la durée d'indemnisation acquise en fonction de la durée d'emploi, illustre l'évolution des formes prises par la contributivité en matière d'assurance chômage. La notion de contributivité renvoie à deux caractéristiques différentes de l'indemnisation. La première renvoie au fait de conditionner l'accès à l'indemnisation au statut de salarié.

Graphique 2. Durée d'indemnisation possible en fonction de la durée d'emploi



* Ou intervalle entre le 1^{er} jour du 1^{er} emploi et le dernier jour du dernier emploi pour 2019.

Lecture : La durée d'indemnisation (axe des ordonnées) est fonction de la durée d'emploi pendant la période de référence (axe des abscisses). En 2002, le salarié qui a travaillé moins de 6 mois n'est pas éligible. S'il a travaillé de 6 à 14 mois pendant la période de référence, il a droit à 7 mois d'indemnisation. S'il a travaillé plus de 14 mois, il a droit à 23 mois d'indemnisation.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

12. Le montant des allocations y est toutefois affecté au cours de la période de chômage par un coefficient de dégressivité.
13. En tenant compte des droits rechargeables, cette relation linéaire est encore accentuée puisque la recharge de droits s'opère dès 150 heures d'emploi, soit environ un mois.

Avoir été en emploi salarié (et donc avoir cotisé) est la condition d'ouverture des droits. Cette forme de contributivité est la marque des prestations d'assurance par opposition aux prestations d'assistance qui n'intègrent pas ce type de conditions. La seconde renvoie au fait de déterminer le niveau des droits en fonction de la durée passée en emploi. Dans cette deuxième acception, le « degré » de contributivité varie selon le lien établi entre durée d'emploi et durée des droits. Dans les réformes récentes, en matière d'assurance chômage mais également de retraite, l'idée gagne du terrain qu'une prestation contributive serait « juste » car elle récompenserait les efforts fournis par les travailleurs en leur permettant de « récupérer leur mise ».

Le graphique illustre le fait que dans la plupart des cas, les conditions de 2019 sont de loin les moins favorables et celles de 1979 les plus favorables. C'est en particulier systématiquement le cas en dessous de 7 mois d'emploi avant la survenue du chômage. Au-dessus de 7 mois, le graphique confirme que les conditions d'indemnisation sont, en durée, très loin des conditions de 1979 mais aussi de celles des années 1990. En revanche, le constat est un peu différent si on compare les conditions de 2019 (mais aussi de 2009-2014-2017 qui sont identiques) à celles de 2002 par exemple : de 7 à 14 mois d'emploi, les conditions sont plus favorables en 2019 puis plus défavorables de 14 à 23 mois.

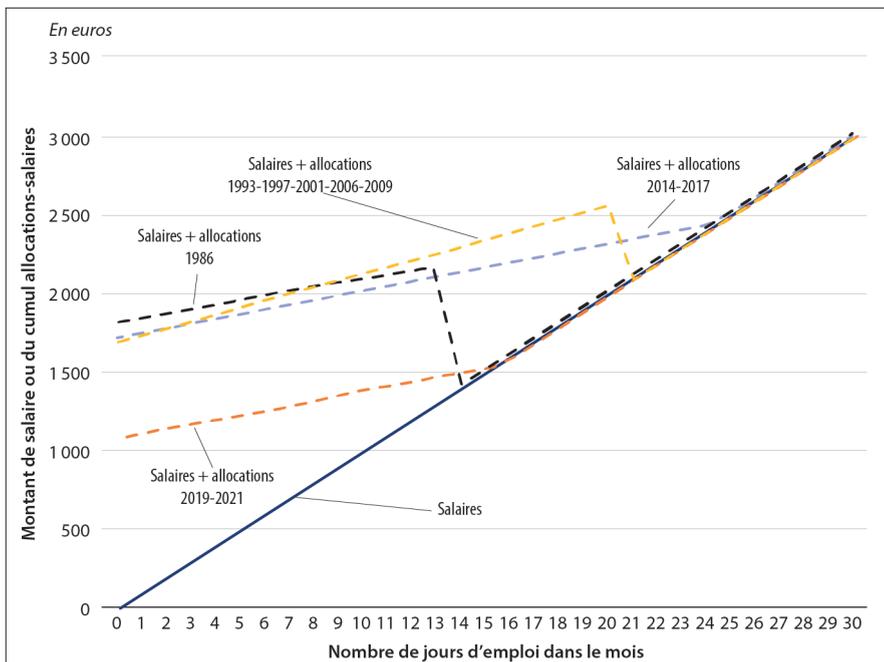
Même si ces effets de seuils ne sont pas à négliger, cette présentation incite à nuancer l'idée d'une introduction récente de la logique de « contributivité stricte », *via* le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé ». Celle-ci ne fait qu'approfondir le fait qu'avec les filières, la durée passée en emploi déterminait la durée des droits. Certes, cette détermination était non linéaire. Le changement consiste à passer d'une logique « discrète » (au sens mathématique) à une logique continue et linéaire mais il n'y a pas de transformation fondamentale de la logique à l'œuvre. Et c'est ainsi davantage politiquement et psychologiquement – dans le discours que l'assurance chômage adresse aux allocataires – que le passage à la linéarité doit être analysé comme un renforcement de la logique de proportionnalité entre cotisation et prestation. En revanche, de ce point de vue, le contraste est saisissant entre 1979 et les autres conventions : les règles de 1979 n'établissent pas de lien entre durée passée en emploi et durée d'indemnisation.

Enfin, les règles déterminant *le nombre d'indemnités journalières servies* chaque mois (dites de « l'activité réduite ») ont peu évolué avant la réforme radicale de 2019 (Vivès, 2018). Le graphique 3 représente le montant de l'indemnisation mensuelle ainsi que le salaire mensuel auquel elle se cumule¹⁴. Il convient cependant d'insister sur le fait qu'il s'agit seulement d'une façon pratique de présenter l'indemnisation du chômage à l'échelle

14. À des fins de lisibilité, nous avons simplifié légèrement les calculs en égalisant les parties fixes de l'indemnisation qui varient en réalité entre 11 et 12 euros.

infra-mensuelle. Ce qu'on présente aujourd'hui comme une « règle de cumul » entre allocation et salaire n'est, en réalité, ni plus ni moins que la règle de détermination du nombre de jours indemnisés dans le mois ¹⁵. Si le salarié n'a aucune activité reprise durant un mois donné, il bénéficie de 28, 30 ou 31 allocations journalières correspondant très exactement au nombre de jours de chômage ¹⁶. En cas de reprise d'emploi, une formule (qui a changé au cours du temps) détermine conventionnellement le nombre de jours d'emploi payés au salaire journalier de référence auquel correspond la rémunération effectivement perçue ¹⁷.

Graphique 3. Le cumul allocations + salaire dans le cadre de l'activité réduite *



* Cas d'un salarié au salaire mensuel moyen de 3000 euros brut, 60 % en emploi durant sa période de référence.

Lecture : la courbe pleine en diagonale figure le montant du salaire (axe des ordonnées) en fonction du nombre de jours d'emploi dans le mois (axe des abscisses) : à 5 jours correspondent 500 euros, à 10 jours correspondent 1000 euros, etc. Les courbes en pointillés représentent le cumul entre ce salaire et les indemnités perçues. Ainsi en 2019, pour 5 jours d'emploi (et donc 25 jours de chômage), l'allocataire perçoit 500 euros de salaire et 709 euros d'allocation, soit un total de 1209 euros.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

15. Cette présentation tend à donner à l'indemnisation du chômage infra-mensuel une connotation de « revenu de complément » alors qu'il s'agit simplement d'une adaptation de la logique du revenu de remplacement à cette échelle.
16. Il n'y a pas de mensualisation de l'indemnisation du chômage : si le paiement est mensuel, le droit, lui, est journalier.
17. On a ainsi recours à une convention d'équivalence entre salaire et emploi pour déterminer le nombre de jours indemnisables – et ce afin, en particulier, d'éviter les pratiques frauduleuses visant à déclarer davantage de salaire sur un nombre réduit de jours.

Globalement, on peut identifier quatre états de la réglementation de l'activité réduite.

Dans la période la plus longue, de 1993 à 2014, le nombre de jours indemnisables correspond parfaitement au nombre de jours de chômage pour un salarié dont la rémunération n'a pas changé. Le principe est très simple : un jour de chômage correspond à un jour indemnisé. Pour un salarié dont la rémunération journalière moyenne a varié, on comptabilise le nombre de jours d'emploi (jours non indemnisables) qui correspondrait à sa rémunération totale s'il avait été payé à son salaire habituel. Il y a toutefois une limite : une fois atteint 80 % (en 1993) ou 70 % (à partir de 1997) de la rémunération mensuelle habituelle, les jours de chômage ne sont plus indemnisés.

En 1986, c'est le même principe, mais chaque jour d'emploi diminue non pas d'une allocation journalière le montant de l'allocation mensuelle mais de 1,2 et le seuil d'emploi à partir duquel on considère que le chômage n'est plus indemnisable est établi à 46,15 %.

À partir de 2014, une formule plus abstraite est mise en place. Sans s'éloigner fondamentalement de la logique un jour de chômage = un jour indemnisé, la nouvelle formule s'en départit légèrement en revenant à une pente moins favorable (proche de celle de 1984) tout en supprimant les seuils supposés décourager la reprise d'emploi à partir d'un certain niveau d'emploi. Implicitement, elle permet aussi un glissement dans la présentation des règles qui sont désormais plus abstraites et moins directement interprétables en termes de revenu de remplacement des jours de chômage.

En revanche, si les règles de l'activité réduite n'ont pas formellement changé en 2019-2021, la baisse potentielle du SJR liée à la prise en compte des jours non travaillés peut avoir des conséquences très importantes : si la pente n'a pas changé, le niveau de départ – pour un mois pleinement au chômage – est beaucoup plus bas et, de ce fait, le nombre de jours à partir duquel l'allocation est nulle, beaucoup plus vite atteint.

L'analyse de ces trois paramètres permet de tirer des conclusions claires sur quelques dynamiques très marquées comme l'absence de lien entre durée d'emploi et durée des droits à indemnisation dans la convention de 1979 qui contraste avec les réglementations suivantes puisque dès 1984, ce lien est introduit et connaît des renforcements successifs.

Mais l'exercice de comparaison des conventions demeure toutefois très grossier lorsqu'on s'en tient à ces trois grands paramètres de l'assurance chômage. Il incite d'ailleurs plutôt à nuancer les tendances induites par l'analyse politico-institutionnelle dans la mesure où il permet de donner un ordre d'idée de l'importance ou de la faiblesse des effets mis en avant dans les discours accompagnant les réformes.

C'est tout l'intérêt de la construction d'un simulateur que de pouvoir creuser davantage pour comprendre finement les évolutions de l'indemnisation sur cette longue période de 40 ans.

1.3. La construction d'un simulateur : intérêt méthodologique

Les enjeux méthodologiques de la construction d'un simulateur

Les deux approches précédentes, quoique complémentaires, ne permettent qu'une représentation assez sommaire et imprécise de l'évolution des droits. En systématisant l'approche par cas-type de Daniel (1999), nous proposons de dépasser les limites de ces deux approches par la construction d'un simulateur de droits susceptible de mesurer, pour chacune des principales conventions depuis 1979, les droits générés, mois par mois, pour un profil type de parcours emploi-chômage.

Quelles sont les limites des approches précédentes qu'une simulation de droits permet de dépasser ?

En mettant l'accent sur le taux de remplacement et sur la durée – c'est-à-dire en partant de la façon dont le droit est formulé dans les conventions –, on privilégie d'abord une approche implicitement limitée à un cas-type très particulier : celui d'un salarié stable qui remplit les conditions d'éligibilité puis « consomme » ses droits jusqu'au bout. En insistant sur la durée et sur le montant ou encore sur la synthèse entre ces deux valeurs que constitue le « capital de droits », on met en avant un droit « maximum » qui est très théorique : d'une part, une grande partie des allocataires ne vont pas jusqu'à épuisement de leurs droits (parce qu'ils retrouvent un emploi avant) ; d'autre part, parmi ceux qui consomment l'intégralité de leurs droits, un grand nombre bénéficie d'une réouverture immédiate d'un nouvel épisode de droits. Ainsi, par exemple, alors que la réforme de 2019-2021 préserve voire augmente le « capital de droits » en diminuant le montant des allocations tout en augmentant les durées d'indemnisation des allocataires dont l'emploi est discontinu, l'Unédic a pu montrer que pour 66 % d'entre eux cela correspondait à une baisse de droits (Unédic, 2021). Dans le cadre d'une simulation de droits, inversement, on peut étudier les droits sur une période toujours identique et prendre en compte l'enchaînement des droits (qui se renouvellent ou pas, qui se renouvellent plus ou moins régulièrement...) et les périodes non indemnisées (qui sont systématiquement occultées dans les cas-types *ad hoc* qui réduisent implicitement les possibles à deux états : éligible ou non).

Ces approches ont aussi pour limite de mettre l'accent sur ce qui fait sens à un moment donné pour des acteurs donnés en laissant dans l'ombre les non-dits et les impensés de ces négociations. On valorise par exemple ce qui change en omettant ce qui ne change pas et ce, généralement, sur

l'horizon temporel court d'une comparaison avant/après d'une réforme donnée. La stabilité du traitement des salariés stables présentée en deuxième partie en est un exemple frappant. Parmi les impensés, il faut aussi mentionner les effets émergents concernant en particulier des salariés qui ne sont pas explicitement considérés comme la population d'intérêt de telle ou telle réforme. Ces salariés « marginaux » constituent souvent un point relativement aveugle des négociations et ce sont souvent des effets induits de dispositifs n'ayant pas explicitement vocation à affecter positivement ou négativement leur indemnisation qui jouent un rôle déterminant. L'évolution des droits des salariés à mi-temps (voir *infra*, III.1) entre 1997 et 2002 illustre bien ce type de mécanisme.

Enfin, les approches précédentes ne permettent pas, contrairement au simulateur, de prendre en considération la façon dont les différents paramètres de l'indemnisation interagissent ensemble. À chaque négociation, des cas-types *ad hoc* mettent en valeur chacune des dispositions défendues ou étudiées explicitement par les négociateurs. On en isole explicitement les effets propres en neutralisant l'effet des autres dispositions pouvant exercer une influence. En procédant par simulation, on fait tout l'inverse : on objective la façon dont s'articulent ou pas les différentes dispositions (effets cumulatifs, effets induits, effets non explicites). *A posteriori* on mesure l'importance des effets induits de certains dispositifs. Inversement, on réalise que des dispositions explicitement conçues pour réguler certaines situations sont en réalité moins importantes que d'autres dispositions qui ne concernent pas explicitement ces situations. Par exemple, un des principaux résultats de notre étude est de montrer que l'activité « réduite » est moins influencée par les règles relatives à l'« activité réduite » (qui ont une influence peu fréquente et peu significative) que par d'autres éléments du dispositif d'indemnisation (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020:132 et s.).

Construire un simulateur de droits : quelques partis pris méthodologiques

Si la construction d'un simulateur permet de dépasser les apories de l'histoire politico-institutionnelle et celle de l'analyse de l'évolution des paramètres, elle n'en répond pas moins à des partis pris et des choix méthodologiques qu'il convient de justifier.

L'objectif de cette recherche est d'objectiver sur le long terme les évolutions des droits des salariés. Il ne s'agit pas de s'intéresser aux pratiques mais aux droits. C'est une première « limite » : par exemple, la convention de 1979 apparaît à bien des égards comme la plus favorable à des profils caractérisés par une forte intermittence de l'emploi alors même qu'on peut se demander si ces profils étaient aussi nombreux à cette époque que 40 ans plus tard.

Pour construire cette simulation, il convient de caractériser deux types d'éléments : des réglementations simulées d'une part, des trajectoires emploi-chômage étudiées d'autre part.

Concernant les réglementations, nous avons choisi de modéliser les droits pour les conventions de 1979, 1984, 1993, 1997, 2002, 2006, 2009, 2014, 2017 ainsi que les décrets de 2019-2021¹⁸. Pour faire ce choix, nous avons arbitré entre deux types de considérations parfois contradictoires : la durée au cours de laquelle ces conventions ont été en vigueur qui devait être significative et l'introduction de changements importants qu'elles opèrent. Il s'agissait ainsi de donner à voir l'évolution des droits en simplifiant le moins possible la réalité historique de leur succession.

Autre limite : nous nous sommes intéressés seulement à l'allocation de droit commun, c'est-à-dire l'allocation pour un salarié qui ne relève pas d'une « annexe » particulière, qui n'a pas fait l'objet d'un licenciement économique, qui ne bénéficie pas d'une mesure d'âge¹⁹ et qui n'est pas indemnisé au titre d'une inscription en formation. De même, nous avons écarté les allocations ou dispositions auxquelles tous les salariés n'ont pas automatiquement droit. L'Allocation de solidarité spécifique (ASS), également sous condition de ressources, n'a pas été modélisée. De même, le droit d'option introduit en 2015 après la réforme dite des « droits rechargeables » – qui implique un choix de l'allocataire en fonction de sa préférence pour la durée d'indemnisation ou pour son niveau – n'a pas été intégré au simulateur²⁰.

Nous en avons retenu les éléments suivants : les conditions d'éligibilité dont la durée minimale de cotisation ; la durée de l'indemnisation en cas de consommation totale du droit ; le montant de l'indemnisation journalière (taux de remplacement, ce qui met en jeu la définition du salaire pris comme référence pour calculer les droits²¹), les conditions de cumul entre allocation et salaire (activité réduite), les conditions d'indemnisation en cas de retour à l'emploi puis au chômage en cours d'indemnisation (réadmission, droits rechargeables) (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020:170 et s.).

Concernant les allocataires, le simulateur permet de calculer les droits associés à une trajectoire donnée. Concrètement, chaque trajectoire est composée

18. Par commodité, et même si c'est un abus de langage, nous faisons référence par la suite aux « 10 conventions » pour désigner ces 9 conventions et ces décrets.

19. Nous n'avons considéré que des profils d'âge intermédiaire qui ne sont concernés ni par des mesures visant des « jeunes » ni par celles visant des « seniors ». Les profils pour lesquels nous avons simulé les droits ont donc toujours plus de 25 et moins de 50 ans.

20. On touche là aux limites méthodologiques de l'exercice qui suppose parfois d'arbitrer entre deux possibilités toutes les deux critiquables. Faire comme si le droit d'option n'existait pas revient à postuler arbitrairement que l'allocataire choisit de ne pas l'exercer. Écarter l'ASS conduit à se priver d'une nuance possible pour comprendre l'évolution des droits des chômeurs de longue durée (même si ce profil n'est pas au cœur de notre problématique). La retenir aurait conduit à ajouter des droits qui n'en sont pas pour une partie des salariés (sur un critère totalement exogène au simulateur : les ressources du ménage).

21. Le cas échéant, les valeurs monétaires – en particulier pour la partie forfaitaire de l'allocation – ont été actualisées c'est-à-dire converties en euros de 2016.

de 120 mois et les droits commencent à être calculés sur 60 mois, c'est-à-dire à partir du 61^e mois (afin d'éviter d'avoir des salariés systématiquement sans passé). Pour chaque mois, nous décrivons l'emploi des salariés en leur attribuant un salaire, une quotité, des contrats dont les durées de travail et d'emploi sont variables. Pour chaque trajectoire, le calcul des droits est automatisé pour les dix états de la réglementation retenus. Pour chaque trajectoire, sont ainsi disponibles à l'issue de la simulation, des graphiques permettant de visualiser mois par mois les données d'emploi et les données d'indemnisation, leur enchaînement sur 60 mois dans les 10 conventions successives. Est aussi systématiquement calculée une série d'indicateurs relatifs à l'indemnisation (par exemple, le montant total d'indemnisation sur les 60 mois considérés) dont il est dès lors possible d'étudier l'évolution sur 40 ans.

II. Quelle évolution des droits pour les salariés stables et les salariés à l'emploi discontinu ?

Comment les droits associés aux différents profils de salariés – à l'emploi stable ou discontinu – ont-ils évolué en 40 ans ?

La mise en place d'un simulateur a permis de tester de très nombreux cas des plus simples aux plus complexes. Pour embrasser largement le spectre des possibles, nous avons, dans le rapport issu de cette recherche, pris le parti de la plus grande exhaustivité. Cette approche systématique a pour défaut de donner autant d'importance – au moins visuellement dans les graphiques présentés dans le rapport – à des cas qu'on peut considérer comme centraux qu'à des cas qu'on peut considérer comme moins significatifs. Dans cet article, une approche plus synthétique centrée sur les cas les plus significatifs est privilégiée.

Dans cette partie, nous caractérisons les trajectoires de deux manières. À un premier niveau, nous retenons trois types de trajectoires de salariés. Le salarié stable, après avoir été à temps plein au Smic ²², est au chômage total pendant une période puis reprend un emploi à temps plein au Smic. Le deuxième, dit salarié « intermittent supra-mensuel », alterne des périodes travaillées et non travaillées à l'échelle mensuelle. Par exemple, il est au chômage un mois sur deux. Le troisième, dit salarié « intermittent infra-mensuel », alterne des périodes travaillées et non travaillées à l'échelle infra-mensuelle. Par exemple, il est au chômage 15 jours et en emploi 15 jours.

À un second niveau, nous faisons varier le *quantum* d'emploi, c'est-à-dire les volumes respectifs d'emploi et de chômage sur la période observée. Nous travaillons sur des périodes de 120 mois. Les 60 premiers mois constituent

22. Précisons que nous ne considérons ici que des salariés ayant des salaires journaliers identiquement fixés au niveau du Smic. Ce choix peut avoir une influence sur les résultats observés en particulier pour les hauts salaires en 2019-2021. Pour une analyse de l'effet des différences de salaire, voir Grégoire, Vivès, Deyris (2020:95 et s.).

le passé d'emploi. Nous simulons les droits au 61^e mois. Dans notre comparaison des droits, nous comparons toujours les trois trajectoires précitées entre elles. Pour la comparaison, nous faisons varier les *quanta* d'emploi. Pour chaque *quantum* d'emploi retenu, nous comparons les droits du salarié stable, du salarié intermittent supra-mensuel et du salarié intermittent infra-mensuel.

II.1. Stabilité des droits des salariés stables et variabilités des droits des salariés à l'emploi discontinu

Le résultat le plus frappant de la simulation des droits des chômeurs sur 40 ans est le contraste très important entre l'évolution quasi-inexistante des droits des salariés à l'emploi stable et la variabilité des droits des salariés dont l'emploi est discontinu.

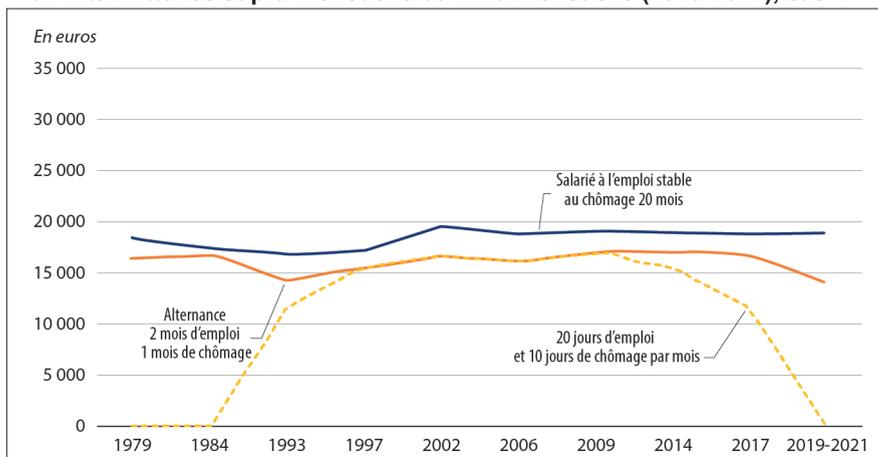
Les salariés stables qui connaissent un épisode de chômage d'une durée limitée comme, par exemple dans le graphique 4, de 20 mois, n'ont, en 40 ans, guère connu d'évolution de leurs droits. Pour des périodes de chômage plus courtes, de 15 mois ou de 10 mois par exemple, la courbe est d'ailleurs encore plus plate.

Même lorsqu'on considère des salariés aux durées de chômage plus longues et qui, par conséquent finissent par épuiser leurs droits et par connaître un épisode de chômage non indemnisé, c'est encore le constat de stabilité qui domine. Le graphique 7 illustre ainsi le cas d'un salarié resté 45 mois au chômage : alors qu'il était mieux indemnisé en 1979 compte tenu de la possibilité de renouvellement de l'indemnisation pendant 36 mois, il a connu une baisse de son indemnisation totale en 1984 qui s'est lentement améliorée durant les années 1990 puis n'a plus connu aucune variation depuis.

Malgré la diversité des formules d'indemnisation qui se sont succédé (et notamment l'introduction puis le retrait de dispositifs de dégressivité), malgré des durées d'indemnisation en nette diminution, l'indemnisation totale constitue un surprenant invariant.

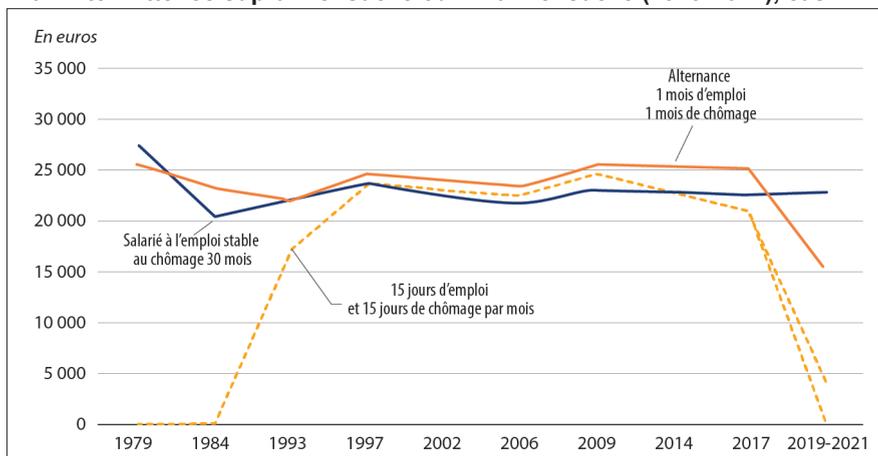
Pourtant, cette stabilité, en réalité, ne résulte pas d'absence de changement mais de choix dont les effets se compensent en termes de droit total. Il y a un chassé-croisé initié en 1997 et amplifié en 2002 entre une durée d'indemnisation en baisse et une allocation mensuelle moyenne en hausse. On peut ainsi opposer deux périodes dont la bascule s'opère avec les réformes du début des années 2000. Dans la première période, la durée d'indemnisation est plus longue alors que dans la deuxième, elle diminue mais le montant de l'indemnisation mensuelle augmente. C'est ce qui explique que pour les salariés au chômage pour de plus courtes durées (20 mois par exemple dans le graphique 4), on constate une légère amélioration dans les années 2000 par rapport aux années 1980 et surtout 1990.

Graphique 4. Évolution des droits pour des salariés stables, à l'intermittence supra-mensuelle ou infra-mensuelle (1979-2021), cas 1 *



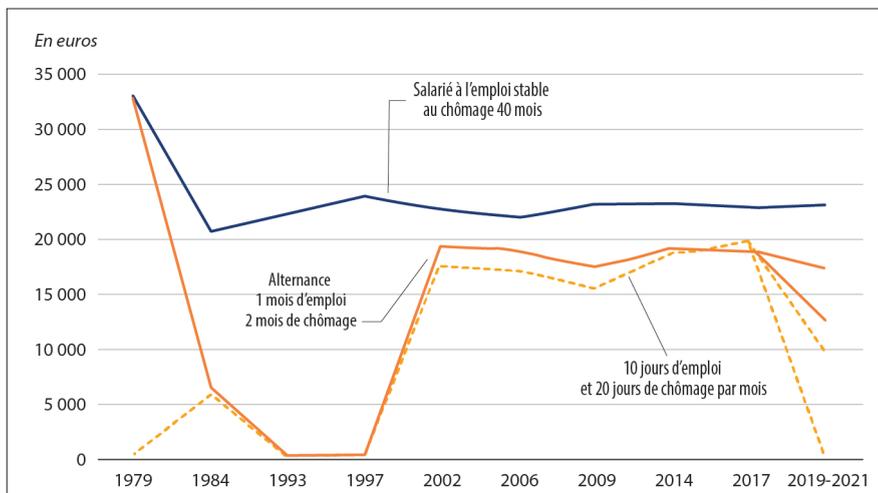
* Indemnisation totale sur 60 mois avec un *quantum* d'emploi de 2/3. Salaire = Smic 2021 (euros constants).
 Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure. Quand un seul point est présenté, le projet de 2021 ne modifie pas le calcul de 2019.
 Lecture : un salarié au chômage plein pendant 20 mois et en emploi à temps plein au Smic les 40 mois restants perçoit 16 980 euros d'indemnisation totale au cours de sa période d'indemnisation dans le cadre de la convention de 1997. Ce montant s'élève à 18 899 euros dans le cadre de la convention de 2014.
 Un salarié qui alterne deux mois d'emploi et un mois de chômage pendant les 60 mois d'observation, dans le cadre de la convention de 1997, perçoit 15 364 euros d'indemnisation sur les 20 mois au cours desquels il est indemnisé. Ce montant s'élève à 16 987 euros dans le cadre de la convention de 2014.
 Un salarié qui alterne 20 jours d'emploi et 10 jours de chômage pendant les 60 mois d'observation, dans le cadre de la convention de 1997, perçoit 15 364 euros d'indemnisation sur les 20 mois au cours desquels il est indemnisé. Ce montant s'élève à 15 266 euros dans le cadre de la convention de 2014.
 Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

Graphique 5. Évolution des droits pour des salariés stables, à l'intermittence supra-mensuelle ou infra-mensuelle (1979-2021), cas 2 *



* Indemnisation totale sur 60 mois avec un *quantum* d'emploi de 1/2. Salaire = Smic 2021 (euros constants).
 Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure.
 Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

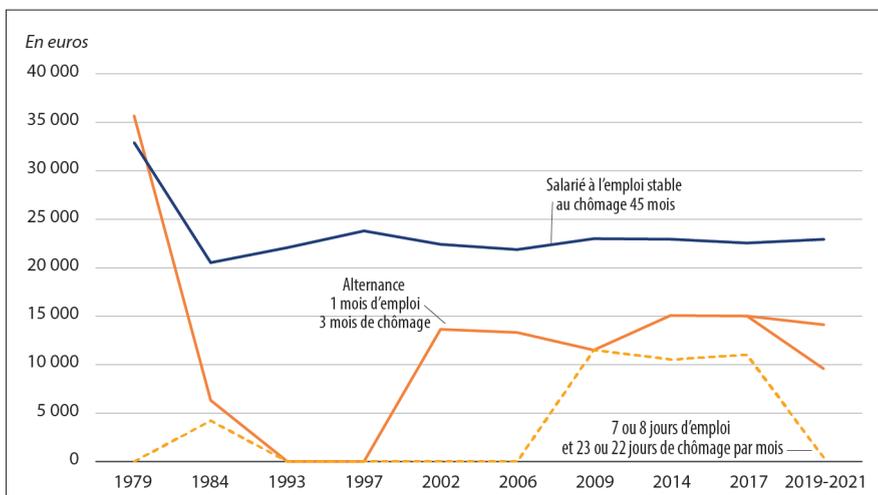
Graphique 6. Évolution des droits pour des salariés stables, à l'intermittence supra-mensuelle ou infra-mensuelle (1979-2021), cas 3 *



* Indemnisation totale sur 60 mois avec un *quantum* d'emploi de 1/3. Salaire = Smic 2021 (euros constants).
 Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019, qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

Graphique 7. Évolution des droits pour des salariés stables, à l'intermittence supra-mensuelle ou infra-mensuelle (1979-2021), cas 4 *



* Indemnisation totale sur 60 mois avec un *quantum* d'emploi de 1/4. Salaire = Smic 2021 (euros constants).
 Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure. Quand un seul point est représenté, le projet de 2021 ne modifie pas le calcul de 2019.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

II.2. L'amélioration linéaire des droits des salariés à l'emploi discontinu est un mythe

L'analyse de l'évolution des droits des salariés à l'emploi discontinu montre que l'amélioration linéaire des droits des salariés à l'emploi discontinu est un mythe.

Quelles que soient les quotités d'emploi et de chômage retenues dans les graphiques 4 à 7, le premier constat général est que les droits des salariés à l'emploi discontinu varient beaucoup au cours des 40 années considérées et sont très divers entre eux. Ils contrastent de ce point de vue avec les droits des salariés à l'emploi stable qui sont constants et relativement homogènes dans leur tendance.

Le deuxième constat à mettre en avant sur les quatre graphiques est que le niveau d'indemnisation globale des salariés à l'emploi discontinu est toujours inférieur ou (presque) égal à celui des salariés à l'emploi stable. Rappelons que la durée de chômage est systématiquement égale dans chacun des cas étudiés mais répartie différemment. Le type d'intermittence – infra-mensuelle ou supra-mensuelle – ne change rien à ce constat : l'idée d'un privilège des salariés à l'emploi discontinu est ainsi battue en brèche dès lors qu'on se départit des comparaisons *ad hoc* et qu'on prend en considération l'ensemble des paramètres.

Troisième constat général : on n'observe pas de dynamique linéaire d'amélioration des droits pour les salariés à l'emploi discontinu. En particulier, les réformes de 2009 et de 2014 qui ont souvent été présentées comme améliorant les droits des salariés à l'emploi précaire ne correspondent pas systématiquement à une amélioration de leurs droits et, dans les rares cas où une amélioration intervient, elle est peu significative. Ainsi, pour les salariés dont le *quantum* d'emploi est de deux tiers (cas 1, graphique 4), la somme des allocations reste inchangée en 2009 comme en 2014 pour le salarié qui alterne deux mois d'emploi et un mois de chômage. Avec la même quotité d'emploi et de chômage, les droits du salarié qui est en emploi 20 jours par mois sont également stables en 2009 et commencent à baisser en 2014 avec la réforme des droits rechargeables. Avec un *quantum* de chômage d'un demi (cas 2), les droits n'évoluent ni en 2009 ni en 2014 (ou très peu) pour les deux rythmes d'alternance infra ou supra-mensuelles (graphique 5). Avec un *quantum* d'emploi d'un tiers (cas 3), les droits baissent en 2009 pour ces deux types d'intermittence également mais augmentent en 2014 (graphique 6). Enfin, avec un *quantum* d'emploi d'un quart (cas 4), on observe exactement la même dynamique (baisse en 2009 et rattrapage en 2014) pour le salarié alternant 1 mois d'emploi et 3 mois de chômage. En revanche, la réforme de 2009 permet au salarié en emploi 7 ou 8 jours par mois d'accéder à l'indemnisation alors qu'il en était exclu auparavant à

cause du seuil d'éligibilité fixé à 6 mois ²³ (graphique 7). Finalement, l'analyse des droits sur une période de 60 mois met en évidence, pour les allocataires à l'emploi discontinu, la disjonction importante entre les orientations affichées au moment des négociations et l'évolution réelle des droits. La réforme de 2014 dite des « droits rechargeables » en particulier a été et continue d'être présentée comme la plus protectrice pour ces salariés, alors qu'elle apparaît très rarement comme un point haut dans l'ensemble des cas étudiés et qu'au contraire, elle correspond à une dégradation des droits dans la plupart des configurations correspondant à des rythmes infra-mensuels.

Quatrième constat général, la baisse due aux réformes de 2019-2021 est d'une ampleur souvent inédite et ne peut être mise en symétrie avec les hausses supposées des réformes passées. Nous avons représenté ces deux réformes sur le même point d'abscisse : le point bas correspondant, le cas échéant, au décret de 2019 ; le point haut, au décret de 2021 qui corrige les excès du premier à la suite de la censure de certaines dispositions par le Conseil d'État.

Au-delà de ces quatre remarques générales, il convient, pour poursuivre l'analyse, de distinguer les salariés à l'intermittence supra-mensuelle et les salariés à l'intermittence infra-mensuelle.

Concernant les salariés à l'intermittence supra-mensuelle, les deux cas de *quantum* d'emploi élevé (2/3 et 1/2) se distinguent clairement des deux cas au *quantum* plus faible (1/3 et 1/4). Pour les deux premiers, l'indemnisation globale correspond de très près à celle des salariés stables. Et pour cause : le nombre de mois couverts et le niveau d'indemnisation mensuel sont peu ou prou identiques. La seule exception très notable à ce constat concerne 2019-2021 car, lorsque le salarié est au chômage durant les périodes prises pour référence, cela se traduit par une baisse de son SJR et donc de son indemnisation, baisse qui n'est pas compensée par un nombre de mois couverts supplémentaires.

Pour les deux cas-types au *quantum* d'emploi faible, l'intermittence supra-mensuelle se traduit par une évolution plus heurtée. L'indemnisation est maximale en 1979 lorsque la durée de couverture n'est pas liée à la durée d'emploi. Une baisse radicale intervient en 1984 puis les années 1990 se caractérisent par une exclusion de toute indemnisation. Les années 2000 et 2010 correspondent à un plateau marqué par deux baisses en 2009 et 2019-2021. Notons l'effet correcteur de 2021 pour ces deux cas pour lesquels la

23. La comparaison des deux rythmes infra et supra-mensuel est de ce point de vue instructive : alors qu'en moyenne les deux salariés sont en emploi et au chômage dans les mêmes proportions, l'homogénéité de la répartition des emplois du salarié au rythme infra-mensuel l'empêche de passer le seuil d'éligibilité. En revanche, la répartition moins homogène du salarié au rythme supra-mensuel lui permet d'accéder de façon intermittente à l'indemnisation en alternant phase d'éligibilité et de non-éligibilité.

baisse du nombre de mois indemnisés a moins d'effet que la réévaluation du montant de l'indemnisation mensuelle.

Concernant *les salariés à l'intermittence infra-mensuelle*, l'évolution de l'indemnisation globale dépend beaucoup du *quantum* d'emploi retenu. Pour le plus élevé correspondant à un rythme d'emploi de 20 jours par mois (cas 1), l'évolution correspond à une forme en cloche (graphique 4). L'indemnisation est nulle en 1979 et en 1984, elle progresse dans les années 1990 avant d'atteindre en 1997 un plateau d'un niveau similaire au salarié à l'emploi stable ou à l'intermittence supra-mensuelle. En revanche, la baisse des droits débute dès 2014 et se poursuit en 2017. En 2019-2021, le chômage de ce salarié à l'emploi discontinu n'est plus du tout indemnisé (il demeure éligible mais l'articulation du SJR et de l'activité réduite lui interdit toute indemnisation en pratique). Le salarié en emploi 15 jours par mois (cas 2) connaît une trajectoire à peu près similaire si ce n'est qu'il parvient, en 2021, à préserver une toute petite indemnisation à la suite du correctif apporté à la réforme de 2019 (graphique 5). Les deux autres salariés à l'intermittence infra-mensuelle dont le *quantum* d'emploi est plus faible – respectivement de 1/3 et de 1/4 (graphiques 6 et 7) ne sont indemnisés que de façon très faible en 1984, et ils parviennent à nouveau à bénéficier d'une indemnisation respectivement en 2002 et en 2009, dates à partir desquelles leur indemnisation n'évolue plus de façon significative avant la baisse radicale de 2019-2020 qui exclut le second (avec le *quantum* d'emploi le plus faible), le premier étant lui aussi rattrapé par la correction de 2021 qui évite l'exclusion complète mais pas la chute vertigineuse de l'indemnisation.

Pour ces salariés avec un rythme infra-mensuel « d'activité réduite », il est significatif de noter que l'évolution des droits correspond à chaque fois à des effets induits de dispositifs n'ayant pas explicitement vocation à réguler l'activité réduite : ce sont les règles d'éligibilité ou le calcul du SJR qui sont déterminants et non les règles de l'activité réduite.

III. De l'assurance au compte épargne chômage?

L'affirmation selon laquelle les droits des salariés à l'emploi discontinu a progressé de façon linéaire jusqu'à dépasser les droits des salariés stables apparaît en complet décalage avec les résultats de nos simulations.

Celles-ci permettent au contraire de montrer – plus positivement – un certain nombre de tendances assez claires. Dans cette troisième partie, nous mettons l'accent sur les trois tendances les plus significatives pour comprendre les dynamiques historiques qui éclairent les débats contemporains et pour caractériser les mutations profondes qu'a connues l'assurance chômage sur les quatre dernières décennies :

- le *salarié à temps partiel*, que la réforme de 2019-2021 prend pour référence sur laquelle il conviendrait d'aligner les salariés à l'emploi discontinu, correspond, au sein de l'emploi stable, à *une figure marginale dont les droits sont en déclin* ;

- pour les salariés à l'emploi discontinu, l'assurance chômage s'est profondément transformée, passant *d'une logique d'assurance à une logique de compte épargne*, ce qui a conduit à inverser la hiérarchie des niveaux d'indemnisation entre eux : alors que les plus exposés au chômage étaient les mieux indemnisés, ils sont désormais les moins bien indemnisés ;

- si les « intermittents de l'emploi » à proprement parler – c'est-à-dire des salariés qui alternent plus ou moins durablement emploi et chômage – n'ont pas bénéficié d'une amélioration des droits, la catégorie hybride qui a connu cette dynamique positive est celle qu'on désignera sous l'intitulé de « chômeurs activés » – c'est-à-dire des salariés stables qui, durant un épisode de chômage, reprennent de façon intermittente des emplois.

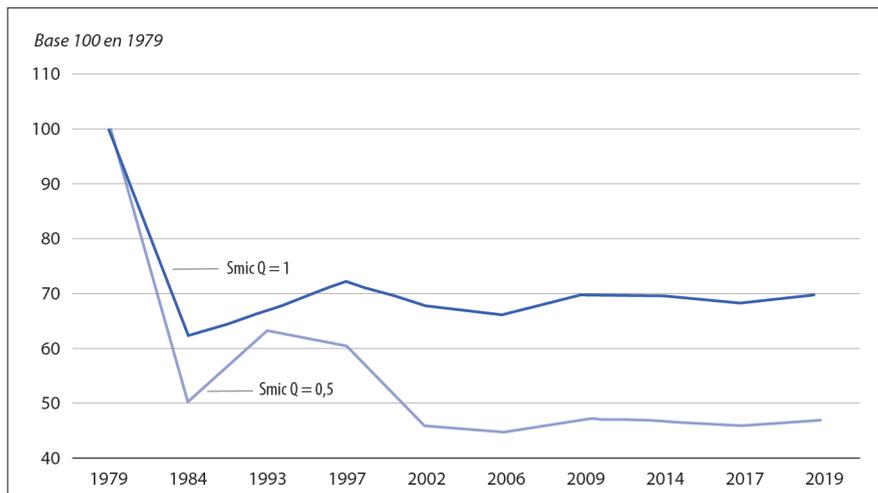
III.1. Salariés stables et quotité : les salariés à temps partiel

La première tendance importante pour mettre en perspective le débat contemporain concerne les salariés stables à temps partiel. Ces derniers sont pris pour référence par Cahuc et Prost (2015) et à leur suite par le gouvernement pour justifier sa réforme de 2019-2021. Selon les tenants de cette réforme, la réglementation actuellement en vigueur (celle de 2017) serait inéquitable pour les salariés à temps partiel. En comparant les droits d'un salarié – une salariée très probablement – qui travaille en continu à mi-temps et ceux d'un salarié qui travaille à temps plein 15 jours par mois, ils mettent en avant le fait qu'à *quantum* d'emploi identique, les droits à indemnisation des salariés à temps partiel sont inférieurs à ceux des salariés à l'emploi discontinu mais travaillant à temps plein. Un autre avatar de cet argument consiste même à considérer que les salariés à temps partiel sont incités à préférer des contrats courts renouvelés à un CDI : « Le mode de calcul du salaire de référence implique qu'il est beaucoup plus intéressant de fractionner des contrats de travail à temps plein, plutôt qu'être employé continuellement à temps partiel. (...) Un allocataire réadmis à la fin de sa période courante d'indemnisation sur la base des salaires issus de son activité réduite a tout intérêt à travailler une semaine sur deux plutôt qu'à mi-temps en continu. Son salaire de référence est deux fois plus élevé dans le premier cas » (Cahuc, Prost, 2015:6). L'argument de l'équité est toutefois utilisé pour aligner « par le bas » et considérer que le modèle « équitable » à appliquer à tous est celui du salarié à mi-temps qui perçoit un indemnité journalière divisée par deux. Le niveau très bas de l'indemnisation de ces salariés à temps partiel est pourtant un héritage de l'histoire de l'indemnisation. Ce sont moins les salariés à l'emploi discontinu qui ont connu une

évolution positive comme on l'a vu précédemment, que les salariés à temps partiel dont l'indemnisation a décliné au fil du temps.

À l'opposé de cette approche anhistorique, l'usage du simulateur permet ainsi d'analyser l'évolution des droits des salariés à temps partiel et de mettre en évidence une dégradation de leurs droits à indemnisation passée largement inaperçue.

Graphique 8. Évolution de l'indemnisation totale pour des salariés en emploi stable en fonction du salaire et de la quotité Q (1979-2019)



Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

L'indemnisation totale d'un salarié payé au Smic à mi-temps subit une perte spectaculaire depuis 1979 : en 2019, le montant perçu par ce salarié est inférieur de 50 % par rapport à ce à quoi il pouvait prétendre en 1979. Cette logique est pourtant le fruit d'une décision politique. Ce n'est en effet pas le salaire mensuel qui constitue la référence pour le calcul de l'indemnité journalière mais le montant du salaire journalier de référence. En 1979, un salarié au Smic percevait une allocation de salarié au Smic... quelle que soit sa quotité. Ce n'est qu'à partir de 1984 que les parties fixes et l'allocation minimale sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein. C'est ce qui explique que cette différenciation forte s'opère dès 1984²⁴. Toutefois, il convient de souligner que la différen-

24. Notre constat sur ce point diffère de celui de Christine Daniel (1999) qui établit que l'alignement du taux de remplacement des salariés à temps partiel se fait progressivement jusqu'à être complet en 1992, mettant ainsi fin à « un avantage relatif en faveur des salariés à temps partiel » (p. 16). Nous avons au contraire considéré que cet alignement était opéré dès le début des années 1980 en nous fondant sur l'article 27 de la convention de 1984 qui précise que « les allocations minimales et les parties fixes des allocations de base (...) sont réduites proportionnellement à l'horaire particulier de l'intéressé lorsque cet horaire est inférieur à la durée légale du travail le concernant ou à la durée instituée par une convention ou un accord collectif ». En d'autres termes, dès 1984 avec un mi-temps, le montant proportionnel de l'indemnité est divisé par deux mais aussi la partie fixe.

ciation prend de l'ampleur de façon spécifique en 2002 pour les salariés à mi-temps qui perçoivent les salaires les plus bas. En effet, en 2002, l'idée générale est d'en finir avec la dégressivité de l'allocation chômage. Mais le surcoût généré par la fin de la dégressivité est compensé par une réduction de la durée d'indemnisation. Ce principe général est très bien illustré par les cas des salariés à temps plein dont l'indemnité totale n'a subi qu'une évolution limitée malgré une hausse de l'indemnité mensuelle et une baisse de la durée d'indemnisation. Mais la plupart des salariés à mi-temps échappaient de fait à la dégressivité (du fait de leur bas salaire, ils étaient rattrapés par une indemnité journalière minimale en dessous de laquelle la dégressivité des allocations ne s'appliquait plus). Dès lors, en 2002, ils subissent la baisse de la durée de l'indemnisation sans que celle-ci ne soit compensée par une hausse de leur allocation mensuelle moyenne.

Parce que les règles ne sont pas pensées en fonction de ces situations « marginales » d'emploi à temps partiel, elles ont des effets négatifs – non nécessairement voulus – sur les droits de ces salariés. Ici, tout se passe comme si la neutralité de la réforme avait été pensée sur la base d'un concept (l'indemnisation totale possible qu'on appelle aujourd'hui « capital de droits ») et d'un cas-type (le chômage complet sans reprise d'emploi après un emploi à plein temps stable). Cette « neutralité » n'a cours que pour ces cas-types. Or précisément, cette neutralité formelle pensée à partir d'un cas est construite sur des principes qui ont des conséquences importantes pour d'autres cas.

Finalement, c'est donc sur un profil marginal qui a subi de nombreuses baisses de droits que les tenants de la réforme de 2019-2021 proposent d'aligner les droits des salariés dont le *quantum* d'emploi est inférieur à 100 %. Dans cette perspective, l'argument de l'équité prend un tour particulier : il s'agit bien d'aligner par le bas les niveaux d'indemnisation des salariés à l'emploi discontinu en s'alignant sur ceux (et celles) qui ont surtout été les perdants de l'histoire.

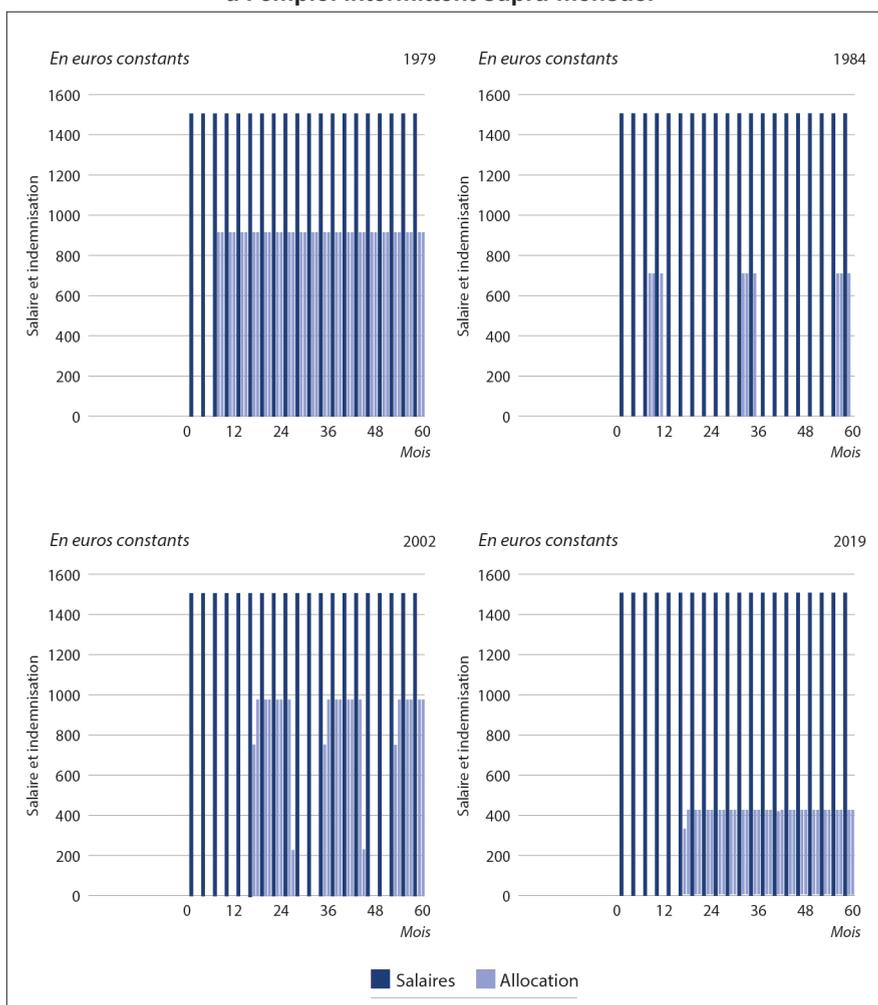
III.2. Pour les salariés à l'emploi discontinu : d'une logique d'assurance à une logique de compte épargne

Un des résultats principaux de l'étude est de montrer que l'assurance chômage fonctionne aujourd'hui, pour les salariés à l'emploi discontinu, davantage comme un compte épargne que comme une assurance chômage. Cet état de fait est le fruit d'un renversement historique : la logique de compte s'est progressivement substituée à une logique d'assurance.

En 1979, les conditions d'éligibilité permettent seulement de vérifier que le travailleur est salarié. Une fois éligible, il est indemnisé lorsqu'il est au chômage et ce quelle que soit sa durée d'emploi. Le fait de ne pas lier la durée des droits à indemnisation à la durée passée en emploi est sans

conteste la meilleure garantie pour les salariés à l'emploi discontinu. Le dispositif fonctionne à plein comme une assurance face à un risque : pour le dire simplement, moins il travaille, plus il est au chômage, plus (fréquemment) il est indemnisé. Lorsqu'au contraire on proportionne (de façon plus ou moins linéaire) durée d'emploi et durée de couverture, on génère le plus souvent une couverture intermittente du chômage et, par conséquent une logique de course poursuite entre consommation des droits d'un côté et reconstitution des droits *via* des emplois de l'autre. Les seuils d'éligibilité

Planche 1. Indemnisation mensuelle d'un salarié au Smic à l'emploi intermittent supra-mensuel *



* Salarié en emploi 1 mois sur 3.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire

ne sont pas en effet franchis une fois pour toutes. Les critères d'éligibilité déterminent la fréquence à laquelle ces salariés parviennent à être couverts.

La planche 1, qui représente l'indemnisation mois après mois d'un salarié au Smic à l'emploi intermittent en emploi 1 mois sur 3 illustre bien cette dynamique : le salarié se trouve engagé dans une course poursuite : même en travaillant de façon régulière, il alterne des périodes durant lesquelles il « gagne des droits » sans être couvert et des périodes durant lesquelles il consomme puis épuise ses droits.

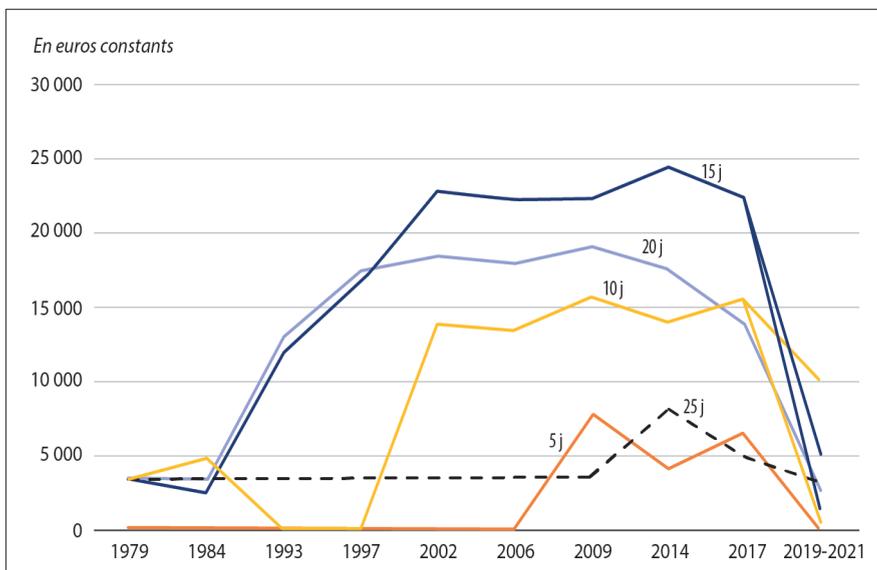
L'assurance chômage fonctionne de ce point de vue moins comme une assurance que comme un compte épargne. La distance entre les épisodes d'indemnisation et leur durée dépend des seuils d'éligibilité mais aussi de la « rentabilité » plus ou moins importante en termes de durée de la protection engendrée par chaque épisode d'emploi. En 1979, le renouvellement est permanent car le seuil d'éligibilité des droits est bas (3 mois) et la durée d'indemnisation est longue. En revanche, dès 1984, la logique de course poursuite entre génération et consommation des droits donne lieu à des périodes durant lesquelles le salarié n'est pas éligible. En 2002, le niveau de couverture est amélioré même s'il prend encore la forme d'une couverture intermittente. Avec le modèle de 2019, en revanche, la continuité de la couverture est assurée pour ce salarié en contrepartie de droits faibles en permanence.

Deux logiques opposées s'articulent selon des frontières mouvantes : une logique contributive lors de la génération des droits selon laquelle le nombre de mois couverts augmente avec le nombre de mois en emploi et diminue avec le nombre de mois de chômage ; une logique supposée assurantielle lors de la consommation des droits selon laquelle le nombre de mois d'indemnisation devrait dépendre de la fréquence de l'occurrence du risque. Plus il y a de chômage, moins il y a d'indemnisation d'un côté. Plus il y a de chômage, plus il y a d'indemnisation de l'autre. Selon les conventions et selon les trajectoires emploi-chômage, c'est une des deux logiques qui prend le pas sur l'autre.

Le graphique 9 qui représente l'évolution des droits de salariés à l'intermittence infra-mensuelle illustre bien cette articulation d'un point de vue synchronique.

Globalement, si on s'en tient à comparer les niveaux d'indemnisation de 2002 à 2017, on constate que le niveau d'indemnisation augmente avec le niveau d'emploi dans un premier temps : un salarié travaillant cinq jours par mois est moins indemnisé qu'un salarié qui en travaille 10. Et lui-même est moins indemnisé qu'un salarié en travaillant 15. Plus on est au chômage, moins on est indemnisé. Malgré un nombre de jours indemnisés plus important lors des mois d'activité réduite couverts, ces salariés précaires

Graphique 9. Évolution de l'indemnisation totale de salariés en emploi intermittent infra-mensuel (1979-2021)



Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure. Quand un seul point est représenté, le projet de 2021 ne modifie pas le calcul de 2019.

Lecture : dans la convention de 2009, un salarié systématiquement en emploi 5 jours par mois perçoit un total de 7 666 euros sur les 60 mois considérés ; un salarié systématiquement en emploi 15 jours par mois 22 518 euros.

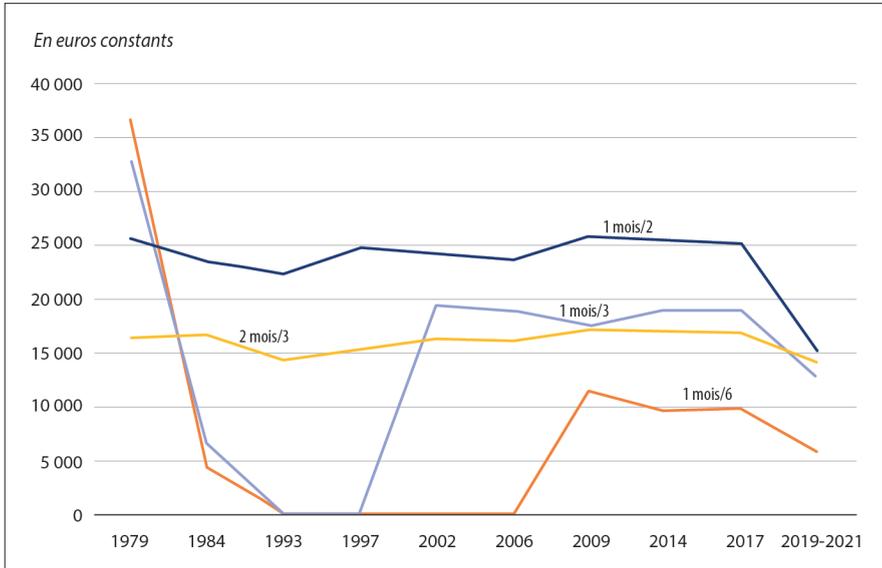
Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

connaissent beaucoup plus de périodes de non-éligibilité et, par voie de conséquence, de jours sans indemnisation.

Mais la logique d'assurance finit par l'emporter au-dessus de 15 jours d'emploi par mois. Ainsi, le niveau d'indemnisation repart à la baisse pour un salarié travaillant 20 jours, et encore davantage pour un salarié travaillant 25 jours. C'est donc dans un second temps la logique de l'assurance qui l'emporte : plus on est au chômage, plus on est indemnisé.

Pour ces salariés précaires, l'assurance fonctionne moins comme une assurance chômage que comme un compte épargne qui les récompense de leur performance d'emploi au lieu de leur assurer une couverture du risque chômage. Pour les plus stables, c'est encore une logique de revenu de remplacement qui domine. Pour les plus précaires, c'est au contraire une fonction de prime à l'emploi qui devient prééminente.

Le graphique 10 qui représente l'évolution des droits de salariés à l'intermittence supra-mensuelle illustre bien cette articulation cette fois-ci d'un point de vue diachronique : entre 1979 et 2019, les premiers sont devenus les derniers (à une exception près).

Graphique 10. Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié au Smic en emploi intermittent supra-mensuel (1979-2021)

Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure. Quand un seul point est représenté, le projet de 2021 ne modifie pas le calcul de 2019.

Lecture : dans la convention de 2009, un salarié systématiquement en emploi un mois sur six perçoit un total de 11 275 euros sur les 60 mois considérés ; un salarié systématiquement en emploi un mois sur deux 25 648 euros.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

Cette inversion de logique trouve son illustration la plus forte dans le contraste saisissant entre la hiérarchie des indemnités observées en 1979 et dans les simulations des décrets de 2019-2021. Alors qu'en 1979, les salariés à l'emploi discontinu sont d'autant mieux indemnisés qu'ils sont exposés au risque chômage, en 2019-2021 c'est strictement l'inverse pour une frange très importante de ces salariés. Seuls ceux qui se rapprochent le plus des salariés stables voient à nouveau leur indemnisation augmenter avec leur exposition au chômage. De ce point de vue, les décrets de 2019-2021 constituent une accentuation radicale de tendances déjà à l'œuvre et amplifient la chute des droits des salariés à l'emploi discontinu. La logique de compte épargne se substitue ainsi progressivement à la logique d'assurance. Ceux qui étaient en début de période les plus indemnisés sont ceux qui le sont le moins à la fin. Non seulement on ne constate pas de tendance générale à l'amélioration des droits des salariés à l'emploi discontinu, mais l'analyse montre que ces tendances ne sont pas les mêmes à l'intérieur des différents types de salariés à l'emploi précaire.

III.3. Précaires et précaires : les droits des chômeurs activés s'améliorent contrairement à ceux des intermittents de l'emploi

Une dernière tendance mérite d'être mise en avant qui, pour une partie bien particulière de salariés à l'emploi intermittent, correspond plus ou moins à la tendance à l'amélioration des droits (si toutefois on fait abstraction de la convention de 1979) : celle de ceux qu'on a appelé les « chômeurs activés » qui correspondent à la figure hybride du salarié stable qui perd son emploi puis reprend par intermittence des emplois durant une période de chômage limitée.

La simulation et l'analyse de différents cas-types permettent de mettre en évidence le fait que, particulièrement pour les salariés à l'emploi discontinu, la couverture dépend non pas de la situation vis-à-vis de l'emploi au moment où l'allocataire est au chômage mais du passé d'emploi. Des inégalités fortes existent entre deux profils d'allocataires : les « chômeurs activés » et les « précaires »²⁵. Les premiers, après une période d'emploi stable, sont au chômage puis reprennent des emplois discontinus. Les seconds ont une trajectoire d'emploi exclusivement constituée d'emplois discontinus. Les salariés ayant connu des périodes d'emploi stables cumulent pendant celles-ci des droits qui permettent ensuite d'atténuer les effets de la discontinuité. À l'inverse, les allocataires qui connaissent des trajectoires strictement discontinues n'ont pas généré ces droits susceptibles de les protéger. Ils peuvent se trouver dans des situations dans lesquelles l'intermittence de l'emploi se double d'une intermittence de l'indemnisation ou alors des situations où ils sont « prisonniers » de petits droits.

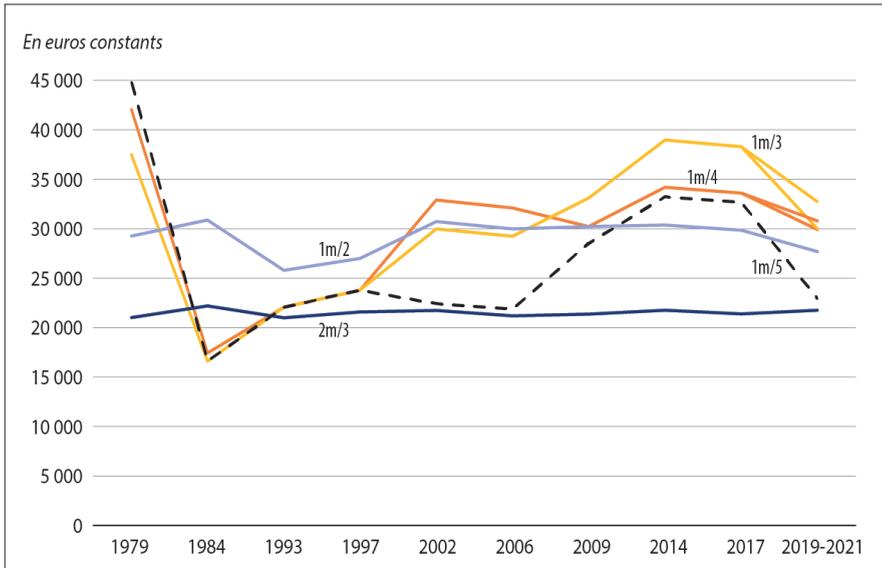
S'ils partagent les mêmes modalités de consommation du droit, ces deux profils d'allocataires n'en partagent pas du tout les mêmes modalités de génération des droits. Des configurations d'emploi similaires donnent lieu à des droits à indemnisation très différents en fonction du passé d'emploi. De ce point de vue, l'évolution des droits a suivi la montée en puissance des politiques d'activation.

Ce sont ces « chômeurs activés » qui ont bénéficié de certaines dispositions de la convention de 2009 et des « droits rechargeables » en 2014 et non ceux qu'on a montrés du doigt comme « permittents », c'est-à-dire en

25. Pour une analyse détaillée de cette logique, on renvoie aux planches qui illustrent ces différences d'indemnisation p. 105-106 et 122-123 du rapport final (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020). La spécificité de la convention de 1979 apparaît clairement puisqu'en raison de son caractère faiblement contributif, il n'y a pas de mois non couverts pour le chômeur activé qui renouvelle ses droits dès leur épuisement. L'intermittent de l'emploi est toujours couvert à partir du moment où il a cotisé trois mois. La convention de 1993 fait très clairement apparaître les différences d'indemnisation entre ces deux trajectoires. Grâce à ses droits acquis dans l'emploi stable, l'allocataire est couvert 30 mois mais il ne parvient pas à ouvrir de nouveaux droits avec l'emploi repris. L'intermittent de l'emploi, lui, ne parvient jamais à franchir le seuil d'éligibilité. En 2009, la physionomie des droits reste très différente selon le profil de l'allocataire. Dans la mesure où le seuil d'éligibilité a baissé, l'intermittent est parfois indemnisé mais le chômeur activé reste toujours protégé par sa période d'emploi stable.

réalité des intermittents de l'emploi qui alternent durablement emploi et chômage sans pouvoir se prévaloir à un moment donné d'un emploi stable long. Le graphique 11 montre ainsi que les salariés qui ont d'abord connu un emploi stable puis des contrats plus ou moins ponctuels ont clairement bénéficié d'une amélioration continue de leurs droits depuis 1984.

Graphique 11. Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié au Smic à l'emploi stable puis en emploi discontinu (1979-2021)



Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure. Quand un seul point est représenté, le projet de 2021 ne modifie pas le calcul de 2019.

Lecture : dans la convention de 2009, un salarié qui perd un emploi stable et durable, puis occupe systématiquement un emploi un mois sur cinq perçoit un total de 28 252 euros sur les 60 mois considérés ; un salarié qui perd un emploi stable et durable puis, se trouve systématiquement en emploi un mois sur deux 30 215 euros.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

La réification induite par la catégorie de « précaires » est de ce point de vue à l'origine d'une erreur d'appréciation assez importante dans le diagnostic fondant la réforme de 2019-2021. En agrégeant de façon indifférenciée des salariés assimilés à des précaires, on pointe du doigt les privilèges supposés croissants de ceux qui n'en ont pas et qui n'ont pas bénéficié d'une évolution positive au cours du temps et en particulier dans l'épisode 2009-2014. L'analyse montre aussi la réalité de ce qu'étaient les réformes de 2009 et 2014 : non pas des politiques permettant une amélioration de l'indemnisation des salariés à l'emploi discontinu mais un encouragement pour des

salariés auparavant stables à accepter durant leur période de chômage des emplois à tout prix ²⁶.

Conclusion

La thèse d'une amélioration continue des droits des salariés à l'emploi discontinu, qui ferait d'eux des allocataires privilégiés, ne résiste pas à l'analyse. Les droits de ces salariés intermittents ont beaucoup évolué à la hausse comme à la baisse. Il est assez significatif que pour ceux d'entre eux qui alternent emploi et chômage selon un rythme supra-mensuel, ce soit la plus ancienne convention, celle de 1979, qui soit, de loin, la plus favorable. Après des années 1980 ayant marqué un reflux très important, leurs droits se sont améliorés à la fin des années 1990 ou dans les années 2000. Les réformes des années 2009 et 2014 supposées être favorables aux précaires ne l'ont pas été pour les profils d'intermittents de l'emploi. Elles ont même parfois enclenché une dynamique de baisse.

Au-delà de ce constat nuancé, deux conclusions beaucoup plus nettes s'imposent. Premièrement, en termes de niveau d'indemnisation, les salariés intermittents de l'emploi n'ont jamais été significativement mieux indemnisés que les salariés stables. À rémunération identique et pour une durée de chômage égale, la répartition intermittente de l'emploi et du chômage implique une indemnisation au mieux semblable à celle des salariés stables et pleinement au chômage, au pire très inférieure. Deuxièmement, la mise en œuvre de la réforme de 2019, ou sa version « adoucie » de 2021, constituerait une baisse radicale des droits des salariés à l'emploi discontinu et sans commune mesure avec les évolutions passées.

Pour conclure, il nous semble que l'intérêt majeur d'une analyse de l'évolution des droits à indemnisation sur cette longue période de plus de 40 ans a été de révéler l'existence d'un certain nombre d'impensés. Un impensé remarquable est celui qui a conduit les négociateurs pendant plus de 40 ans à assurer une indemnisation extrêmement stable aux salariés stables. Un tel degré de stabilité était inattendu pour nous dans la mesure où le régime d'indemnisation chômage a connu en 40 ans un nombre de réformes important dans un contexte souvent conflictuel. D'autres impensés de la négociation tiennent à des amalgames entre des réalités différentes qui s'avèrent déterminants dans la dynamique objective des droits : la confusion entre logique d'activation et logique de couverture des salariés à l'emploi discontinu conduit ainsi à de nombreux contre-sens dont la

26. Pour compléter l'analyse des droits des intermittents de l'emploi (sans passé d'emploi stable), il faudrait intégrer une simulation des droits pour les salariés qui relèvent de l'annexe IV (qui concerne les salariés intermittents hors spectacle). Il est à noter que leurs droits ont été réduits à partir de 2014 puisqu'une partie des dispositions qui permettaient un décompte d'heures travaillées plus favorables ont été supprimées en 2014 et l'annexe elle-même a été supprimée en 2017.

réforme des « droits rechargeables » de 2014 est le cas le plus significatif. En assimilant les intermittents de l'emploi et les chômeurs activés dans une même catégorie au motif qu'ils partagent à un moment donné les mêmes conditions d'emploi, on occulte le fait qu'ils ne partagent pas les mêmes conditions d'indemnisation. Les premiers ont plutôt subi les réformes de 2009 et 2014 quand les seconds en ont bénéficié. La grossièreté du raisonnement qui fonde la réforme de 2019-2021 conduit toutefois à ce que l'ensemble des salariés à l'emploi discontinu la subissent.

Références bibliographiques

- Cahuc P., Carcillo S., Landais C. (2021), « Repenser l'assurance chômage : règles et gouvernance », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 61, janvier, <https://doi.org/10.3917/ncae.061.0001>.
- Cahuc P., Prost C. (2015), « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre, <https://doi.org/10.3917/ncae.024.0001>.
- Camaji L. (2020), « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage », *Le Droit ouvrier*, n° 862, p. 284-299.
- Cette G. (2021), « Pour une vraie réforme de l'assurance chômage », *Telos*, 6 juillet, <https://bit.ly/3iwodgv>.
- Daniel C. (1999), « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IRE*, n° 29, p. 5-28, <https://bit.ly/3tx4t2z>.
- Daniel C., Tuchszirer C. (1998), *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.
- Domergue J.-P. (2019), *Histoire de l'assurance chômage. La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, Paris, Comité d'histoire et association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.
- Freyssinet J. (2010), *Négociateur l'emploi : 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, Éditions Liaisons.
- Grégoire M. (2021a), « Réforme de l'assurance-chômage : vers la fin de la couverture assurancielle de la privation d'emploi », *Revue de droit du travail*, n° 6, juin, p. 364-375.
- Grégoire M. (2021b), « L'Assurance chômage au risque d'un double "experience rating", La réforme de 2019-2021 et ses apories », *Le Droit ouvrier*, n° 875, juillet-août.
- Grégoire M. (coord.), Remillon D., Baguelin O., Vivès C., Kim J.Y., Dulac J. (2021), « Emploi discontinu et indemnisation du chômage : quels usages des contrats courts ? », *Rapport d'études*, n° 004, Dares, <https://bit.ly/2VA5R5W>.
- Grégoire M., Vivès C., Deyris J. (2020), *Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020)*, Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CGT, IDHE.S, Université Paris Nanterre, CNRS, mai, <https://bit.ly/3AZcBdj>.
- Guitton C. (1992), « Chômagés, indemnisation, insertion : la nouvelle géométrie de la protection sociale », in Bouillaguet P., Guitton C. (dir.), *Le chômage de longue durée. Comprendre, agir, évaluer*, Paris, Syros-Alternatives.
- Menger P.-M. (1997), « Les intermittents du spectacle: Croissance de l'emploi et croissance du chômage indemnisé », *Insee Première*, n° 510, <https://bit.ly/3a7fHzP>.
- Menger P.-M. (2005), *Les intermittents du spectacle : sociologie d'une exception*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Unédic (1983), *Historique du régime d'assurance chômage, 1959-1982*, Mantes-la-Jolie.
- Unédic (2021), *Réforme de l'assurance chômage. Effets au 1^{er} juillet 2021 du décret du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage*, avril, <https://bit.ly/3AamtIM>.

- Vivès C. (2018), « Justifications et règles d'indemnisation de «l'activité réduite» : le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014) », *Revue française de socio-économie*, Dossier « Troubles dans la protection sociale », n° 20, p. 61-81, <https://doi.org/10.3917/rfse.020.0061>.
- Vivès C., Grégoire M. (2021), « Les salariés en contrats courts : chômeurs optimisateurs ou travailleurs avant tout ? », *Connaissance de l'emploi*, n° 168, Cnam-CEET, mai <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03224270/document>.

Comment définir des limites socialement acceptables à l'inégalité des revenus ?

Pierre CONCLALDI¹

Cet article propose un cadre conceptuel et méthodologique permettant de définir des limites socialement acceptables à l'inégalité des revenus. La première partie présente les principaux arguments qui légitiment de poser de telles limites. Sur la base de ce cadre normatif, on discute dans une deuxième partie les arguments logiques qui permettent d'identifier les concepts et la procédure les plus pertinents pour concrétiser la définition de limites socialement acceptables à l'inégalité des revenus. La dernière partie de l'article présente les principaux choix méthodologiques effectués pour proposer une application empirique de cette démarche pour trois pays (France, Irlande, Royaume-Uni). Les résultats apparaissent très cohérents avec ceux obtenus par une méthodologie exploratoire de nature totalement différente, ce qui tend à conforter la validité de la démarche.

Depuis le début de ce siècle, une abondante littérature s'est développée autour de la question des très hauts revenus. De nombreux travaux ont ainsi pointé le mouvement croissant de concentration des revenus dans la pointe haute de la distribution². Ce mouvement a été particulièrement prononcé dans certains pays, comme aux États-Unis et au Royaume-Uni. Cette question a été exacerbée à la suite de la crise financière de 2007-2008 et a donné naissance aux États-Unis au mouvement Occupy Wall Street. À travers son slogan « *We are the 99 %* », ce mouvement a focalisé la critique sur le 1 % le plus riche de la population. Plusieurs institutions internationales ont également consacré des rapports à cette question (Dabla-Norris *et al.*, 2015 ; Keeley, 2015 ; World Bank, 2016). Dans le débat public comme

1. Chercheur à l'Ires.

2. La plupart de ces travaux sont disponibles sur la World Wealth and Income Database (WID), initialement créée sous le nom de World Top Income Database (WTID).

dans le champ académique, une attention croissante s'est ainsi portée sur les très hauts revenus, avec l'idée plus ou moins explicite que ces très hauts revenus excédaient une limite socialement acceptable.

Pour les bas revenus, une abondante littérature s'est depuis longtemps développée autour du concept de pauvreté pour en proposer à la fois une définition conceptuelle et des mesures empiriques permettant d'identifier les populations en risque d'exclusion sociale. Cette littérature s'est enrichie depuis une douzaine d'années d'indicateurs d'inclusion sociale qui permettent de définir, à partir d'une démarche socialement validée, des seuils d'inclusion définissant le niveau minimum nécessaire pour participer à la vie sociale (Bradshaw *et al.*, 2008 ; Deeming, 2020 ; Onpes, 2015).

L'objectif de cet article est de proposer un cadre conceptuel et méthodologique permettant de définir, de façon analogue, une limite socialement validée de haut revenu (ou revenu maximum). L'idée principale qui inspire cette démarche est que l'inégalité des revenus n'est socialement acceptable que si elle reste contenue dans certaines limites, dans le bas comme dans le haut de la distribution des revenus. Cette approche écarte ainsi deux positions extrêmes que l'on peut avoir concernant cette question, à savoir : d'une part, l'égalitarisme, c'est-à-dire la situation où il n'y aurait aucune inégalité et, d'autre part, ce que l'on pourrait appeler « l'illimitisme ³ », c'est-à-dire une situation où le laissez-faire inégalitaire peut potentiellement conduire à des niveaux démesurés de revenus.

La première partie de l'article présente de façon résumée et sans souci d'exhaustivité certains arguments qui légitiment l'idée de fixer des limites à l'inégalité ⁴ (I). On y montre que cette idée peut puiser sa source dans des traditions philosophiques d'inspiration très différente et qu'elle se nourrit aussi, dans la période contemporaine, d'une préoccupation plus globale concernant la préservation des équilibres biophysiques de la planète. Cette partie permet d'identifier les principaux éléments du cadre normatif sur lequel on peut appuyer la définition de limites sociales à l'inégalité. Dans une deuxième partie, on discute les concepts et les arguments logiques qui permettent de répondre de la façon la plus pertinente aux critères définis dans le cadre normatif précédent (II). Il s'agit, en somme, de répondre à la question suivante : si l'on adhère aux arguments qui légitiment l'idée de fixer des limites à l'inégalité, selon quelle procédure et en fonction de quels critères serait-il le plus pertinent de le faire ? Cette partie débouche sur des

3. On emprunte ici le néologisme forgé par Françoise d'Eaubonne dans son ouvrage paru en 1978 (*Écologie et féminisme. Révolution ou mutation ?*), même si le concept de l'autrice possède une dimension bien plus large que celle qu'on lui prête ici. Pour une introduction à la pensée de Françoise d'Eaubonne, voir Goldblum (2019).

4. Dans la suite de l'article, on emploiera le plus souvent, par commodité d'écriture, le terme résumé d'inégalité pour désigner l'inégalité des revenus qui est le thème sur lequel se concentre cet article.

propositions de méthode qui font l'objet d'une application empirique dans la troisième et dernière partie de l'article (III).

I. Pourquoi fixer des limites à l'inégalité des revenus ?

L'idée de définir des limites à l'inégalité s'appuie sur un certain nombre d'arguments. L'objectif ici n'est pas d'en proposer une recension exhaustive, mais d'en identifier les principales lignes de force. Avant de considérer la littérature contemporaine en sciences sociales, on s'intéresse à deux repères philosophiques plus lointains et contrastés : l'un dans la philosophie antique (Platon) et l'autre dans la philosophie moderne (Locke).

I.1. Platon : la préservation de la paix civile

Une des principales idées qui parcourt l'œuvre de Platon est que la possession des richesses est source de conflits et de dissensions au sein de la cité. Pour préserver la paix civile, il faut donc « s'arranger d'une manière ou d'une autre pour que les possessions ne suscitent pas de griefs entre leurs détenteurs ⁵ » (Lois, 737b ⁶), ceci est vrai également dans les rapports entre les cités. Si chaque cité « s'abandonne également à l'acquisition illimitée de richesses et dépasse la limite du nécessaire » (LR, 373d9-10), la guerre est inévitable (LR, 373d4-e3).

Dans l'esprit de Platon, la richesse n'est pas intrinsèquement mauvaise, comme en témoigne le fait qu'elle figure parmi les biens humains, au dernier rang cependant après la santé, la beauté, et la vigueur (Lois, 631c). Mais la richesse suppose d'être accompagnée de la « réflexion » pour être effectivement un bien et amener des conduites justes. Dans l'anthropologie de Platon, cette réflexion fait souvent défaut aux êtres humains, ce qui est source d'injustice ⁷. Pour prévenir ce risque, il est nécessaire que le législateur fixe certains principes d'organisation de la cité, notamment en ce qui concerne la distribution des richesses. C'est un des objectifs que poursuit la Constitution qui doit organiser le fonctionnement de la « cité idéale ».

Dans le dernier de ses dialogues, les Lois, Platon considère qu'il est nécessaire de donner au législateur la possibilité de choisir, en fonction des circonstances, entre trois constitutions. La meilleure est celle où les biens sont mis en commun ; elle a déjà été décrite dans de précédents dialogues. La deuxième, celle qui fait l'objet des Lois, est une utopie de second rang dans laquelle Platon envisage la possibilité d'une certaine inégalité des

5. Sauf mention contraire, toutes les citations sont reprises de Brisson et Pradeau (2006). Les références entre parenthèses indiquent le § cité.

6. Les références renvoient à la fois à l'ouvrage cité – LR pour *La République* et Lois pour *Les Lois* – ainsi qu'au paragraphe correspondant du texte.

7. Pour une présentation comparée des anthropologies économiques de Platon et Aristote, voir Helmer (2013).

richesses⁸. Cette utopie est la « deuxième pour l'unité », c'est-à-dire – après la cité communiste idéale – celle où l'unité de la cité a le plus de chances d'être préservée.

Dans *Les Lois*, Platon envisage la fondation d'une colonie dans la cité utopique de Magnésie, située en Crète. L'étendue du territoire doit être suffisante « pour nourrir un nombre déterminé d'habitants tempérants⁹ » (Lois, 737d). Les principes qui définissent l'institution de la propriété distinguent la propriété immobilière et la propriété mobilière.

Pour la propriété immobilière – la terre et les bâtiments résidentiels attenants – le législateur doit déterminer des parts « aussi égales que possible » (sous le rendement de la terre) et distribuer ces « lots » par tirage au sort entre les citoyens¹⁰. Ces derniers ont la liberté de les cultiver et de recueillir les fruits de leur travail, mais cette propriété est inaliénable : elle reste « la propriété commune de la cité dans son ensemble » (Lois, 740a). On peut certes dire que Platon admet ainsi l'idée de propriété privée, mais celle-ci reste bornée dans son étendue ; le lot dont dispose chaque citoyen ne peut être ni vendu ni, donc, acheté, ce qui empêche l'accaparement et la concentration des terres entre les mains d'un petit nombre de propriétaires.

Platon n'apporte pas d'argument spécifique pour justifier cette distribution égalitaire des lots et sans doute n'est-ce pas nécessaire dans le contexte considéré. Dans la mesure en effet où la terre constitue pour tous les colons pris en masse une propriété nouvelle, on ne voit guère d'argument qui permettrait de justifier une distribution autre qu'égalitaire.

La question se pose différemment pour la propriété mobilière. « Sans doute », écrit Platon, « ce serait une belle chose que chaque membre de la colonie vînt avec une égalité de biens » (Lois, 744b). Mais comme ce n'est pas possible, il faut « pour établir une forme d'égalité dans la cité, que les cens soient inégaux ». Platon admet ainsi une « inégalité proportionnelle », réglée non seulement en fonction du mérite ou de la vertu, mais relativement à la richesse ou à la pauvreté de chacun en définissant quatre classes censitaires. Pour préserver la paix civile, cette inégalité est ainsi bornée de façon explicite :

« Car il faut sans doute, dans une cité qui cherche à échapper au pire des fléaux, dont la dénomination juste serait plutôt “dissension” que “sédition”, qu'il n'y ait chez certains des citoyens ni une éprouvante pauvreté ni non plus de richesse, puisque cette double cause produit ce double effet ;

8. « Quant à la troisième », ajoute Platon, « s'il plaît à Dieu nous en traiterons plus tard » (739e). Platon n'a malheureusement pas vécu assez longtemps pour nous livrer cette utopie de troisième rang.

9. En situant la colonie en Crète, un pays peu fertile, la subsistance tirée du travail de la terre permet aux habitants de subvenir à leurs besoins d'une façon tempérante, sans permettre d'excès de production qui conduirait à enrichissement avec d'autres pays à travers l'exportation, ce qui limite les risques d'excès qu'entraînerait la surabondance des richesses.

10. C'est d'ailleurs le fait de détenir un lot qui fonde la citoyenneté.

aussi le législateur doit-il maintenant assigner une limite à chaque extrémité » (Lois, 744d).

Platon propose ensuite une gradation des classes de propriété en prenant comme unité de compte la valeur d'un lot. Dans le schéma ainsi défini, toutes les classes possèdent un lot de propriété immobilière – un lopin de terre et les bâtiments résidentiels attenants – et au minimum la valeur d'un lot en propriété mobilière. En plus de ce minimum commun qui définit la limite de la pauvreté, la quatrième classe (celle qui se situe en bas de la hiérarchie des revenus) peut acquérir jusqu'à la valeur d'un lot en propriété mobilière, chaque classe supérieure possédant au moins autant que la classe inférieure et jusqu'à la valeur d'un lot en plus en propriété mobilière. La première classe (la plus riche) possède ainsi, outre le minimum commun, au maximum la valeur de quatre lots en propriété mobilière ¹¹.

Cette propriété mobilière peut faire l'objet d'échanges entre les habitants, mais ces échanges du quotidien sont réglés par une monnaie locale, qui n'a donc cours que dans le pays et qui n'est d'aucune valeur pour les étrangers. Défense est faite, en revanche, aux citoyens de Magnésie de posséder de l'or ou de l'argent qui pourrait être utilisé dans les échanges avec l'étranger. Dans ce cadre, les échanges restent ainsi ancrés au plus près des nécessités de la vie quotidienne avec un risque limité d'accumulation que pourrait nourrir le désir de possession. Les gardiens des lois sont chargés de veiller au respect de ces dispositions et, notamment, d'empêcher que certains citoyens ne dépassent les bornes de la richesse ainsi définie.

Pour conclure cette brève présentation, on peut rappeler le lien explicite que Platon établit entre pauvreté et richesse dans une formule qui a connu une grande postérité, à savoir que « la pauvreté réside moins dans une diminution de la richesse que dans l'accroissement des convoitises » (Lois, 736e). Ce qui souligne le lien explicite que Platon établit entre les deux limites posées à la distribution des richesses.

1.2. Locke : les limites du droit d'appropriation

Dans le cinquième chapitre du *Second traité du gouvernement civil*, Locke (1689) soutient l'idée que, dans l'état de nature, l'homme peut s'approprier par son travail une part de ce qui appartient en commun au genre humain. L'argument de Locke est que le travail appartient en propre à chaque être humain, c'est sa propriété inaliénable. Dès lors, par le fait de mêler son travail à des choses, l'être humain se les approprie.

« Tout ce qu'il [l'homme] a tiré de l'état de nature, par sa peine et son industrie, appartient à lui seul : car cette peine et cette industrie étant sa

11. On reprend ici l'interprétation proposée par Saunders (1961), laquelle nous semble la plus juste (Concialdi, 2022, à paraître). Cette interprétation diffère de celle proposée par d'autres auteurs (Fuks, 1979 ; Pradeau, 2000).

peine et son industrie propre et seule, personne ne saurait avoir droit sur ce qui a été acquis par cette peine et cette industrie, surtout, s'il reste aux autres assez de semblables et d'aussi bonnes choses communes » (§27).

Ce droit d'appropriation est cependant enfermé « dans certaines bornes ». La propriété des biens acquis par le travail doit en effet « être réglée selon le bon usage qu'on en fait pour l'avantage et les commodités de la vie : Si l'on passe les bornes de la modération, et que l'on prenne plus de choses qu'on en a besoin, on prend, sans doute, ce qui appartient aux autres. » Dans les choses qui appartiennent en commun au genre humain, Locke considère d'abord les ressources végétales et animales qui sont produites « par les soins de la nature seule », puis il étend son argument à la terre que l'homme travaille et dont il peut recueillir les fruits. La mesure de la propriété est donc aussi réglée « selon la nature du travail des hommes et selon la commodité de la vie » (§36).

En résumé, selon Locke, la bonne mesure du droit d'appropriation est réglée selon l'usage que l'on fait des choses (on ne doit pas les gaspiller), selon l'étendue des besoins (les commodités de la vie) et, de fait, par l'ampleur du travail que chaque être humain peut déployer. Ces trois critères permettent de justifier une limite au droit d'appropriation.

Dans la dernière partie du chapitre consacré à ce sujet, Locke note cependant que cette limite au droit d'appropriation n'existe que dans l'état de nature où « le droit et la commodité allaient toujours de pair ». Dans la société civile, avec l'apparition de l'or et de l'argent et l'invention de la monnaie, la thésaurisation a été rendue possible. Le consentement à la monnaie permet en effet d'abroger la limite du gaspillage et rend, de fait, inopérantes les limites précédemment posées ¹².

De ce schéma de raisonnement pour le moins intrigant – puisqu'il définit des limites avant de les abolir – ont découlé des interprétations très différentes du droit de propriété dans la société civile, interprétations qui vont jusqu'à justifier, chez certains libertariens comme Nozick (1974), une théorie de l'État minimal dont le rôle se limiterait à garantir la propriété des individus et à légitimer une appropriation illimitée des richesses.

Comme le montre Fabri (2016), la diversité de ces interprétations réside dans le fait que l'objectif de Locke n'est pas de fonder une théorie de la propriété dans la société civile, mais d'asseoir la légitimité du droit d'appropriation dans l'état de nature, essentiellement dans le but de légitimer le droit de résistance au pouvoir absolutiste du roi défendu par ses opposants de l'époque. Toute tentative d'interpréter cette théorie du droit

12. « Mais depuis que l'or et l'argent, qui, naturellement sont si peu utiles à la vie de l'homme, par rapport à la nourriture, au vêtement, et à d'autres nécessités semblables, ont reçu un certain prix et une certaine valeur, du consentement des hommes, quoique après tout, le travail contribue beaucoup à cet égard ; il est clair, par une conséquence nécessaire, que le même consentement a permis les possessions inégales et disproportionnées » (Locke, 1689:51).

d'appropriation comme une théorie de la propriété est donc une interprétation (ou une extrapolation) de la pensée de Locke et se heurte à des limites ; elle reste « sous-déterminée ». Fabri souligne par ailleurs que « dans les rares passages où Locke s'exprime sur la propriété en tant que telle (et non sur l'appropriation), il tend plutôt à en limiter et en encadrer l'exercice qu'à défendre une forme absolue de ce droit ¹³ ». À rebours de l'interprétation libertarienne d'un droit illimité à la propriété, la pensée de Locke laisse, pour le moins, ouverte l'idée d'une limite au droit de propriété dans la société civile.

1.3. Les arguments contemporains : la dimension globale et intergénérationnelle de l'inégalité

Malgré leur dimension purement illustrative, les développements précédents montrent que l'idée de poser des limites à la détention des richesses se retrouve dans des traditions philosophiques assez différentes.

La littérature contemporaine en sciences sociales qui s'intéresse à cette question mobilise des arguments de nature éthique ou morale et met aussi l'accent sur une dimension globale – ou macroéconomique – qui tient aux limites physiques et environnementales que rencontre une croissance indéfinie. Alors que l'idée de poser des limites à l'appropriation des richesses prenait principalement pour argument les conséquences en termes de répartition et d'inégalité au sein d'une société donnée, l'accent se porte davantage aujourd'hui sur la nécessité de préserver un équilibre biophysique global, soutenable pour l'ensemble de la planète et de ses habitants afin de leur procurer des moyens d'existence adéquats.

Cette dernière préoccupation a émergé de façon visible dans les années 1970, notamment avec les travaux d'Hermann Daly (1977) et la proposition de Jan Drenowski (1978) ¹⁴ de définir un « seuil de richesse » pour guider l'action des pouvoirs publics (encadré 1). Plus récemment, le livre de Kate Raworth (2017) a popularisé l'image des *Doughnut Economics*, avec l'idée d'encadrer la consommation entre deux seuils : un seuil minimal permettant de satisfaire les besoins de l'ensemble de la population mondiale et un seuil maximal à ne pas dépasser pour maintenir le niveau global de production dans des limites écologiquement soutenables. Les travaux de Ian Gough (2017) s'inscrivent aussi dans cette perspective et identifient des pistes de réflexion et d'action susceptibles de contribuer à cet objectif.

13. Fabri mentionne notamment les limites posées par la nécessité de ne pas détruire ou gaspiller inutilement des ressources, de prendre en compte les intérêts des enfants et plus généralement des générations futures, ou encore l'argument de nécessité qui fait primer la satisfaction des besoins des personnes démunies sur le droit de propriété.

14. Drenowski a été une des figures importantes de ce qu'il est convenu d'appeler le « mouvement des indicateurs sociaux ». Dans les années 1960 et 1970, ce mouvement a promu le développement d'indicateurs sociaux qui devaient constituer un outil de pilotage du développement social dont le rôle aurait été comparable à celui de la comptabilité nationale dans la régulation macroéconomique de la croissance.

Encadré 1

Le « seuil de richesse » (*affluence line*) proposé par Drewnowski

Jan Drewnowski a proposé de définir un seuil de richesse comme « le niveau au-dessus duquel la consommation n'a pas besoin d'augmenter et ne devrait pas augmenter » (Drewnowski, 1978). Cette ligne de richesse devrait être fondée « sur des normes absolues de satisfaction des besoins » : « Tout comme il est possible d'établir des niveaux standards minimaux de ces besoins qui pourraient définir un seuil acceptable de pauvreté, pour un individu ou une famille, il est également possible d'établir des niveaux standards de pleine satisfaction de ces besoins qui définiraient le seuil de richesse pour les individus et les familles. » Le concept de besoin permet ainsi à Drewnowski de définir des limites basses et hautes à l'inégalité.

L'auteur souligne la nécessité de définir un tel seuil de richesse pour orienter les politiques publiques. Il avance à cet égard plusieurs arguments au premier rang desquels figure la rareté des ressources ¹ (*the scarcity of resources*). La rareté des ressources impose en effet des limites à la croissance, limites qui selon Drewnowski risquent de devenir « de plus en plus importantes avec le temps » alors que « rien n'est fait ». Dans ce contexte, remarque Drewnowski, il est évident que la consommation excessive des uns se traduit nécessairement par une consommation insuffisante des autres ². La nécessité de fixer une limite à la consommation apparaît alors évidente dans la mesure où cela permettrait de définir le niveau au-dessus duquel la consommation des individus et des nations ne devrait pas augmenter puisque cela freinerait, de fait, le développement des individus et des nations les plus démunies, ce qui les empêcherait de sortir de la pauvreté.

En résumé, l'approche proposée par Drewnowski repose sur l'idée qu'il existe des limites objectives – minimales et maximales – à la satisfaction des besoins. Dès lors, dans un monde aux ressources limitées, il est essentiel de privilégier l'accès de toute la population à un seuil minimal, ce qui impose de définir un seuil maximal en cohérence avec cet objectif. Drewnowski n'a cependant pas proposé de méthode concrète pour définir ces seuils, probablement parce que son objectif premier était de susciter une prise de conscience quant à la nécessité de nourrir la définition des politiques publiques avec ce type d'indicateur.

1. Les autres arguments font référence au besoin de justice sociale ainsi qu'aux risques de détérioration sociale engendrés par une inégalité excessive.

2. Cette remarque fait écho à la formule du célèbre mathématicien Alexandre Grothendieck : « Mais n'est-il pas clair que la surabondance des uns ne peut se faire qu'aux dépens du nécessaire des autres ? » (*Lettre au Monde*, 4 mai 1988).

Dans ce contexte, un certain nombre de propositions ont émergé pour fixer des limites à la détention des richesses (Buch-Hansen, Koch, 2019).

Les arguments éthiques ou moraux reposent essentiellement sur l'idée que les obligations morales envers les pauvres de la planète et les générations futures imposent de fixer une limite à l'inégalité afin de satisfaire en priorité les besoins urgents et de préserver la capacité des générations

futures à satisfaire leurs besoins essentiels. Cet argument se retrouve aussi chez un courant philosophique (les « limitariens ») qui considère que les ressources qui ne contribuent pas au développement des individus ont un poids moral nul (Robeyns, 2017, 2019). Ces arguments renvoient, de façon résumée, à un souci de justice à la fois intragénérationnelle (entre riches et pauvres) et intergénérationnelle (entre les générations présentes et les générations futures).

D'autres arguments sont aussi avancés et portent sur le fait que la concentration des richesses mine l'égalité politique et, par contrecoup, la démocratie, que ce soit à travers la possibilité de financer des partis politiques et/ou des candidats aux élections, par la capacité de contrôler les médias et d'influencer l'opinion publique, ou par le contrôle du pouvoir économique plus généralement.

Enfin, certains auteurs soulignent que la consommation sans limites des personnes les plus riches façonne des modèles de consommation qui nourrissent, par mimétisme ou par envie, des attitudes consuméristes de la part des autres couches de la population, ce qui contribue à aggraver les déséquilibres environnementaux engendrés par la surconsommation.

Les développements précédents présentent une série d'arguments qui légitiment de borner la distribution des revenus dans certaines limites pour que l'inégalité soit socialement acceptable. On peut les résumer de la façon suivante.

Premièrement, l'existence d'un socle minimum commun apparaît comme la condition majeure pour que l'inégalité soit socialement acceptable. Dit autrement, l'inégalité n'est socialement acceptable que si et seulement si elle permet en premier lieu de préserver la capacité de tous les membres d'une société à y participer pleinement, au moins de façon minimale, notamment en disposant des ressources nécessaires pour atteindre cet objectif. C'est à travers ce socle minimum partagé que les individus font société. Cette condition vaut pour les générations présentes comme pour les générations futures, même si pour ces dernières les conditions de cette pleine participation à la vie sociale dépendent des contraintes futures qui s'imposeront à ces générations, contraintes qui restent, dans une certaine mesure, indéterminées.

Deuxièmement, si cette première condition est nécessaire, elle n'est pas suffisante. C'est pourquoi la définition d'un plafond à l'inégalité apparaît également nécessaire, principalement parce qu'elle permet de garantir que cette première condition perdure et ne soit pas menacée par des pressions insoutenables. En d'autres termes, la fixation d'un seuil plancher est prioritaire par rapport à la définition d'un seuil plafond dans la définition d'une inégalité socialement soutenable.

II. Comment définir des limites socialement validées à l'inégalité ?

Comme on vient de le voir, l'idée de fixer des limites à l'inégalité peut s'appuyer sur un ensemble d'arguments de nature philosophique, éthique, morale, ou bien qui tiennent aux limites biophysiques que rencontre la production de ressources matérielles. La question que l'on se pose dans cette partie est la suivante : si l'on adhère à ces arguments et que l'on considère qu'ils sont légitimes, quelle est la démarche la plus pertinente pour concrétiser cet objectif et définir des limites à l'inégalité ? Cette façon de poser la question n'est pas purement rhétorique. Elle permet d'identifier précisément, d'une part, le cadre normatif qui peut être mobilisé pour poser des limites à l'inégalité et, d'autre part, la démarche logique (positiviste si l'on veut) qui permet de discuter les outils et méthodes les plus pertinents pour définir les indicateurs les plus adaptés à ce cadre normatif. Il y a là deux niveaux de discussion qui sont distincts et sur lesquels les arguments qui peuvent être avancés ne sont pas de même nature.

En d'autres termes, la question discutée dans cette partie est de savoir à partir de quels concepts et de quels critères il est possible de définir une situation idéale qui soit la plus conforme aux prescriptions développées dans la partie précédente, lesquelles peuvent se résumer à deux grands impératifs :

- maintenir la distribution des ressources au sein d'une société donnée dans des bornes qui, en résumé, limitent les risques de désintégration sociale de façon à préserver la cohésion sociale ;
- contenir le volume de la production dans une limite compatible avec le maintien des équilibres écologiques afin de préserver les opportunités de développement des générations futures et des êtres vivants plus généralement.

Comme on l'a noté en introduction, cet article porte essentiellement sur le premier point, à savoir la définition de limites sociales à l'inégalité au sein d'une société donnée, c'est-à-dire concrètement au sein d'un État-nation. Il s'agit là d'une limite importante puisqu'on ne prend pas en compte la dimension globale – à la fois écologique et distributive (entre pays) – de ce questionnement. Cette limite n'interdit pas d'examiner les conditions dans lesquelles l'inégalité pourrait être bornée dans une société donnée, mais elle invite à contextualiser cette réflexion dans le cadre des contraintes qui peuvent s'imposer à cette société.

Il importe enfin de souligner que l'objectif n'est pas de définir ici le chemin qui permettrait d'atteindre cette situation idéale, par exemple à travers un ensemble de politiques publiques adaptées. Cette discussion soulève un ensemble de questions spécifiques qui sont abordées dans un autre

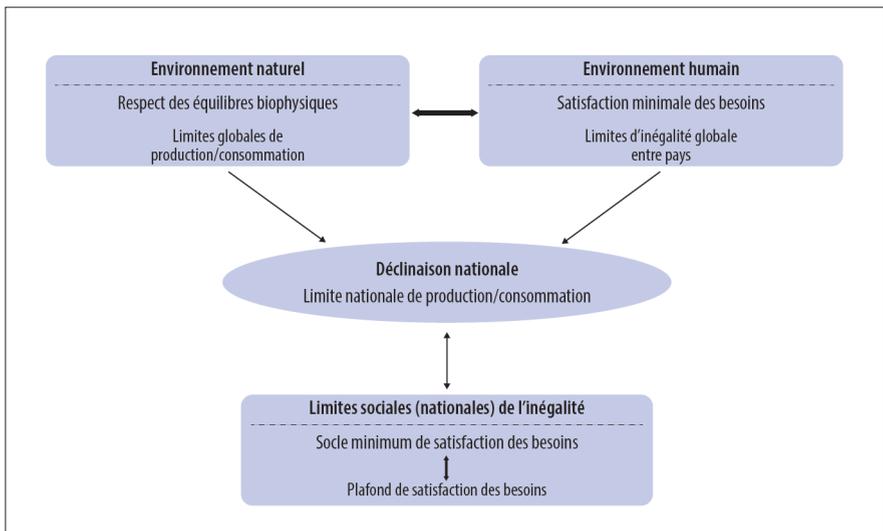
article de ce même numéro de *La Revue de l'TRES*. Il s'agit de définir des repères de nature statistique qui, dans leur confrontation avec la situation existante, permettent de révéler certains décalages et, en conséquence, de s'interroger dans un second temps sur les moyens les plus adaptés pour résoudre ces distorsions éventuelles.

II.1. La définition conceptuelle des limites : le concept central de besoin

Pour définir des limites sociales à l'inégalité, on propose de mobiliser le concept de besoin. Le principal intérêt du concept de besoin est qu'il incorpore, en quelque sorte, l'idée d'une double limite. Il existe en effet une limite objective, minimale, de satisfaction des besoins pour tous les êtres humains et les besoins peuvent aussi, de façon tout aussi objective, être saturés. Comme le soulignent Doyal et Gough (1991), la notion de besoin se distingue à cet égard de celle de désir, dans la mesure où les désirs ne connaissent pas de limites et sont potentiellement infinis. Dans son principe, la démarche rejoint celle proposée par Drewnowski.

La question qui est posée est donc celle de la définition de ces deux limites de satisfaction des besoins de façon à encadrer l'inégalité des ressources individuelles dans des bornes socialement acceptables. Au niveau d'un État-nation, cette question s'inscrit dans un contexte macroéconomique qui définit le volume global des ressources disponibles dans cet État compte tenu des contraintes plus globales qui peuvent s'exercer sur lui (schéma 1).

Schéma 1. Articulation entre les limites globales de la consommation et la définition des limites sociales de l'inégalité au sein d'un pays



Selon le niveau de la contrainte qui s'exerce sur un État-nation, on peut envisager trois situations. Dans un premier état, une société donnée peut disposer de ressources insuffisantes pour satisfaire les besoins minima de sa population. Cette situation de pénurie globale impose des choix qui laisseront nécessairement une partie plus ou moins importante de la population dans un état de privation plus ou moins prononcée. On peut parler à ce propos d'une société en pauvreté absolue. Dans un deuxième état, les ressources globales disponibles sont suffisantes pour couvrir au minimum les besoins de l'ensemble de la population mais insuffisantes pour saturer l'ensemble des besoins. On peut dire de cette société qu'elle se trouve en situation de richesse relative. Enfin, dans un troisième état, les ressources globales disponibles sont au moins suffisamment importantes pour saturer les besoins de l'ensemble de la population. On peut parler alors d'une société absolument riche.

Ces trois situations macroéconomiques (pauvreté absolue, richesse relative et richesse absolue) déterminent l'éventail des contextes dans lesquels la question des limites socialement acceptables à l'inégalité peut se poser. Dans la suite de l'article, on ne considère pas l'hypothèse d'une situation de pauvreté absolue, dans la mesure où l'on peut présumer que la définition d'une double limite (haute et basse) à l'inégalité perd de son sens dans un tel contexte. On vérifiera néanmoins dans l'application empirique réalisée dans la troisième partie que, dans la société française actuelle, il est effectivement possible de satisfaire, au minimum, les besoins de l'ensemble de la population.

II.2. La définition d'une limite basse de l'inégalité

Dans un contexte de richesse nationale (relative ou absolue), on peut d'abord s'intéresser à la définition de la limite basse de l'inégalité. Les arguments avancés dans la première partie – arguments qui ne sont pas repris ici par souci d'économie – conduisent à identifier comme limite basse le niveau minimum socialement acceptable de satisfaction des besoins¹⁵.

Dans la littérature, on repère essentiellement deux approches cherchant à identifier un « seuil minimum » : l'approche par les seuils de pauvreté, d'une part, et celle développée depuis 2008 par des chercheurs britanniques autour des budgets de référence, d'autre part. Ces deux approches se distinguent à la fois par leur objectif et par leur démarche empirique et elles n'offrent pas, de ce double point de vue, la même pertinence pour définir un seuil minimum de satisfaction des besoins.

15. Par ailleurs, comme le soulignent Doyal et Gough (1991) dans leur analyse de la relation logique entre les droits et les devoirs des individus au sein d'une communauté, il serait incohérent d'attribuer des devoirs aux individus sans les aider à atteindre les moyens minimaux nécessaires pour remplir cet objectif. En d'autres termes, remarquent les auteurs, il existe un droit de tous les membres d'une communauté à une satisfaction minimale des besoins.

Encadré 2

Besoins humains et budgets de référence

La construction des budgets de référence s'appuie sur le cadre théorique développé par Doyal et Gough (1991) dans leur théorie des besoins humains (*A Theory of Human Need*, THN). Dans leur ouvrage, les auteurs proposent un modèle hiérarchisé de besoins qui comprend trois niveaux : des besoins fondamentaux, des besoins intermédiaires et des besoins en ressources concrètes (« *need satisfiers* »). Au niveau le plus général, trois besoins fondamentaux sont identifiés : l'autonomie, la santé et la participation à la vie sociale. Les auteurs dressent ensuite une liste de besoins intermédiaires en identifiant les caractéristiques universelles des ressources concrètes permettant de satisfaire les trois besoins fondamentaux précédents. La caractéristique majeure de ces besoins fondamentaux et intermédiaires et des listes associées est qu'ils sont, soutiennent les auteurs, universalisables.

En ce qui concerne les besoins en ressources concrètes (« *need satisfiers* ») les auteurs ne dressent pas de liste dans la mesure où la définition de ces ressources concrètes dépend du contexte historique et social considéré. Par exemple, les ressources nécessaires aujourd'hui pour se loger ne sont pas les mêmes dans un village rural africain que dans une grande métropole d'un pays développé, même si ces ressources contribuent à la réalisation d'un même besoin intermédiaire universel. Pour identifier ces ressources concrètes, les auteurs préconisent de développer une stratégie duale qui s'appuie à la fois sur les savoirs codifiés des experts et sur les savoirs d'expérience des citoyens.

C'est cette démarche qui a été mise en œuvre par des chercheurs britanniques avec la méthodologie Minimum Income Standards (MIS) ou des budgets de référence. Cette méthodologie consiste à réunir des groupes de citoyens dont la mission est d'aboutir à un consensus sur le contenu du panier de biens et services nécessaires pour accéder à des conditions de vie minimales décentes¹. À chacune de trois principales étapes du processus, les discussions des groupes sont éclairées par des avis d'experts. Le résultat concret est un panier très détaillé de biens et services minimalement nécessaires dans une situation familiale et un contexte géographique donné (ville moyenne, zone rurale, grande métropole).

L'intérêt de la démarche est double. D'abord, les discussions portent directement sur les ressources concrètes (*need satisfiers*) nécessaires à la satisfaction des besoins. Ce n'est qu'à l'ultime étape du processus que le panier de biens et services fait l'objet d'un chiffrage monétaire par les chercheurs, en fonction des indications fournies par les participants sur la qualité et la fréquence de consommation de ces ressources concrètes. L'objectif de ce chiffrage monétaire est de tester une ultime fois la force du consensus au sein des participants, mais ces derniers ne discutent jamais du revenu nécessaire pour satisfaire tel ou tel besoin. Ensuite, le résultat obtenu est un résultat consensuel et argumenté. En d'autres termes, la démarche permet de définir une norme socialement validée de satisfaction des besoins et de dépasser ainsi le caractère conventionnel des seuils statistiques usuels. On peut certes penser que, compte tenu du caractère relativement récent de la méthodologie MIS, celle-ci reste perfectible. Mais elle fournit sans aucun doute aujourd'hui le moins mauvais repère possible pour estimer un seuil minimum de satisfaction des besoins.

1. Bradshaw *et alii* (2008). Cette méthodologie a été reprise par l'Onpes (2015). Pour une présentation synthétique de la démarche, voir Concialdi (2015).

L'approche par les seuils de pauvreté vise à définir un seuil plus ou moins sévère de privation ou de manque, c'est-à-dire un seuil au-dessous duquel les personnes ont des risques importants *de ne pas pouvoir satisfaire minimalement leurs besoins*. Par ailleurs, ces seuils sont empiriquement définis de façon tout à fait conventionnelle, à travers un seuil purement statistique, c'est-à-dire qu'ils échappent à tout processus de validation sociale.

L'approche par les budgets de référence s'appuie sur la théorie des besoins humains de Doyal et Gough et fournit un éclairage complémentaire qui permet de surmonter ces limites (encadré 2). Tout d'abord, cette approche vise explicitement à définir un seuil minimum de satisfaction des besoins, c'est-à-dire un seuil au-dessus duquel on peut être raisonnablement assuré de ne pas connaître de privations. Conceptuellement, les budgets de référence sont totalement cohérents avec l'objectif poursuivi ici. Ensuite, la démarche développée pour construire cet indicateur repose sur un processus de validation sociale qui mobilise à la fois l'expertise citoyenne et des savoirs experts, comme le préconisaient Doyal et Gough. Le résultat est un seuil qui est certes normatif, mais dont la légitimité sociale est incontestablement plus forte que celle de tout seuil de pauvreté statistique.

Les travaux développés depuis près d'une quinzaine d'années autour des budgets de référence ont permis à la fois de consolider sa méthodologie et de la valider, notamment dans sa capacité à définir un consensus citoyen autour de la définition d'un seuil minimum. Pour toutes ces raisons, ce concept apparaît donc le mieux adapté à l'objectif poursuivi dans cet article pour définir une limite basse à l'inégalité.

II.3. La définition d'une limite haute de l'inégalité

De la même façon que les travaux sur les budgets de référence ont permis de définir un seuil socialement validé de satisfaction minimale des besoins, on peut envisager de développer une démarche analogue – mobilisant dans des groupes de discussion des citoyens dans des échanges éclairés par des avis d'experts – pour définir un seuil maximal de saturation des besoins. C'est dans ce sens que des chercheurs britanniques ont engagé des travaux exploratoires pour tester la possibilité de définir un « seuil de richesse » ou « *riches line* » (Davis *et al.*, 2020). Ces travaux ne visaient pas explicitement la définition d'un seuil de saturation des besoins, mais l'identification d'un seuil de richesse, ce qui renvoie à une interrogation plus large et probablement moins objectivable de la limite de satisfaction des besoins.

À la différence des recherches sur les budgets de référence, ces premiers travaux n'ont pas débouché sur l'identification d'un seuil normatif de richesse, même s'ils ont permis de donner un contenu descriptif aux niveaux de vie associés à différents degrés de richesse. L'absence d'estimation directe, socialement validée, d'un seuil plafond de ressources n'interdit

pas cependant de définir un tel seuil dans toutes les situations. Elle conduit à distinguer deux cas de figure, selon que l'ensemble de la population a, ou non, accès au seuil minimum de ressources.

Dans le premier cas, si l'ensemble de la population dispose des ressources minimales pour satisfaire ses besoins, un certain nombre d'arguments avancés dans la première partie de l'article pour fixer une limite haute de ressources perdent de leur pertinence, notamment quant à la priorité à donner à la satisfaction des besoins urgents (limitariens) ou à la nécessité de laisser aux autres suffisamment de ressources (Locke). L'argument platonicien qui repose sur la nécessité de préserver la cohésion sociale subsiste, mais sa définition concrète reste indéterminée. Cette situation invite à prolonger les travaux exploratoires menés par les chercheurs britanniques à partir d'un questionnement plus précis, peut-être davantage centré sur le seuil de saturation des besoins, ce qui a probablement constitué une des limites de la recherche britannique.

Dans le second cas, lorsque la distribution des ressources fait apparaître un déficit de besoins, il est possible de dériver la définition d'un seuil maximum de celle du seuil minimum. Dans cette situation en effet, il existe un décalage par rapport à la situation objectif « idéale » puisqu'une partie de la population n'a pas accès à un minimum commun. Ce décalage nécessite – pour un volume global de ressources donné – un certain rééquilibrage de la distribution des ressources afin de porter toutes les personnes qui se situent au-dessous du seuil minimum au moins au niveau de ce seuil. Ce déficit des besoins (ou *needs' gap*¹⁶) peut être évalué empiriquement et détermine le montant du transfert hypothétique qui serait nécessaire pour combler ce déficit.

Il est important de rappeler qu'il s'agit bien d'un transfert hypothétique. La démarche qui est développée ici ne vise pas en effet à définir des mesures de politique publique – par exemple avec l'octroi d'une prestation différentielle – mais à définir quelle distribution des ressources serait la plus pertinente pour encadrer l'inégalité dans des limites socialement acceptables. La discussion des politiques à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif soulève un ensemble de questions spécifiques qui sont discutées ailleurs dans ce numéro.

Une fois un socle commun d'égalité établi entre tous les membres de la société, la question qui se pose alors est de savoir comment répartir ce transfert hypothétique entre les personnes dont les ressources sont supérieures à ce minimum commun et quelle limite haute de l'inégalité se trouve ainsi définie. En d'autres termes, il s'agit de définir les personnes sur lesquels ce transfert devrait peser de façon négative. Cette question est, en

16. Terminologie employée dans de précédents travaux (Concialdi, 2018a).

théorie, plus ouverte que celle qui concerne la définition d'une limite basse. Deux grandes options sont, au moins en théorie, possibles.

La première option consiste à préserver la situation du plus grand nombre. Elle conduit logiquement à écrêter les plus hauts revenus en abaissant les ressources de la personne la plus riche jusqu'au niveau de la personne immédiatement moins riche, et ainsi de suite jusqu'à atteindre le montant T du transfert hypothétique. À ce stade, tous les plus hauts revenus ont été abaissés à un seuil maximum – ou seuil plafond –, lequel définit la limite haute de l'inégalité¹⁷.

La seconde option consiste à préserver la situation du plus petit nombre. Elle se concrétise en abaissant les revenus des personnes les plus proches du minimum commun jusqu'au niveau de ce seuil minimum jusqu'à atteindre, comme dans l'option précédente, le montant T du transfert hypothétique nécessaire. La limite haute se trouve alors déterminée principalement par la contrainte globale qui s'impose à la société. Dans une situation limite, on pourrait ainsi imaginer que toute la population sauf une personne serait portée au seuil minimum, une seule personne disposant alors de l'ensemble du surplus macroéconomique de ressources disponibles au-delà de ce minimum.

À côté de ces deux grandes options, il existe hypothétiquement une infinité de solutions que l'on peut regrouper sous l'idée d'une distribution aléatoire du transfert hypothétique négatif entre toutes les personnes qui se situent au-dessus du seuil minimum. On écarte ici ce schéma dans la mesure où il n'apparaît pas raisonnable de faire dépendre la définition d'une norme sociale du hasard.

Si l'on se limite donc aux deux premières options, il apparaît assez clairement que la première est celle qui satisfait le mieux les arguments et les critères développés dans la première partie. Dans une situation où une partie de la population dispose de ressources insuffisantes pour atteindre un seuil minimum de satisfaction des besoins, on propose donc de retenir cette approche et d'identifier par un processus de simulation pas à pas le niveau du seuil plafond de ressources associé au seuil minimum correspondant au budget de référence. Le seuil plafond correspond alors au seuil à ne pas dépasser si l'on ne veut pas compromettre la capacité des autres membres de la société à accéder à un niveau minimal de satisfaction des besoins leur permettant de participer à la vie sociale.

Pour conclure cette partie, il est important de souligner quelques limites d'interprétation des résultats sur lesquels débouche la méthodologie

17. C'est cette approche qui a été mise en œuvre par Medeiros (2006) pour identifier un seuil de richesse (*affluence line*). Cependant, Medeiros retient dans son article un seuil de pauvreté statistique conventionnel, si bien que le résultat obtenu est socialement totalement indéterminé puisqu'il peut varier selon le point de vue subjectif de chaque observateur.

proposée ici pour identifier des seuils limites d'inégalité. Il est important notamment de souligner que définir des seuils limites à l'inégalité n'implique aucun jugement de valeur concernant les personnes qui se situent en dehors de ces limites, notamment pour celles qui dépassent le seuil plafond de ressources. Plus précisément, il n'y a aucune raison *a priori* de blâmer les personnes dont les revenus dépassent le seuil limite. Pour formuler un diagnostic de cette nature, il faudrait savoir à la fois comment ces personnes ont acquis ces ressources, mais aussi à quelles dépenses ils les emploient. Par exemple, si la grille de salaires qui définit les rémunérations des fonctionnaires autorise des rémunérations supérieures au seuil plafond, cette situation ne peut être imputable aux fonctionnaires concernés et le décalage observé signale bien plutôt un certain dysfonctionnement de la société. Du côté des dépenses, certaines personnes aux revenus élevés, supérieurs au plafond, peuvent « redistribuer » volontairement une partie de leurs ressources pour contribuer à une société plus juste ou utiliser ces ressources pour maintenir et renforcer leur domination sur le reste de la population. On ne peut donc tirer de conclusion définitive sur le caractère plus ou moins juste de ces situations en considérant simplement la place qu'occupent les individus dans la distribution des revenus.

Le principal intérêt de l'approche présentée ici est de proposer un instrument d'évaluation de l'état d'une société donnée. Certains arguments identifiés dans la première partie, notamment dans l'approche platonicienne, pointent ainsi les risques de désintégration sociale que court une société où l'inégalité dépasserait certaines limites. Identifier la mesure dans laquelle ces limites sont dépassées peut aider à concevoir des politiques publiques susceptibles de parer ce danger de dislocation de la société.

III. Quelques estimations empiriques

On propose dans cette partie quelques estimations empiriques qui s'appuient sur la méthodologie définie dans la partie précédente. Ces estimations portent d'abord, dans le cas de la France, sur le volume des ressources nécessaire, au niveau macroéconomique, pour satisfaire minimalement les besoins de l'ensemble de la population. On évalue ensuite, pour trois pays pour lesquels on dispose de budgets de référence (France, Irlande, Royaume-Uni), les limites hautes de l'inégalité associées à ces seuils minima de satisfaction des besoins.

III.1. Une vue macroéconomique

Comme on l'a observé dans la partie précédente, la définition de limites basses et hautes à l'inégalité ne fait véritablement sens que dans une société qui a la capacité de satisfaire les besoins minima de l'ensemble de

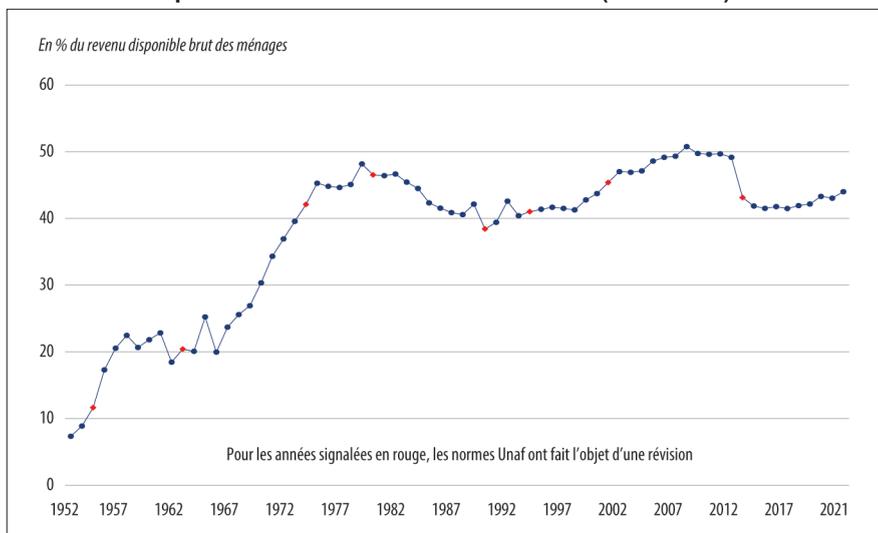
sa population. Le chiffrage proposé ici a pour objectif de vérifier si cette condition est aujourd'hui satisfaite dans la société française et dans quelle mesure cette situation a varié depuis le milieu du XX^e siècle.

Pour ce chiffrage, on prend comme norme le budget de référence pour une personne seule d'âge actif défini par l'Onpes et on l'applique à l'ensemble de la population tout en prenant en compte les économies d'échelle que permet la vie commune. Sur cette base, on peut ainsi estimer quelle est la part du revenu disponible des ménages qui serait nécessaire pour permettre à l'ensemble de la population française d'avoir accès à un minimum décent et, réciproquement, quelle serait la part du surplus disponible pour des consommations que l'on peut qualifier d'excédentaires ou superflues. Pour l'année 2013, on peut ainsi estimer qu'un peu moins de 60 % (58 %) du revenu disponible total des ménages serait nécessaire pour couvrir les besoins minima de la population. La France a donc largement la capacité d'assurer aujourd'hui ce minimum décent à l'ensemble de la population, avec un surplus d'environ 40 % du revenu total des ménages.

On peut prendre une vue historique longue de cet indicateur en s'appuyant sur les budgets types calculés par l'Union nationale des associations familiales (Unaf) depuis près de 70 ans. Même si la méthodologie mise en œuvre pour le calcul de ces budgets types diffère de la méthodologie MIS des budgets de référence, on peut en effet considérer qu'ils permettent, *en évolution*, de rétropoler une série longue de ces budgets. La précision de ce calcul ne doit pas faire illusion, mais cela permet d'identifier quelques grandes tendances.

Comme le montre le graphique 1, le surplus macroéconomique a fluctué depuis le début des années 1970 autour de 40 % à 50 % du revenu disponible total des ménages. Auparavant, la situation était bien différente. Le surplus macroéconomique a essentiellement augmenté entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1970 et il était d'un niveau très faible dans les premières années qui ont suivi la fin de la seconde guerre mondiale. Ce dernier résultat est cohérent avec les estimations publiées au début des années 1950 par certains chercheurs. Celles-ci s'appuyaient sur les budgets minima discutés à l'époque par les organisations de salariés et les employeurs afin de définir le niveau du salaire minimum. En reprenant ces budgets, ces chercheurs avaient ainsi estimé que la quasi-totalité du revenu national aurait été nécessaire en 1953 pour satisfaire les besoins minima de la population (Malignac, 1950 ; Sauvy, Malignac, 1954). Dit autrement, la société française de l'époque aurait très difficilement pu se permettre un niveau important d'inégalité.

Graphique 1. Une estimation du surplus économique après couverture des besoins minima (1952-2021)



Note : les budgets types de l'Unaf font l'objet de révisions périodiques (années signalées en rouge) afin d'ajuster le contenu des paniers de biens et services à l'évolution des besoins de consommation. Ces révisions modifient dans des proportions variables le niveau des budgets. C'est ce qui explique la baisse de l'indicateur pour l'année 2012 (ajustement à la hausse des budgets types de l'Unaf).

Lecture : le numérateur du ratio correspond au revenu disponible brut des ménages estimé par la comptabilité nationale, diminué d'une estimation de la masse des revenus nécessaire pour couvrir au minimum les besoins de l'ensemble de la population. Cette masse est estimée en niveau, pour l'année 2014, à partir des travaux de l'Onpes sur les budgets de référence. Les budgets types de l'Unaf sont utilisés pour estimer la variation de cette masse sur l'ensemble de la période.

Source : Budgets de référence Onpes, Budgets types de l'Unaf (famille A) et calculs de l'auteur.

III.2. Quelques estimations empiriques des limites hautes de l'inégalité pour trois pays

Comme on l'a proposé dans la partie précédente, on peut déduire à partir des budgets de référence disponibles dans les trois pays examinés ici une limite haute de l'inégalité des revenus. Ce seuil plafond correspond au niveau maximum de revenus au-dessus duquel tout revenu supplémentaire devrait être transféré aux populations les plus démunies afin de permettre à tous les membres de la société d'y participer pleinement. On discute dans un premier temps les principaux choix méthodologiques effectués pour réaliser cette application empirique avant de présenter les résultats obtenus.

Principaux choix méthodologiques

L'identification d'un seuil plafond de revenus s'appuie sur la simulation d'un processus de transfert des plus hauts revenus vers les plus bas, ce qui nécessite de disposer de données suffisamment fines sur la distribution des revenus. En comparaison internationale, la principale base de données disponible pour les pays considérés ici est la base de données Eurostat.

Celle-ci fournit la distribution des revenus équivalents (revenu disponible par unité de consommation ou niveau de vie) par décile, quartile ainsi que pour les cinq centiles inférieurs et supérieurs de la distribution des revenus. Deux indicateurs sont disponibles : la part des revenus reçus et la limite supérieure de chaque classe de revenus.

Le concept de revenu disponible utilisé pour calculer le revenu équivalent est le même que celui des budgets de référence puisque ces derniers mesurent également le revenu disponible nécessaire pour chaque famille type. La principale différence réside dans le fait que les budgets de référence ne sont pas normalisés pour tenir compte des différences dans la taille et la composition des familles types. C'est d'ailleurs un des intérêts des budgets de référence de pouvoir vérifier la pertinence des échelles d'équivalence moyenne pour les plus bas niveaux de revenu. Les premiers résultats comparatifs menés sur quelques pays montrent ainsi que, pour les plus bas niveaux de vie, ces échelles d'équivalence moyennes surestiment les besoins des couples et sous-estiment, en revanche, ceux des familles avec enfants (Hirsch *et al.*, 2020).

Pour des raisons de simplicité, le choix fait ici a été de retenir comme repère général le budget de référence correspondant à une personne adulte isolée d'âge actif afin de le comparer à la distribution des revenus équivalents, sans tenir compte par conséquent des différences existant entre les familles types. Les tests de sensibilité effectués dans le cas de la France montrent que ce choix aboutit à sous-estimer très légèrement le revenu disponible nécessaire pour accéder à un niveau de vie minimum décent et donc, à sous-estimer également le volume du transfert nécessaire¹⁸. Les seuils plafonds de revenus sont en conséquence très légèrement surestimés.

Le fait de raisonner sur la distribution des niveaux de vie – revenu disponible normalisé par le nombre d'unités de consommation – soulève une autre question généralement peu discutée en matière de transferts. En raison des économies d'échelle, distribuer x euros à une famille avec enfants accroît en effet davantage le niveau de vie global (la somme des niveaux de vie individuels) que si ces x euros étaient distribués à une personne célibataire¹⁹. Pour qu'un transfert de revenus soit équivalent en termes de transfert de niveaux de vie, il faut considérer que ce transfert s'effectue entre

18. En prenant en compte l'ensemble des familles types couvertes par l'étude de l'Onpes sur les budgets de référence, l'écart dans le volume global des transferts serait de l'ordre de 2 à 3 %.

19. Pour comparer le niveau de vie de ménages dont la taille et la composition sont différentes, les statisticiens utilisent des échelles de consommation conventionnelles qui donnent une pondération à chaque membre du ménage, ceci afin de tenir compte des économies d'échelle qui autorise la vie commune. Le premier adulte compte pour 1, les autres personnes de 14 ans ou plus pour 0,5 et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3. Distribuer 1 000 euros à un célibataire accroît le niveau de vie global de 1 000 euros (1000/1). Distribuer 1 000 euros à une famille avec deux enfants (de moins de 14 ans) accroît de niveau de vie de chaque personne de cette famille de 1000/2,1 (nombre d'UC de la famille), soit 476 euros. Au niveau macroéconomique, le gain global de niveau de vie est égal à 476 x 4 (le nombre de personnes de la famille), soit 1 904 euros.

des ménages de même taille et de même composition, c'est-à-dire entre des ménages où le nombre d'unités de consommation (UC) est le même. Les statistiques des enquêtes ERFS montre que c'est, à très peu de choses près, le cas en France. En moyenne, sur l'ensemble de la population, le nombre d'unités de consommation est de 1,54 par ménage. Ce ratio est légèrement inférieur à la moyenne (entre 1,49 et 1,54) pour les individus qui se situent dans la moitié inférieure de la distribution des niveaux de vie et légèrement

Encadré 3

La sous-estimation des revenus dans les enquêtes auprès des ménages

On observe de façon récurrente une sous-estimation des revenus dans les enquêtes auprès des ménages. Cette sous-estimation tient principalement à deux facteurs. Premièrement, ces données ne prennent pas en compte les loyers dits imputés qui correspondent au revenu en nature que les propriétaires tirent de l'occupation de leur logement. Deuxièmement, et d'une manière générale, les données d'enquête sont sous-estimées pour diverses raisons (mauvaise déclaration, erreurs, fraude...). La comparaison avec des budgets de référence supposés refléter l'intégralité des revenus des ménages peut donc être problématique. Cette difficulté est d'autant plus redoutable dans les comparaisons internationales que la sous-estimation des revenus varie dans des proportions importantes selon les pays ¹. Pour les trois pays retenus ici, les différences restent cependant limitées, ce qui ne devrait pas affecter la comparaison ².

Pour tenir compte de cet écart entre données d'enquête et budgets de référence, on a néanmoins considéré qu'il était nécessaire de réajuster les données d'enquête afin d'intégrer les loyers imputés, dans la mesure où la propriété du logement diminue les ressources nécessaires pour accéder à un seuil minimum de satisfaction des besoins (ou minimum décent), lequel est calculé pour des ménages locataires. Cet ajustement a été réalisé d'une façon que l'on peut qualifier de conservatrice, c'est-à-dire en accroissant les revenus des ménages les plus modestes (au-dessous du minimum décent) d'un pourcentage forfaitaire égal à 10 %, ce qui correspond à peu près à la part des loyers imputés dans l'ensemble des revenus en France, laquelle ne varie guère – contrairement à une idée fréquemment répandue – selon le niveau de revenu. Ce choix a été dicté par le fait que les difficultés de mesure des loyers imputés, d'une part, et surtout la difficulté de les affecter de façon précise selon le niveau de revenu restent considérables, surtout en comparaison internationale (Marquier, 2003 ; Driant, Jacquot, 2005 ; Frick *et al.*, 2010 ; Eurostat, 2013).

1. La masse des revenus disponibles issus des enquêtes auprès des ménages représente 40 % du revenu disponible total estimé par les comptes nationaux en Roumanie et 90 % en Suède. Pour une discussion plus complète de cette question, voir Concialdi (2002).

2. Pour le Royaume-Uni, l'Irlande et la France, les données d'enquête représentent respectivement 76, 78 et 79 % de la masse des revenus recensés dans les comptes nationaux (données Eurostat pour l'année 2015).

supérieur à cette moyenne (entre 1,54 et 1,56) pour la moitié la plus aisée des individus. Dans ces conditions, ces très légères différences n'ont guère d'incidence sur nos résultats.

Une autre question souvent négligée dans la littérature porte sur la sous-estimation des revenus dans les données d'enquête (encadré 3). On a pris en compte dans les calculs la sous-estimation qui tient aux loyers imputés, dans la mesure où ce facteur est susceptible d'avoir une incidence non négligeable sur l'estimation du seuil plafond de revenus (voir *infra*, tableau 1).

Enfin, il faut rappeler que les budgets de référence ne mesurent que les ressources nécessaires pour avoir accès à des biens et services marchands, compte tenu de la fourniture de certains services collectifs existants. Or le volume de ces ressources monétaires peut varier assez fortement selon les pays, selon les époques – mais de façon plus graduelle –, selon l'importance et la qualité des services publics fournis à la population. Dans la mesure où ces transferts en nature peuvent être assez variables selon les pays (Callan *et al.*, 2008 ; Verbist *et al.*, 2020), cela peut avoir une incidence sur la mesure des seuils plafonds de revenus.

Les principaux choix méthodologiques peuvent être résumés de la façon suivante :

- le seuil minimum de satisfaction des besoins est estimé à travers le budget de référence d'une personne seule d'âge actif ;
- ce budget minimum est comparé à la distribution réelle des revenus disponibles par unité de consommation (revenus équivalents ou niveaux de vie) afin de calculer le volume total du transfert qui serait nécessaire pour permettre à toute la population d'accéder à un minimum décent ;
- on déduit de ce transfert macroéconomique une estimation des loyers imputés reçus par les personnes dont les revenus sont inférieurs au budget de référence ;
- enfin, on calcule le seuil plafond de revenu auquel les personnes les plus aisées devraient être « abaissées » afin de collecter le montant du transfert nécessaire.

Une estimation des seuils plafonds de revenus pour trois pays

Dans cette section, on présente deux estimations des seuils plafonds de revenus selon que l'on prend en compte, ou non, les loyers imputés reçus par les ménages qui se situent au-dessous du seuil minimum de satisfaction des besoins. Les deux premières lignes du tableau 1 donnent la valeur du seuil minimum en pourcentage du revenu équivalent moyen et en pourcentage du revenu équivalent médian. La troisième ligne présente une estimation du transfert hypothétique nécessaire pour permettre à toute la population d'accéder à ce seuil minimum ; ce résultat est exprimé en %

du revenu disponible total des ménages. Les autres lignes du tableau présentent les estimations des seuils plafonds de revenus, lesquels sont exprimés de plusieurs façons :

- le centile de la distribution des revenus auquel correspondent ces seuils ;
- en multiple du revenu équivalent médian ;
- en valeur absolue, toujours en termes de revenu équivalent.

En ce qui concerne le volume du transfert qui serait nécessaire, les résultats sont très proches pour la France et l'Irlande : environ 6 % du revenu disponible total sans prise en compte des loyers imputés et entre 4,1 et 4,6 % en incluant ces loyers imputés. Les résultats pour le Royaume-Uni sont supérieurs d'au moins deux points : respectivement 8,7 et 6,6 % du revenu disponible avec ou sans prise en compte des loyers imputés. En revanche, les résultats pour les niveaux du seuil plafond de revenu sont très proches pour l'Irlande et le Royaume-Uni alors que ce seuil apparaît plus élevé pour la France ²⁰.

Tableau 1. Estimation des seuils plafonds de revenus pour la France, l'Irlande et le Royaume-Uni en 2015

	Sans loyers imputés			Avec loyers imputés		
	France	Irlande	Royaume-Uni	France	Irlande	Royaume-Uni
Seuil minimum de satisfaction des besoins						
- en % du revenu moyen	72,1	68,3	73,2	72,1	68,3	73,2
- en % du revenu équivalent médian	84,0	78,0	87,0	84,0	78,0	87,0
Volume du transfert en % du revenu disponible total	6,3	6,0	8,7	4,1	4,6	6,6
Seuil limite de haut revenu						
Centile de la distribution des revenus	C93-C94	C91-C92	C90	C96-C97	C93-C94	C93-C94
Multiple du revenu équivalent médian	2,24	2,01	1,99	2,78	2,23	2,27
Revenu équivalent annuel (en euros)	48 000	43 500	41 800	59 500	48 500	47 500

Source : Eurostat, Budgets de référence et calculs de l'auteur.

20. Avec une estimation des loyers imputés, le seuil plafond est compris entre le 93^e et le 94^e centile pour l'Irlande et le Royaume-Uni alors qu'il se situe entre le 96^e et le 97^e centile pour la France.

Dans le cas de la France, on peut remarquer que ces résultats sont cohérents avec ceux issus des sondages réalisés sur cette question (Ifop, 2013)²¹.

De multiples facteurs sont susceptibles d'expliquer les écarts observés entre pays dans le niveau des seuils plafonds et l'effet de ces différents facteurs peut dans certains cas se compenser. Dans ces conditions, il n'est pas aisé d'identifier de façon précise le poids de chacun d'eux. La comparaison entre la France et chacun des deux autres pays considérés ici peut illustrer la façon dont ces facteurs influencent la définition de la limite haute de l'inégalité.

France et Irlande – En termes relatifs, le seuil minimum de satisfaction des besoins est plus élevé en France qu'en Irlande. On pourrait donc s'attendre à ce que le volume du transfert à opérer soit également plus élevé en France qu'en Irlande. Ce n'est pas le cas parce que la part du revenu total reçue par les plus bas revenus (20, 30 ou 40 % de plus bas revenus) est plus faible en Irlande qu'en France (tableau 2), ce qui explique pourquoi le volume du transfert qui serait nécessaire est du même ordre dans les deux pays. Par ailleurs, les plus hauts revenus reçoivent en France une part plus importante de la masse totale des revenus qu'en Irlande (la concentration des revenus y est plus élevée, voir tableau 2). Si bien que la contribution des

Tableau 2. Part du revenu disponible total des ménages perçue par diverses classes de revenus

En %

	France	Irlande	Royaume-Uni
5 % de plus hauts revenus	15,6	14,2	16,0
10 % de plus hauts revenus	24,6	23,3	25,2
10 % de plus bas revenus	3,7	3,4	2,8
20 % de plus bas revenus	9,0	8,5	7,7
30 % de plus bas revenus	15,3	14,5	13,6
40 % de plus bas revenus	22,5	21,5	20,4

Lecture : en France, les 5 % de plus hauts revenus reçoivent 15,6 % du revenu disponible total, soit approximativement la même part (15,3 %) que les 30 % de plus bas revenus.

Source : Eurostat.

21. La question de l'enquête est la suivante : « À votre avis, à partir de quel revenu mensuel peut-on considérer qu'une personne est riche ? » Pour une personne célibataire, la réponse est en moyenne de 6500 euros. Il faut considérer que cette réponse se réfère à un revenu avant impôts, dans la mesure où il n'y avait pas de prélèvement à la source à l'époque de l'enquête et que l'on peut penser que les personnes enquêtées n'ont pas d'idée précise du montant de l'impôt acquitté à ce niveau de revenu. Pour un célibataire, un revenu mensuel avant impôt de 6500 euros (75000 euros par an) correspondait cette année-là à un revenu disponible annuel d'environ 60000 euros, soit un résultat très proche de celui de nos calculs si l'on prend en compte les loyers imputés.

très hauts revenus à la réduction de l'inégalité est relativement plus forte en France. L'effet combiné de ces deux facteurs explique pourquoi le seuil plafond de revenu se situe à un niveau plus élevé en France qu'en Irlande.

France et Royaume-Uni – En termes relatifs, le seuil minimum de satisfaction des besoins est très proche dans les deux pays. Si le volume du transfert est plus élevé au Royaume-Uni, c'est surtout parce que la part du revenu disponible qui se dirige vers les plus bas revenus est bien plus faible au Royaume-Uni qu'en France (tableau 2). La concentration des revenus est un peu plus forte au Royaume-Uni, mais cela ne suffit pas à compenser la relative faiblesse de la part des revenus qui se dirige vers les plus bas revenus.

Ces estimations permettent de définir de premiers repères pour évaluer la distribution actuelle des revenus et l'écart qui sépare cette distribution d'une situation où l'inégalité des revenus serait contenue dans des limites socialement acceptables. Le champ des pays couverts reste cependant limité puisque le nombre de pays ayant développé des budgets de référence selon la méthodologie MIS reste, à ce jour, assez faible. C'est la principale limite empirique de l'approche proposée dans cet article. C'est pourquoi on a proposé une méthodologie exploratoire qui pourrait être appliquée à un plus grand nombre de pays afin de définir des limites basses et hautes de l'inégalité tout en appuyant la définition de ces seuils sur un critère de validation sociale, ce qui constitue une condition indispensable pour dépasser le caractère purement conventionnel ou subjectif des approches standards (Concialdi, 2018b). L'annexe à cet article présente de façon très synthétique le principe de cette démarche exploratoire ainsi que les principaux résultats obtenus pour tous les pays de l'Union européenne. Le résultat majeur et assez singulier qui en ressort est que les limites (basses et hautes) obtenues à partir de cette démarche exploratoire sont quasi-identiques à celles présentées ci-dessus, pour les trois pays analysés, à partir d'une méthode totalement différente. Ce constat tend, d'une part, à consolider les résultats empiriques présentés dans cet article et permet, d'autre part, d'ouvrir des perspectives de recherche sur les méthodes susceptibles de définir des limites socialement acceptables à l'inégalité.

Conclusion

Dans cet article, on a identifié les principaux éléments du cadre normatif qui permet de légitimer la définition de limites socialement acceptables à l'inégalité des revenus, dans le bas comme dans le haut de la distribution. Sur cette base, on a discuté les arguments logiques à partir desquels il est possible de concrétiser cet objectif, ce qui a débouché sur l'identification d'une méthodologie permettant d'estimer ces limites, notamment en

articulant la définition d'un seuil plafond de ressources aux travaux récents sur les budgets de référence, lesquels fournissent un repère socialement validé de satisfaction minimale des besoins.

Les estimations empiriques proposées pour trois pays (France, Irlande, Royaume-Uni) montrent que ce seuil se situe assez nettement au-dessous du seuil fortement médiatisé du dernier centile de la distribution (le 1 % le plus riche). En termes relatifs, on peut estimer que le rapport entre le seuil maximum et le seuil minimum est de l'ordre de trois environ pour les trois pays considérés. Les résultats fondés sur une méthodologie exploratoire permettent de penser que ce constat se vérifie probablement dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Ces estimations empiriques peuvent très certainement être affinées, notamment par une meilleure prise en compte des très hauts revenus et aussi, de façon moins robuste, par la prise en compte des services collectifs. Il est peu probable cependant que cela aboutirait à modifier dans des proportions significatives les ordres de grandeur proposés. Ces résultats fournissent ainsi de premiers repères pour orienter les politiques publiques. À cet égard, il faut souligner que ces indicateurs ne définissent en aucune façon une proposition politique. Une politique publique de réduction de l'inégalité des revenus ne saurait en effet se réduire à une action purement redistributive (Concialdi, dans ce numéro). Elle nécessite d'articuler un ensemble de mesures, comme l'a par exemple proposé Tony Atkinson dans son dernier ouvrage (Atkinson, 2015).

Références bibliographiques

- Atkinson A.B. (1970), « On the measurement of inequality », *Journal of Economic Theory*, vol. 2, n° 3, p. 244-263, [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(70\)90039-6](https://doi.org/10.1016/0022-0531(70)90039-6).
- Atkinson A.B. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Cambridge, Harvard Business Press ; trad. fr. *Inégalités*, Paris, Éditions du Seuil, 2016.
- Bradshaw J., Middleton S., Davis A., Oldfield N., Smith N., Cusworth L., Williams J. (2008), *A Minimum Income Standard for Britain: What People Think*, Joseph Rowntree Foundation, <https://eprints.whiterose.ac.uk/72622/1/Document.pdf>
- Brisson L., Pradeau J.-F. (2006), *Platon. Les Lois*, Paris, Flammarion.
- 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>.
- Callan T., Smeeding T., Tsakloglou P. (2008), « Short-run distributional effects of public education transfers to tertiary education students in seven European countries », *IZA Discussion Paper*, n° 3557, June, <https://bit.ly/3PqR0RY>.
- Concialdi P. (2002), « Les seuils de pauvreté monétaire : usages et mesures », *La Revue de l'IRES*, n° 38, p. 109-136, <https://bit.ly/3Pncrnc>.
- Concialdi P. (2015), « Les budgets de référence : un nouveau repère dans le débat public sur la pauvreté », *La Revue de l'IRES*, n° 82, p. 3-36, <http://bit.ly/2UKpnyx>.
- Concialdi P. (2018a), « What does it mean to be rich? Some conceptual and empirical issues », *European Journal of Social Security*, vol. 20, n° 1, p. 3-20, <https://doi.org/10.1177/1388262718760911>.
- Concialdi P. (2018b), *Rich and poor: Exploring the limits of inequality*, 25th FISS International Conference, Sigtuna, June 6, <https://bit.ly/3cs7NWo>.
- Concialdi P. (2022), *Equality, Inequality, and the Property Classes in Plato's Laws: A Comment*, mimeo, à paraître.
- Cowell F.A., Gardiner K. (1999), *Welfare Weights*, STICERD, London School of Economics, August, [http://darp.lse.ac.uk/papersDB/Cowell-Gardiner_\(OFT\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/papersDB/Cowell-Gardiner_(OFT).pdf).
- Dabla-Norris E., Kochhar K., Suphaphiphat N., Ricka F., Tsounta E. (2015), « Causes and consequences of income inequality: A global perspective », *Staff Discussion Notes*, n° 15/13, International Monetary Fund, June, <https://doi.org/10.5089/9781513555188.006>.
- Daly H.E. (1977), *Steady-State Economics*, Washington, Island Press.
- Davis A., Hecht K., Burchardt T., Gough I., Hirsch D., Rowlingson K., Summers K. (2020), *Living on Different Incomes in London: Can Public Consensus Identify a "Riches Line"?*, Trust for London, February, <https://bit.ly/3RMq2WL>.
- Deeming C. (ed) (2020), *Minimum Income Standards and Reference Budgets: International and Comparative Policy Perspectives*, Bristol, Policy Press.
- Doyal L., Gough I. (1991), *A Theory of Human Need*, London, Palgrave Macmillan.
- Drewnowski J. (1978), « The affluence line », *Social Indicators Research*, n° 5, p. 263-278, <https://doi.org/10.1007/BF00352934>.

- Driant J.-C., Jacquot A. (2005), « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Économie et Statistique*, n° 381-382, p. 177-206, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1376585?sommaire=1376587>.
- Eurostat (2013), *The Distributional Impact of Imputed Rent in EU-SILC 2007-2010*, <https://data.europa.eu/doi/10.2785/21725>.
- Evans D.J. (2005), « The elasticity of marginal utility of consumption: Estimates for 20 OECD countries », *Fiscal Studies*, vol. 26, n° 2, p. 197-224, <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2005.00010.x>.
- Fabri E. (2016), « De l'appropriation à la propriété : John Locke et la fécondité d'un malentendu devenu classique », *Philosophiques*, vol. 43, n° 2, p. 343-369, <https://doi.org/10.7202/1038210ar>.
- Frick J.R., Grabka M.M., Smeeding T.M., Tsakloglou P. (2010), « Distributional effects of imputed rents in five European countries », *Journal of Housing Economics*, vol. 19, n° 3, p. 167-179, <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2010.06.002>.
- Fuks A. (1979), « Plato and the social question: The problem of poverty and riches in the "Laws" », *Ancient Society*, n° 10, p. 33-78, <https://www.jstor.org/stable/44079436>.
- Goldblum C. (2019), *Françoise d'Eaubonne et l'écoféminisme*, Paris, Le Passager clandestin.
- Gough I. (2017), *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Helmer É. (2013), « Platon et Aristote : deux anthropologies économiques, deux cités justes », *Revue de philosophie ancienne*, vol. 31, n° 2, p. 99-117, <https://www.jstor.org/stable/24358691>.
- Hirsch D., Concialdi P., Math A., Padley M., Pereira E., Pereirinha J., Thornton R. (2020), « The Minimum Income Standard and equalisation: Reassessing relative costs of singles and couples and of adults and children », *Journal of Social Policy*, vol. 50, n° 1, p. 148-167, <https://doi.org/10.1017/S0047279419001004>.
- Houdré C., L'Hour E., Rateau G. (2014), « Le coût social des inégalités – Une évaluation à partir de données subjectives sur le bien-être », séminaire Fourgeaud, Paris, 12 novembre, mimeo.
- Ifop (2013), *Les Français et la richesse en France en 2013*, 6 février, <https://bit.ly/3PzVHsv>.
- Keeley B. (2015), *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264246010-en>.
- Kolm S.C. (1969), « The optimal production of social justice », in Margolis J., Guitton H. (eds.), *Public Economics*, London, Palgrave Macmillan, p. 145-200, https://doi.org/10.1007/978-1-349-15294-0_7.
- Kolm S.-C. (1976), « Unequal inequalities. I », *Journal of Economic Theory*, vol. 12, n° 3, p. 416-442, [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(76\)90037-5](https://doi.org/10.1016/0022-0531(76)90037-5).
- Layard R., Mayraz G., Nickell S. (2008), « The marginal utility of income », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 8-9, p. 1846-1857, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.01.007>.
- Locke J. (1689/1994), *Le second traité du gouvernement*, Paris, Puf.

- Malignac G. (1950), « Du minimum social individuel au minimum social national », *Population*, vol. 5, n° 4, p. 742-744, <https://doi.org/10.2307/1523691>.
- Marquier R. (2003), « Imputation de loyers fictifs aux propriétaires occupants – Quel impact sur les contours de la population pauvre ? », *Document de travail*, n° F0309, Insee.
- Medeiros M. (2006), « The rich and the poor: The construction of an affluence line from the poverty line », *Social Indicators Research*, vol. 78, n° 1, p. 1-18, <https://doi.org/10.1007/s11205-005-7156-1>.
- Nozick R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, New York, Basic Books.
- 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.
- Pradeau J.-F. (2000), « L'économie politique des Lois. Remarques sur l'institution des Κληροι », *Cahiers du Centre Gustave Glotz*, n° 11, p. 25-36, <https://doi.org/10.3406/ccgg.2000.1516>.
- Raworth K. (2017), *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-century Economist*, London, Random House Business Books.
- Robeyns I. (2017), *Wellbeing, Freedom and Social Justice: The Capability Approach Re-Examined*, Open Book Publishers, <https://doi.org/10.11647/OBP.0130>.
- Robeyns I. (2019), « What, if anything, is wrong with extreme wealth? », *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 20, n° 3, p. 251-266, <https://doi.org/10.1080/19452829.2019.1633734>.
- Saunders T.J. (1961), « The property classes and the value of the ΚΛΗΡΟΣ in Plato's Laws », *Eranos*, n° 59, p. 29-39.
- Sauvy A., Malignac G. (1954), « Du salaire minimal au revenu national », *Population*, vol. 9, n° 3, p. 513-526, <https://doi.org/10.2307/1524559>.
- 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>.
- World Bank (2016), *Poverty and Shared Prosperity 2016 – Taking on Inequality*, <https://bit.ly/3IMKceU>

Annexe.

Une méthode exploratoire pour définir des limites d'inégalité socialement validées ¹

En l'absence de budget de référence socialement validé, on propose pour définir des limites socialement acceptables à l'inégalité de tirer avantage des propriétés de l'indice d'inégalité proposé par Kolm (1969, 1976) et Atkinson (1970). La caractéristique majeure de cet indice d'inégalité est qu'il ne peut être utilisé sans définir explicitement la valeur d'un coefficient reflétant le degré d'aversion pour l'inégalité : cette caractéristique inhérente à tout indice d'inégalité est ici explicite, ce qui permet de mettre en évidence le caractère fondamentalement normatif de toute mesure de l'inégalité. La valeur de ce coefficient d'aversion pour l'inégalité reflète le point de vue de la société sur ce phénomène et on s'appuie ici sur ce point de vue pour définir des limites à l'inégalité. En d'autres termes, l'aversion pour l'inégalité constitue, dans cette démarche, le critère de validation sociale des limites de l'inégalité.

L'autre intérêt majeur de l'indice de Kolm-Atkinson est qu'il débouche sur une mesure de l'inégalité qui se prête à une interprétation très concrète. Par exemple, si l'indice d'inégalité de Kolm-Atkinson est de 0,2, cela signifie qu'un même niveau de bien-être social peut être atteint avec un revenu global inférieur de 20 % et une distribution parfaitement égalitaire des revenus. Pour le dire autrement, 20 % de la masse totale des revenus est sacrifiée, en quelque sorte, à l'inégalité. C'est pourquoi la littérature académique présente cet indice comme une mesure du coût social de l'inégalité.

Dans la simulation d'un processus de transfert hypothétique, pas à pas, des plus hauts revenus vers les plus bas, on peut donc calculer à chaque étape du processus la valeur de l'indice de Kolm-Atkinson correspondant à la distribution après transfert et la comparer à celle du même indice pour la distribution initiale (avant transfert). Dans la mesure où l'inégalité a été réduite, la valeur après transfert de l'indice est inférieure à celle calculée avant transfert ² : la différence entre les deux valeurs de l'indice donne ainsi une mesure de ce que l'on pourrait appeler le « gain social » associé à ce transfert (c'est-à-dire la diminution du coût social de l'inégalité tel que présenté précédemment). Ce résultat est exprimé en pourcentage du revenu total et peut ainsi être directement comparé au coût individuel du transfert pour la personne la plus riche (l'écart entre son revenu avant et après transfert), dès lors que l'on exprime ce coût également en pourcentage du revenu total de la population.

1. On reprend ici de façon très condensée les développements présentés dans Concialdi (2018b).

2. Dans le cas où l'aversion pour l'inégalité est supérieure à 1.

En résumé, à chaque étape élémentaire du processus de transfert on a donc un coût individuel *additionnel* associé à un gain social *additionnel* et ces deux valeurs peuvent être directement comparées. La règle que l'on propose est la suivante : tant que le gain social *supplémentaire* est supérieur au coût individuel *supplémentaire*, le processus de transfert se poursuit. Il s'arrête juste avant que le surcoût individuel ne devienne supérieur au surcroît de gain social. À ce stade, on a identifié à la fois une limite basse et une limite haute de la distribution des revenus.

Dans cette approche, le paramètre crucial est bien sûr le coefficient d'aversion pour l'inégalité. Les conventions statistiques fixent généralement ce paramètre à 0,5, 1,5 ou 2. L'objectif ici est d'aller au-delà de ces conventions statistiques et d'essayer d'identifier la valeur empirique la plus pertinente de ce paramètre. La valeur que nous avons retenue après une revue de littérature (voir notamment Cowell, Gardiner, 1999 ; Evans, 2005 ; Houdré *et al.*, 2014) est celle présentée dans l'étude de Layard *et alii* (2008). Ce choix est argumenté dans Concialdi (2018b).

Les résultats obtenus pour l'ensemble des pays de l'Union européenne pour les seuils minimum et maximum montrent que les variations entre pays sont significatives mais pas excessives. Le seuil minimum varie entre 0,70 et 0,88 du revenu équivalent médian (soit un écart maximum de 24,7 %) tandis que ces variations sont plus fortes pour le seuil maximum, compris entre 1,59 et 2,35 fois le revenu équivalent médian. Dans la mesure où la limite haute des revenus tend à s'accroître quand la limite basse augmente, les différences entre pays dans l'ampleur socialement acceptable de l'inégalité sont plus réduites (entre 2,27 et 2,73).

Le tableau 1 compare les résultats de cette démarche exploratoire avec ceux obtenus en définissant *a priori* une limite basse des revenus égale au budget de référence pour les trois pays considérés dans l'article. Cette comparaison montre que les résultats obtenus dans les deux approches sont remarquablement cohérents, avec très peu de différences pour la France et l'Irlande (2 %) et un écart un peu plus important pour le Royaume-Uni (4 %), ce qui tend à renforcer la pertinence de chacun de ces résultats.

Tableau 1. Seuils minimum et maximum de niveau de vie selon deux approches

En multiple du revenu équivalent médian

	Méthodologie exploratoire		Méthode « Budgets de référence »	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
France	0,82	2,25	0,84	2,24
Irlande	0,78	1,99	0,78	2,01
Royaume-Uni	0,84	2,08	0,87	1,99

* Résultats présentés dans le corps de l'article.

Comment contenir l'inégalité dans des limites socialement acceptables ?

Pierre CONCIALDI¹

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 ². 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 ³.

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^e 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^e 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 ⁴. »

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^e siècle, puis elle s'est poursuivie à un rythme ralenti jusqu'au milieu du XX^e siècle avant de se maintenir sur un plateau élevé jusqu'au début du XXI^e 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 Gini⁵ 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 planète⁶. 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 CO₂ 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 ⁷) 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 ⁸ – 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 nature⁹ 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 lucratif¹⁰. 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^e 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 ¹¹ : « 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 but¹². 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 durable¹³. 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 sociale¹⁴. 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 ¹⁵. 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 ¹⁶. 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 simulés¹⁷. 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 ¹⁸. 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 ¹⁹ ». 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) ²⁰ ».

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) ²¹. 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 ²². 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 ²³ » 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-emploi²⁴.

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/3aJ3l5a>.
- 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.
- 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 21st 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 ¹.

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^e 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 ².

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 :

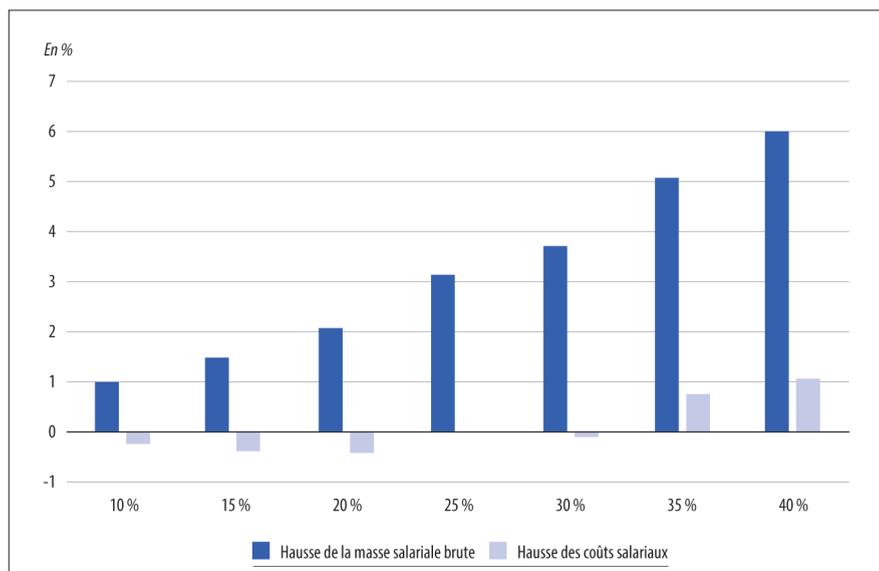
- pour des niveaux de salaire directement concernés par la hausse du salaire minimum (environ les 15 % de plus bas salaires), la masse salariale brute augmente et cet effet n'est pas totalement compensé par la baisse du taux de cotisations patronales, si bien que la masse des coûts salariaux augmente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

- 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 PIB³.

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.

Résumés des articles

Indemnisation du chômage : quel taux de couverture ?

Mathieu GRÉGOIRE et Claire VIVÈS

Comment a évolué le taux de couverture de l'indemnisation du chômage depuis les années 1980 ? À cette question d'apparence simple, l'article montre qu'il existe plusieurs réponses possibles. La première – la plus classique – est celle qui consiste à s'intéresser à la part des demandeurs d'emploi indemnisés. De ce point de vue, la reconstitution inédite de séries historiques depuis 1985 montre que ce taux de couverture n'a jamais été aussi bas que durant les dernières années. La seconde, promue depuis 2016 par Pôle emploi, l'Unédic et la Dares consiste à s'intéresser à la part des demandeurs d'emploi indemnisables qui connaît, elle, une croissance continue depuis 2014. L'article analyse les enjeux de ce changement de définition en insistant sur le passage d'un indicateur fonctionnel à la mission d'indemnisation à un indicateur fonctionnel à l'activation des demandeurs d'emploi.

Mots-clés : indemnisation, chômage, taux de couverture, indicateur, indemnisable, indemnisé.

L'assurance chômage de 1979 à 2021 : quelles évolutions des droits ?

Mathieu GRÉGOIRE et Claire VIVÈS

Cet article porte sur l'évolution des droits des salariés à l'assurance chômage de 1979 à 2021 étudiée au moyen d'un simulateur déterminant les droits générés, pour toute trajectoire d'emploi, par les différentes réglementations successives.

Il montre que les droits des salariés à l'emploi discontinu ont beaucoup varié alors que ceux des salariés à l'emploi stable ont connu une remarquable constance et que l'idée d'une amélioration linéaire des droits des salariés à l'emploi discontinu s'avère constituer un mythe.

En revanche, en 40 ans, la logique de l'indemnisation a été profondément bouleversée en passant d'une logique d'assurance à une logique de compte épargne. Il convient ainsi de distinguer deux catégories de salariés à l'emploi discontinu souvent confondues : les « précaires » (en intermittence permanente) et les « chômeurs activés » (au passé d'emploi stable) dont les droits ont évolué différemment.

Mots-clés : assurance chômage, indemnisation, droits, emploi stable, emploi discontinu.

Comment définir des limites socialement acceptables à l'inégalité des revenus ?

Pierre CONCLALDI

Cet article propose un cadre conceptuel et méthodologique permettant de définir des limites socialement acceptables à l'inégalité des revenus. La première partie présente les principaux arguments qui légitiment de poser de telles limites. Sur la base de ce cadre normatif, on discute dans une deuxième partie les arguments logiques qui permettent d'identifier les concepts et la procédure les plus pertinents pour concrétiser la définition de limites socialement acceptables à l'inégalité des revenus. La dernière partie de l'article présente les principaux choix méthodologiques effectués pour proposer une application empirique de cette démarche pour trois pays (France, Irlande, Royaume-Uni). Les résultats apparaissent très cohérents avec ceux obtenus par une méthodologie exploratoire de nature totalement différente, ce qui tend à conforter la validité de la démarche.

Mots-clés : inégalités de revenus, limites socialement acceptables, besoins, revenu minimum, revenu maximum.

Comment contenir l'inégalité dans des limites socialement acceptables ?

Pierre CONCLALDI

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.

Mots-clés : inégalités, besoins, revenus, patrimoine, revenu minimum garanti, revenu de base, services publics universels, emploi public garanti, salaire minimum.

English Abstracts

Measuring the coverage of unemployment benefits

Mathieu GRÉGOIRE and Claire VIVÈS

How has coverage of unemployment benefits evolved since the 1980s? This article demonstrates that this apparently simple question has many possible answers. The first, and most classic, is that which looks at the number of jobseekers in receipt of benefit. From this vantage point, the unprecedented reconstitution of historic data sets going back to 1985 shows that coverage has never been lower than in the last few years. The second, promoted by the Pôle Emploi (the French unemployment office) as well as the public employment institutions UNEDIC and DARES, looks at the number of jobseekers eligible to claim benefits, which has seen continuous growth since 2014. This article analyses the potential effects of this change of definition, paying particular attention to the transition from a functional indicator as to the payment of benefits to one geared towards returning jobseekers to work.

Keywords: benefits, unemployment, coverage, indicators, eligibility, claimants, recipients, receipt.

Unemployment benefits from 1979 to 2021: how has eligibility changed?

Mathieu GRÉGOIRE and Claire VIVÈS

This article deals with developments in eligibility for unemployment benefit between 1979 and 2021, studied using an eligibility calculator for all career paths, through successive regulatory developments.

It demonstrates that eligibility has varied considerably for those in discontinuous work whereas the eligibility of those in stable employment has remained remarkably consistent, and that the idea of a linear improvement in eligibility for those in discontinuous work turns out to be a myth.

In contrast, over the course of 40 years, the rationale of benefits has been profoundly shaken up, moving from an insurance-style model to a savings-account-style model. It is also useful to distinguish two categories of employees in discontinuous employment which are frequently conflated: the “precarious” (in intermittent employment) and the “working unemployed” (those with a history of stable employment), the eligibility of each of which have evolved in different ways.

Keywords: unemployment insurance, benefits, eligibility, stable employment, discontinuous employment.

How can one define the socially acceptable limits of income inequality?

Pierre CONCIALDI

This article proposes a conceptual and methodological framework for defining the socially acceptable limits of income inequality. The first part lays out the main arguments legitimizing the establishment of such limits. Based on this normative framework, the second part discusses the logical arguments allowing the identification of the most relevant concepts and procedures to solidly define the socially acceptable limits of income inequality. The third and final section of the article sets out the main methodological choices deployed in pursuit of an empirical application of this initiative in three countries (France, Ireland, United Kingdom). The results appear to be consistent with those obtained by an exploratory methodology of a totally different nature, which seems to validate the legitimacy of the exercise.

Keywords: income inequality, socially acceptable limits, needs, minimum wage, maximum wage.

How can inequality be kept within socially acceptable limits?

Pierre CONCIALDI

This article discusses certain propositions put forward in the public discourse to keep income inequality within socially acceptable limits. The first part sets out a quick historical overview showing how the question of inequality is currently considered in terms quite different from those in which it was previously discussed going back to the start of the Industrial

Revolution. We will go on to detail the contribution of various forms of income and wealth to meeting material needs, with an emphasis on the limits of exchangeability between these different types of resources. The final part discusses in more detail the myriad propositions for distribution – targeted or otherwise – as well as certain measures designed to operate directly on market inequality, including through direct job creation and minimum wage.

Keywords: inequality, need, income, wealth, guaranteed minimum income, basic income, universal public services, guaranteed public employment, minimum wage.

BULLETIN d'ABONNEMENT 2022

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 30,00 €.
- La Revue de l'IRES* au prix de 79,00 €.
- La Chronique internationale de l'IRES + Revue* au prix de 99,00 €.

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- Virement à l'ordre de l'IRES - Banque CDC
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

date et signature

La Revue de l'IRES est une revue pluridisciplinaire publiée par l'Institut de Recherches Économiques et Sociales. Elle est destinée à nourrir la connaissance dans les domaines intéressant l'ensemble des organisations syndicales : marché du travail et politiques d'emploi, politique économique, revenus et protection sociale, conditions de travail et activité de travail, modes de gestion des salariés, relations professionnelles. S'adressant aux chercheurs, praticiens et experts venant de différentes disciplines (droit, économie, gestion, histoire, sociologie, sciences politiques), La Revue de l'IRES porte une attention particulière aux articles novateurs issus d'enquêtes empiriques ou mobilisant une méthodologie originale, ainsi qu'aux éclairages comparatifs internationaux sur les relations sociales.

Les articles proposés pour publication à La Revue de l'IRES sont évalués de façon collégiale par un comité de lecture formé du directeur de l'IRES, de la rédactrice en chef de la revue, d'un(e) rapporteur(e) interne et de la secrétaire de rédaction (acceptation pour discussion en réunion d'équipe, demande de modifications préalables ou refus). Lorsque le projet d'article est accepté, l'auteur en fait une présentation lors d'un séminaire composé des chercheurs de l'IRES et des conseillers techniques des organisations syndicales réunis en comité de lecture. À la suite de la réunion, une synthèse des remarques du comité de lecture est transmise à l'auteur pour modification avant l'envoi de sa version finale.

Les propos tenus par les auteurs n'engagent qu'eux et ne reflètent en aucun cas la position de l'IRES sur les thématiques traitées.

Le fait de soumettre un article à La Revue de l'IRES vaut accord autant pour la diffusion de son édition papier que son édition électronique (sur le site de l'IRES comme sur le site Cairn.info).

Modalités d'envoi : les articles, qui ne doivent pas excéder 60 000 signes (notes et tableaux compris), doivent être envoyés au secrétariat de rédaction de la revue (julie.baudrillard@ires.fr). Voir les consignes aux auteurs sur le site de l'IRES (www.ires.fr).

Plus d'assurance santé pour moins de protection ?

Le patient face au marché

Coordination : Philippe Batifoulrier, Professeur d'économie à l'Université Sorbonne Paris Nord et Marion Del Sol, Professeure de droit à l'Université de Rennes 1

La maladie est une épreuve physique et mentale. C'est aussi une épreuve financière si les patients doivent payer la facture qui peut atteindre plusieurs milliers d'euros en cas d'hospitalisation. L'assurance santé sert à effacer ou à réduire cette épreuve financière. Elle permet d'accéder aux soins mais aussi de bénéficier des progrès de la médecine. En effet, les découvertes médicales, aussi importantes soient elles, ne servent à rien si les malades ne peuvent pas se les payer.

En France, il existe deux assurances santé, la sécurité sociale et les assurances complémentaires que l'on appelle « mutuelles ». Cet ouvrage retrace l'histoire mouvementée de l'articulation entre ces deux assurances dont les objectifs et le fonctionnement sont bien différents. Il analyse la spécificité française en intégrant les problématiques les plus récentes : généralisation de la complémentaire d'entreprise, réforme de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, réseaux de soins, politique du reste à charge (100 % santé), développement des inégalités, originalité des mutuelles, concentration du secteur de l'assurance, etc. L'ouvrage montre comment le marché de l'assurance complémentaire s'est développé au prix de grandes inégalités et interroge le rôle de l'État dans cette marchandisation. En brossant un panorama complet de l'assurance santé en France, l'ouvrage fournit des clefs pour comprendre les débats contemporains autour de la « Grande Sécu ». Il éclaire, dans un langage accessible, les réformes du financement des frais de santé en mettant les premiers concernés, les patients, au centre de l'analyse.

Qu'est-ce que le marché de l'assurance santé fait au patient ? Plus de marché conduit-il à plus de protection pour le patient ? Que reste-t-il de l'identité mutualiste ? La prévention et le bien-être sont-ils les nouveaux moteurs du marché ? Ces questions sont décomposées en différentes problématiques : le patient et sa « mutuelle », le patient et son employeur, le patient et ses contrats d'assurance, le patient et ses remboursements.

L'ouvrage réunit une vingtaine d'auteurs de différentes disciplines : droit, économie, histoire, sociologie, science politique et est le fruit d'un projet de recherche financé par l'Agence Nationale de la Recherche (projet MaRiSa – Marché du risque santé).



L'IRES

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA-Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IRES est juridiquement constitué sous forme d'association. Son assemblée générale est composée de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État et par des conventions de recherche.

Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IRES procède selon deux modalités.

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par l'assemblée générale.

- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord de l'assemblée générale, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

Assemblée générale de l'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau :

Raphaëlle BERTHOLON, *CFE-CGC*
Marie-Laurence BERTRAND, *CGT*
Fabrice COQUELIN, *UNSA-Éducation*
Bernard IBAL, *CFTC*
Éric PÉRÈS, *CGT-FO*

Anne-Florence QUINTIN, *CFDT*

Membres de l'Assemblée générale :

Sébastien DUPUCH, *CGT-FO*
Philippe PORTIER, *CFDT*
Fabienne ROUCHY, *CGT*

Quatre représentants du Premier ministre

Nicolas CARNOT, *Directeur des études et des synthèses économiques, INSEE*
Michel HOUEBINE, *DARES*
Fabrice LENGART, *DREES*
Gilles de MARGERIE, *Commissaire général, France Stratégie*

Neuf personnalités scientifiques

Denis ADAM, *Délégué général du CHA*
Mathieu COCQ, *Économiste*
Mario CORREIA, *Maître de conférences à l'université de Méditerranée*
Cécile GUILLAUME, *Professeure associée à l'Université de Roehampton*
Donna KESSELMAN, *Professeure à l'université Paris-Est Créteil*
Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*
Angel PINO, *Professeur à l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3*
Frédéric REY, *Maître de conférences au Cnam - laboratoire Lise-CNRS*
Michaël ZEMMOUR, *Maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne*

Ce numéro de *La Revue de l'IREES* aborde deux thèmes principaux. Le premier porte sur l'indemnisation du chômage. Les auteurs analysent, à partir de séries longues inédites, les transformations du système d'indemnisation depuis 40 ans et leurs conséquences sur le taux de couverture de l'assurance chômage ainsi que sur le niveau de l'indemnisation pour divers profils typiques d'emploi (stables, précaires ou intermittents). Leurs résultats mettent en évidence les logiques d'activation et d'individualisation à l'œuvre dans les changements apportés au système d'indemnisation au cours des dernières décennies. Ils remettent aussi en cause certaines idées reçues souvent mobilisées ces dernières années pour justifier l'abaissement des droits sociaux liés au chômage.

Le second thème porte sur la définition de limites socialement acceptables à l'inégalité des revenus. Un premier article développe une méthode permettant d'identifier des limites (minimales et maximales) à l'inégalité des revenus et propose une application empirique de cette méthode pour trois pays (France, Irlande, Royaume-Uni). Un second article discute certaines propositions avancées pour limiter l'inégalité des revenus en soulignant, notamment, la nécessité d'agir sur les mécanismes de marché qui sont à la source de ces inégalités.