

## « Inégalités »

### L'apport majeur du livre d'Anthony Atkinson

Par Mireille Elbaum, Présidente du Haut Conseil pour le Financement de la Protection Sociale (HCFiPS)



Mireille Elbaum est inspectrice générale des affaires sociales, présidente du Haut Conseil pour le Financement de la protection sociale.

L'attribution au livre d'Anthony Atkinson « Inégalités » du prix du jury constitué par l'EN3S pour « distinguer un ouvrage particulièrement marquant dans le champ de la protection sociale » ne s'est pas voulue un simple hommage, bien qu'elle soit intervenue juste après le décès de l'auteur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Ce livre, publié en anglais en 2015 sous le titre *Inequality*, est sous-titré, *What can be done ?*<sup>1</sup>, ce qui n'est pas repris par le titre français. Traduit en français début 2016<sup>2</sup>, il a une portée très forte pour ceux qui réfléchissent sur les politiques sociales et c'est ce qui m'a donné l'envie d'y consacrer ces quelques développements.

Le texte qui suit n'est donc pas un hommage général à l'œuvre de Tony Atkinson, que j'ai eu brièvement l'occasion de rencontrer au Conseil d'analyse économique ou lors des travaux sur les indicateurs sociaux européens, mais avec lequel je n'ai pas eu la chance de travailler directement comme d'autres chercheurs français ou européens (notamment Thomas Piketty, Éric Marlier ou Holly Sutherland).

C'est avant tout une réaction personnelle pour faire part d'une secousse et d'une leçon : la secousse est provoquée par la justesse, la clarté et la puissance des analyses de ce livre majeur, consacré à un sujet sur lequel j'ai moi-même un peu travaillé par le passé ; la leçon est celle d'un grand économiste sur la nécessité de rendre transparentes et de mettre en débat les analyses issues de la théorie économique, sur l'humilité à conserver vis-à-vis du caractère « têtu » des données statistiques et surtout sur la volonté de continuer obstinément à proposer, y compris au niveau européen, des remèdes aux évolutions qui, quoique présentées comme inéluctables, nous paraissent inacceptables, fussent ces remèdes pour partie utopiques et sujets à contestation.

Ce texte tente donc simplement, au plus près de l'ouvrage, de mentionner les raisons pour lesquelles l'apport de ce livre est pour moi particulièrement important. Huit raisons sont successivement évoquées, ayant trait à la fois aux analyses qu'il présente et aux orientations ou propositions qu'il porte.

1 Anthony B. Atkinson, *Inequality. What can be done ?*, Harvard University Press, 2015.

2 Anthony B. Atkinson, *Inégalités*, coll. « Économie humaine », Éditions du Seuil, 2016.

## I- Une approche qui considère la pauvreté comme l'une des dimensions des inégalités et non comme un phénomène spécifique, circonscrit à « l'exclusion »

En France comme en Europe, les objectifs affichés des politiques sociales depuis la fin des années 1990 ont largement mis en avant, avec d'ailleurs un succès relatif, la réduction de la pauvreté et la « lutte contre l'exclusion ». C'est notamment le cas au niveau européen, en particulier dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, mais aussi, s'agissant des politiques françaises, dans le cadre des « plans pluriannuels contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », même si les politiques de redistribution intervenues ces dernières années ont organisé des « redéploiements » plus larges des ménages aisés vers plusieurs catégories de ménages modestes<sup>3</sup>.

Cet objectif de concentration des politiques sociales sur la pauvreté a pour intérêt d'être relativement consensuel et de ne pas être remis en cause, directement, au gré des alternances politiques, même si l'attitude vis-à-vis des politiques « d'assistance » peut notablement changer d'une sensibilité politique à une autre. Il s'agit aussi d'un plus petit commun dénominateur en Europe, qui a pour avantage politique de ne pas mettre directement en cause les politiques dites « d'attractivité économique » (qui se muent fréquemment en « moins disant fiscal »), mises en place par les États, non plus que leurs conceptions divergentes du rôle de l'intervention publique dans le fonctionnement du système économique et social. Il offre ainsi un apparent terrain de réconciliation entre les conceptions « social-démocrate » et « libérale » des politiques sociales, tout en circonscrivant les priorités communément reconnues à ces dernières.

L'accent mis sur la pauvreté et les politiques de lutte contre les exclusions a permis, comme le montrent Denis Clerc et Michel Dollé, dans leur livre également primé par le jury de l'EN3S<sup>4</sup> de faire apparaître le caractère pluridimensionnel de la pauvreté (revenus, santé, logement, éducation, accès à la culture...), de mieux appréhender ses aspects liés aux « conditions de vie », de mettre en exergue certaines populations dont la pauvreté est la moins tolérable (enfants pauvres, sans domicile...), et surtout de contribuer à la reconnaissance d'une revendication légitime de droit à la parole et à la citoyenneté sociale de la part d'individus devenus pour partie « invisibles ».

Il a néanmoins eu pour corollaire de dissocier le traitement de la pauvreté des processus économiques qui l'engendrent et de conduire à des politiques spécifiques « pour les exclus » le plus souvent limitées, en termes de revenus, à une action circonscrite, *via* les minima sociaux, à « l'intensité de la pauvreté »<sup>5</sup> et

3 Voir notamment Marie-Cécile Cazenave, Maëlle Fontaine, Juliette Fourcot, Antoine Sireyjol et Mathias André, « Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2014 pénalisent les 50 % des ménages les plus aisés et épargnent les 10 % les plus modestes », in *France, portrait social*, Insee Références, édition 2015 et Mathias André, Anne-Lise Biotteau, Marie-Cécile Cazenave, Maëlle Fontaine, Michaël Sicsic et Antoine Sireyjol, « Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2015 opèrent une légère redistribution des 30 % les plus aisés vers le reste de la population », in *France, portrait social*, Insee Références, édition 2016.

4 Denis Clerc et Michel Dollé, *Réduire la pauvreté. Un défi à notre portée*, coll. « Alternatives économiques », Les Petits matins, 2016.

5 L'intensité de la pauvreté mesure l'écart entre le seuil de pauvreté (cf. *infra*) et le revenu médian des personnes pauvres.

à des politiques de « réinsertion » susceptibles de générer des phénomènes de « stigmatisation » ou de « non demande » de la part des publics auxquels elles sont en principe destinées<sup>6</sup>.

Le livre d'Atkinson s'inscrit dans une autre perspective, et en revient volontairement à des « fondamentaux », dans un rappel qui, apparemment simple, est selon moi salutaire. Dans la partie de son ouvrage consacrée au diagnostic, il resitue ainsi la pauvreté comme l'une des traductions ou des manifestations des inégalités de situations, ce qu'elle est à l'évidence du point de vue statistique lorsque l'on considère, au plan monétaire, la définition des seuils et des taux de pauvreté<sup>7</sup>.

Sans omettre les dimensions liées à l'inégalité des chances ou des consommations (y compris en matière d'éducation ou de santé), il réaffirme à cet égard la place centrale que doit conserver l'inégalité des résultats, et en son sein, l'inégalité des revenus, prolongée par celle des patrimoines, dans l'analyse qui sert de fondement aux politiques publiques. Il rappelle que, au-delà des positions de départ, la société ne peut être indifférente (et de fait elle ne l'est pas) « à ce qui se passe après que le coup d'envoi de la course a été tiré » et que « l'inégalité des résultats alimente directement l'inégalité des chances à la génération suivante », en étant la source « d'un avantage injuste ». Faisant droit, davantage qu'aux thèses de John Rawls, à l'apport d'Amartya Sen, dont le concept de « *capabilities* » articule à l'approche des inégalités de résultats la palette effective des possibilités offertes aux individus<sup>8</sup>, il reconnaît que les revenus n'en sont que l'une des dimensions, mais néanmoins, sur le terrain économique « une source d'injustice majeure ». Et il ajoute que « l'usage des ressources ne se limite pas à la consommation » et que les revenus ont de fait une portée plus large, appréhendant mieux les capacités de choix et « le pouvoir que peut donner la fortune », qu'ils contribuent à constituer.


En corollaire, Tony Atkinson exprime des doutes vis-à-vis d'une approche de la pauvreté limitée à la « privation sévère » et souligne, plus globalement, que se concentrer sur la pauvreté aboutit à des « stratégies trop étroites », qui ne permettent pas de prendre en compte « l'interdépendance entre les bonnes et les mauvaises fortunes économiques » : il souligne ainsi, graphique à l'appui, que dans les pays de l'OCDE, « les taux de pauvreté plus élevés s'accompagnent en général de parts plus élevées des très hauts revenus ».

Ce rappel, à l'issue d'une revue de littérature examinée point par point, de la nécessité de s'appuyer de façon centrale sur des approches relatives aux revenus, que d'aucuns ont pu juger trop simples, voire triviales, me paraît particulièrement salutaire : elle réaffirme que le terrain des inégalités de revenus est l'un de ceux qui permet le mieux « d'appréhender nos sociétés globalement », et que cette appréhension globale est une condition nécessaire pour que les politiques de lutte contre la pauvreté ne soient pas, de fait, elles-mêmes vouées à l'échec.

6 Philippe Warin, *Le non-recours aux politiques sociales*, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours – politique », 2016.

7 Le taux de pauvreté mesure la part de la population dont le niveau de vie (défini comme le revenu par unité de consommation) est inférieur à un seuil, dit seuil de pauvreté ; celui-ci est par convention égal à une fraction, le plus souvent 60%, de la médiane des niveaux de vie. Il s'agit d'une mesure relative, qui est l'un des indicateurs des inégalités de distribution des revenus.

8 Amartya Sen, *Repenser l'inégalité*, édition française, Éditions du Seuil, 2000.



## II- Une analyse du processus d'accroissement des inégalités qui aborde l'ensemble de ses aspects (historiques, internationaux, économiques, sociétaux), et donne une place centrale à la régulation publique et à la redistribution

S'agissant de l'évolution sur longue période des inégalités de revenus dans les pays industrialisés, en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni, le constat présenté par Anthony Atkinson est clair : elles sont reparties à la hausse à partir de 1979, avec un « tournant vers l'inégalité » qui s'est poursuivi (États-Unis) ou maintenu (Royaume-Uni) dans les deux décennies suivantes. Cela a forgé chez l'auteur la conviction que, quels que soient les désaccords possibles quant à l'échelle souhaitable des écarts de revenu, leur niveau actuel est devenu excessif, voire insoutenable, ce qui se retrouve aussi, de façon exacerbée, au niveau des inégalités de patrimoine.

Ce constat n'est pas nouveau et a notamment été formulé dans plusieurs rapports de l'OCDE<sup>9</sup>. L'un des apports de l'ouvrage d'Atkinson est cependant de chercher, avec une extrême clarté pédagogique, à conjuguer les approches pour éclairer les mécanismes qui sont à l'origine de ces évolutions, en mettant en évidence la pluralité des processus et leurs interdépendances. L'approche historique est pour lui une dimension essentielle dont, tout en la centrant sur les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Europe continentale, il souligne, quoique brièvement, l'intérêt qu'il y aurait à l'élargir à l'Amérique latine et aux pays en développement, pour lesquels il préconise un accroissement de l'aide des pays industrialisés.

Cette analyse sur longue période le conduit, dans la lignée des travaux menés par Thomas Piketty sur le cas français<sup>10</sup>, à montrer l'importance de l'incidence des guerres, mais aussi de la montée de l'activité féminine, de la diffusion de la propriété et de l'épargne aux couches moyennes et populaires, et, enfin et surtout, du rôle des institutions encadrant la fixation des salaires (négociation collective et salaire minimum), de l'État providence et de l'imposition des revenus, mécanismes dont le plein effet s'est exercé entre les années 1950 et la fin des années 1970.

Concernant les évolutions plus récentes, il n'omet pas de mentionner les phénomènes d'homogamie, qui contribuent à accroître les écarts de situation des ménages, et l'articulation aux inégalités « verticales » de revenus, d'inégalités de genre et de génération, qu'il importe selon lui de considérer soigneusement aux différentes étapes du cycle de vie. Il examine la traduction sur ces inégalités à la fois des transformations du marché du travail et des modes de constitution du capital, en envisageant la part qu'y prennent le progrès technique et la mondialisation, dont il décrit les effets mais pointe aussi les incertitudes, par exemple sur l'ampleur et les conditions de la substitution capital-travail, qui rendent ces évolutions loin d'être inéluctables.

9 Voir notamment OCDE, « Les inégalités restent élevées dans un contexte de reprise modérée », *Point sur les inégalités de revenus*, novembre 2016, OCDE, *Tous concernés : pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, 2015 ou plus anciennement OCDE, *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, 2008.

10 Thomas Piketty, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle. Inégalités et redistributions 1901-1998*, Grasset, 2001.

Au-delà des débats sur la part des revenus du capital et le rendement de ce dernier, cristallisés par l'ouvrage récent de Thomas Piketty<sup>11</sup> dont Atkinson reprend et salue l'apport, il évoque l'importance spécifique des modes de dévolution et d'administration du capital, qui, pour les particuliers comme pour les entreprises, sont parfois dissociés de sa détention, mais influent sur les pouvoirs de marché et les lieux de contrôle et de décision économique. Il analyse la fonction spécifique de la propriété immobilière, qui est à la fois un vecteur important des inégalités de patrimoine, mais qui a pendant un temps contribué à sa diffusion au sein des catégories si ce n'est modestes, du moins moyennes de la population. Plus fondamentalement, Atkinson n'hésite pas à évoquer le rôle des « changements de rapports de force », et il souligne la nécessité de s'intéresser aux « interactions sociales et économiques », et plus précisément à la confrontation entre facteurs macro-économiques et « règles qui confèrent des droits »<sup>12</sup>, que ces droits portent sur la répartition des revenus ou sur le pouvoir qu'ont les salariés et les consommateurs d'influer sur leur formation et leur utilisation.

Mais, si sa volonté est manifeste d'aborder la question des inégalités en prenant en compte l'ensemble de leurs déterminants et en essayant d'en mettre en évidence les interactions et les enchaînements, Atkinson n'entreprend pas, il faut le noter, d'aller vers ce qui pourrait être une vision théorique complète de l'évolution des économies capitalistes, laquelle pourrait le conduire à dénier toute possibilité d'infléchissement à moins de bouleverser ou de « démonter » le modèle.

Sa démarche consiste plutôt à prendre appui sur une gamme très large de travaux à dominante statistique et économique pour en extraire des éclairages et des enseignements, dont puisse être tirée une combinatoire directement utile pour une action publique orientée vers la réduction des inégalités. Résolument attaché, parce que c'est l'idée d'action qui l'inspire, aux explications proches de la réalité des faits, il fait miroiter les différents facteurs d'accroissement des inégalités comme autant de terrains pragmatiques pour une intervention publique qui, selon lui, devrait les investir simultanément. Ces terrains privilégiés portent à la fois sur la régulation des mécanismes institutionnels qui, dans leur diversité, président à la constitution des revenus et des patrimoines, et, de façon centrale, sur les politiques sociales et fiscales de redistribution. Et si la politique fiscale, et en particulier l'impôt progressif, a évidemment une place essentielle dans les réflexions de Tony Atkinson, les politiques de transferts sociaux y prennent aussi une part notable, à travers trois ou quatre propositions dont l'intitulé général, « la sécurité sociale pour tous » n'est, par son contenu, pas sans surprendre les observateurs du système français (cf. *infra* points VII et VIII).

### III- Un hommage aux matériaux construits par les statisticiens, et une attitude qui se veut humble mais résolue dans l'utilisation de ces données

Cette volonté « d'arrimage » à la réalité conduit Anthony Atkinson à faire primer dans sa démarche l'analyse des données statistiques, et à l'appuyer de façon centrale sur les travaux de construction de données, réalisés à la fois sur longue période et au niveau international. Le

11 Thomas Piketty, *Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, coll. « Les Livres du nouveau monde », Éditions du Seuil, 2013.

12 Atkinson reprend cette expression à Andrea Brandolini, dans un document publié à la *London School of Economics* en 1992.



fondement de son raisonnement est de les faire parler sans se laisser abuser par ce qu'on voudrait leur faire dire, mais sans non plus se laisser prendre au piège de leurs limites et de leur complexité.

Cette attitude d'Anthony Atkinson l'a conduit à s'impliquer directement dans la construction des indicateurs sociaux européens, notamment issus du système SILC<sup>13</sup> et liés à la méthode ouverte de coordination (MOC)<sup>14</sup>, ainsi, qu'avec Thomas Piketty, dans la reconstitution de séries longues sur les inégalités de revenus intégrant les plus hauts revenus, pour partie négligés par les sources statistiques usuelles<sup>15</sup>.

Au-delà du labeur investi dans la construction et l'interprétation de ces données, Atkinson en extrait dans son ouvrage des conclusions fortes, bien qu'il soit parmi les mieux placés pour identifier et discuter leurs limites, et exprimer les caveat nécessaires quant aux enseignements susceptibles d'en être tirés. Il passe d'ailleurs ces problèmes en revue dans son ouvrage : au-delà de l'appréhension des très hauts revenus, il évoque par exemple la question du passage des rémunérations de « catégories de travailleurs » au revenu des personnes employées, l'alternative entre une approche des inégalités au niveau des ménages ou à celui des individus, le caractère conventionnel des échelles d'équivalence servant à mesurer les niveaux de vie individuels, et les difficultés à apprécier « l'équivalent-revenu » correspondant à la valeur des services publics comme la santé, l'éducation ou les services sociaux<sup>16</sup>. De façon plus large, il pointe les difficultés à disposer de données fiables sur les fortunes et le capital, et, pour passer des ressources aux patrimoines, l'épineux problème de la prise en compte des plus ou moins-values « latentes » qui, non réalisées, ne sont pas directement comptabilisées au sein des revenus perçus. En termes d'instruments d'analyse, il connaît mieux que quiconque, pour avoir proposé un indicateur alternatif, les problèmes que pose l'utilisation du coefficient de Gini pour appréhender la dispersion des revenus<sup>17</sup>, et expose les problèmes de principe que pose la comparaison des coefficients calculés avant et après redistribution, en l'absence de « contrefactuel » décrivant ce qu'auraient été les comportements des agents économiques en l'absence de ces politiques.

Mais cette connaissance et cette discussion « transparente » des limites des outils statistiques ne le conduisent pas à refuser d'émettre des constats forts à partir

---

13 *EU Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC).

14 Anthony B. Atkinson et Éric Marlier (eds), *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat statistical books, European Union, 2010.

15 Anthony B. Atkinson et Thomas Piketty (dir.), *Top Incomes over the Twentieth Century*, Oxford University Press, 2007 et Anthony B. Atkinson et Thomas Piketty (dir.), *Top Incomes : A Global Perspective*, Oxford University Press, 2010.

16 Les statisticiens ajoutent quand ils le peuvent au revenu disponible la valeur estimée de certains de ces transferts publics en nature, ce qui conduit à calculer un « revenu disponible ajusté », mais l'identification de leurs bénéficiaires et leur valorisation posent, par exemple en matière de santé, d'importants problèmes de principe et de faisabilité, qui conduisent à ce que ces estimations soient souvent produites dans des études *ad hoc*.

17 L'indice de Gini synthétise la concentration des revenus décrite par une courbe de Lorenz, à savoir l'écart entre la distribution observée et une situation de parfaite égalité où chaque individu recevrait le même pourcentage du revenu total. Tony Atkinson a proposé un indice alternatif (portant son nom), qui prend en compte l'aversion de la population pour l'inégalité. Un indice d'Atkinson valant  $x$  % signifie que la population accepterait de perdre  $x$  % de son revenu actuel pour que la distribution devienne égalitaire ; cette mesure, qui dépend de la valeur donnée au paramètre « d'aversion pour l'inégalité », permet, à la différence de l'indicateur de Gini, d'accorder plus d'importance à l'inégalité des revenus dans le bas de la distribution.

d'indicateurs parfois « frustes », lorsque leur robustesse apparaît suffisante, que des enseignements « puissants » peuvent en être tirés et qu'ils permettent de forger, sans crainte de se tromper, les convictions utiles au débat démocratique sur le sens des évolutions en cours.

Atkinson rend ainsi hommage dès les premières pages de son ouvrage « aux laborieuses enquêtes statistiques »<sup>18</sup> que les théoriciens de l'économie ont parfois eu tendance à laisser de côté, et l'on peut penser que, si éloigné qu'il soit des doctrines globalisantes, il fait là un clin d'œil personnel à la fameuse formule née sous la plume de de Lénine « Ceci est un fait. Les faits sont têtus<sup>19</sup> ». Et cette position humble mais résolue dans l'utilisation des données est pour moi l'une des leçons que de ce grand scientifique au long de son ouvrage.

#### IV- Des explications lumineuses sur les éclairages et les limites des analyses économiques, avec des critiques « internes » rigoureuses qui laissent voir les fondements des politiques de régulation et de redistribution

La « pique » formulée, dès l'entrée, sur la position de certains économistes vis-à-vis des enquêtes statistiques s'accompagne d'une remarque selon laquelle l'étude de l'inégalité des revenus a longtemps été marginalisée en économie, où les problèmes de répartition ont parfois, même si c'est beaucoup moins le cas aujourd'hui, pu être relégués au second plan.


Et ce ne sont bien sûr pas des querelles corporatistes entre statisticiens et économistes qui justifient cette remarque, de la part d'un chercheur comme Tony Atkinson qui a lui-même été un économiste reconnu dans le champ de la taxation optimale et de la théorie du bien-être<sup>20</sup>. Elle est motivée par la réflexion qu'il a mûrie sur le fait que la théorie économique doit pour être utile être confrontée aux conditions empiriques de validité des résultats qu'elle prédit, et que l'hétérogénéité, que décrit notamment la dispersion des revenus, est l'un des facteurs qui remet le plus fortement en cause certains enseignements des modèles économiques, tout en étant, comme l'indique Robert Solow, « l'essence d'une économie moderne », et donc une source essentielle de renouvellement de son analyse.

Le meilleur service que rend dans ce livre Tony Atkinson aux économistes est ainsi d'exposer, sur les terrains qu'il considère comme pertinents pour la réduction des inégalités, les enseignements de la théorie économique de façon la plus transparente possible, sans recourir à aucune équation (autrement qu'en note de bas de page), mais aussi de discuter la validité de ces enseignements au regard non seulement des études empiriques, mais aussi du réalisme des hypothèses sur lesquelles elles sont fondées. C'est donc non pas à une remise en cause des méthodes et des résultats de l'analyse économique à laquelle Atkinson se livre ici, mais à

18 Atkinson reprend à son compte avec une actualité frappante une expression et une observation provenant d'un texte de l'homme politique Hugh Dalton, écrit dès 1920.

19 Vladimir Ilitch Oulianov, dit Lénine, *Lettre aux camarades*, octobre 1917.

20 Il est notamment connu pour le théorème dit « Atkinson-Stiglitz », qui envisage les conditions théoriques dans lesquelles la taxation de la consommation ou des revenus du capital issus de l'épargne (vecteurs de possibilités de consommation future) est ou non pertinente par rapport à la simple taxation des revenus du travail perçus dans la période précédente (ces conditions se réfèrent à l'hypothèse de « séparabilité » ou non des préférences individuelles pour la consommation immédiate, l'épargne et le travail).



une « critique interne » fructueuse qui envisage les conséquences du plus ou moins grand réalisme des hypothèses sur lesquelles les modélisations sont assises. Cette façon de procéder n'est évidemment pas nouvelle : elle fonde par exemple en large part les développements de l'économie du travail et de l'économie de la santé qui envisagent les conséquences des défauts d'information des acteurs et des phénomènes de concurrence imparfaite d'une part sur la forme et la rémunération des contrats de travail, d'autre part sur l'assurabilité des soins de santé au regard des phénomènes de sélection ou d'anti-sélection des risques, et de l'éventualité d'aléas moraux *ex ante* ou *ex post*.

Atkinson passe néanmoins, de façon particulièrement lumineuse, au tamis de cette approche critique certaines analyses usuelles : celles des effets de la mondialisation et du changement technologique, celles des politiques d'emploi et de rémunération des entreprises, qu'il considère comme compatibles avec la rationalité économique lorsqu'elles intègrent des « normes sociales » et des usages visant des « considérations d'équité », pour peu que ces normes soient suffisamment diffusées et partagées pour ne pas provoquer des phénomènes d'instabilité, et enfin la question du pouvoir de marché des entreprises, qui, en situation de concurrence monopolistique, a besoin d'être contrebalancé, y compris pour des raisons d'efficacité économique, et peut l'être, par exemple, par des codes éthiques<sup>21</sup>, mais aussi par le renforcement de la négociation collective et du pouvoir des travailleurs.

Comme l'ont fait dans leur domaine les économistes de la santé, Atkinson tire de cette « critique interne » un ensemble de justifications à une intervention publique susceptible de prendre des formes diverses et formule une série de propositions à cette aune. En matière de changement technologique, il insiste par exemple sur le fait que les différentiels de productivité qui peuvent se créer au détriment des services, et notamment des services publics tels l'éducation ou la santé (effet dit « Baumol ») ne doivent pas conduire à dévaloriser les investissements en capital humain qui y sont réalisés<sup>22</sup>, mais impliquent en même temps que ces services soient modernisés et rendus plus efficaces, tout en y préservant la qualité du contact humain. Il justifie également, *a contrario* de la littérature économique usuelle, une politique de la concurrence qui tienne compte de la répartition en influant sur les conditions d'accès des ménages pauvres à la gamme des produits mis sur le marché ou aux conditions d'implantation des commerces et des services. Il assume enfin la nécessité d'offrir des taux de rendement réels garantis aux petits épargnants, à un niveau proche du taux de croissance de l'économie, alors que le marché ne les garantit pas spontanément.

C'est évidemment dans le domaine des politiques sociales et de redistribution que ces raisonnements trouvent le plus à s'appliquer. Atkinson revient ainsi dans les chapitres finaux de son ouvrage sur l'arbitrage entre équité et efficacité que propose habituellement l'économie du bien-être, à travers une opposition entre

---

21 Il reprend en cela les analyses formulées par Kenneth Arrow en 1973 sur « la responsabilité sociale et l'efficacité économique ».

22 La valorisation anticipée de ces secteurs doit selon lui tenir compte des progrès de l'ensemble de l'économie.



ampleur de la redistribution et « taille du gâteau » (en l'occurrence le revenu total) résultant de l'activité économique. Mettant en lumière les conditions restrictives dans lesquelles ses théorèmes s'appliquent (concurrence et information parfaites, jeu complet de marchés équilibrant l'offre et la demande présentes et futures...), il montre que la remise en cause de ces hypothèses résultant de l'observation du « monde réel » conduit à ce que la réduction de l'inégalité puisse ne pas avoir de coûts en matière d'efficacité. Cette complémentarité entre efficacité et équité s'observe notamment en matière de rémunérations, dès lors que la demande et surtout l'offre de travail suivent des modèles plus riches que les formes canoniques : cela conduit à questionner l'impact négatif systématiquement attribué au relèvement du salaire minimum, alors que celui-ci peut, dans certains cas, rendre l'activité plus attractive. De même, les effets des allocations de chômage sur son occurrence ou sur sa durée ne peuvent être étudiés indépendamment des conditions dans lesquelles ces prestations sont versées, et donc du cadre institutionnel dans lequel s'exercent le contrôle et l'accompagnement des chômeurs, et ils incluent un maintien dans la population active de chômeurs qui auraient pu basculer vers l'inactivité. Enfin, la redistribution *via* les transferts publics ou les dépenses fiscales n'est pas forcément le sujet le plus problématique pour la compétitivité des entreprises nationales : la couverture des dépenses de retraite ou de santé doit être payée par les ménages ou les entreprises même lorsqu'elle ne relève pas du domaine public, et les coûts du logement peuvent aussi avoir, dans certains pays, une incidence notable sur la fixation des salaires, et donc sur le niveau du coût du travail.

Et il ferait beau voir que Tony Atkinson puisse être accusé de « négationnisme économique »<sup>23</sup> lorsqu'il démontre que des marges de manœuvre importantes existent ainsi pour réduire les inégalités sans crainte pour la croissance et l'efficacité du système économique, alors que cette affirmation ressort justement pour lui de la confrontation de la théorie économique à la réalité des faits.

## V- Un espoir maintenu dans l'apport des coopérations européennes et internationales, qui passe « par-dessus » les déceptions de l'Europe sociale

Un autre point de vue assumé par Tony Atkinson dans son ouvrage est de réaffirmer son soutien aux coopérations internationales et européennes engagées notamment dans les domaines sociaux et fiscaux, en dépit de leurs lenteurs et de leurs incertitudes.

Parallèlement à son souhait d'un développement de l'aide en faveur des pays en développement, il estime que des progrès ont été accomplis et sont encore envisageables à court terme en matière de coopération fiscale internationale. Si la voie semble ouverte à davantage de transparence concernant la fraude et la dissimulation fiscales, la concurrence fiscale entre États ne semble cependant guère en voie d'être freinée, y compris au sein de l'Union européenne, et le moins-disant fiscal reste aujourd'hui directement revendiqué par certains pays comme un avantage comparatif. L'optimisme affirmé par Atkinson ne s'étend

<sup>23</sup> D'après le titre d'un ouvrage publié en 2016 par Pierre Cahuc et André Zylberberg, qui a donné lieu à un très vif débat dans la communauté des économistes.



en outre pas aux négociations commerciales internationales, engagées par la Commission européenne et les États-Unis sur des bases qu'il estime notoirement déséquilibrées au détriment des États, des consommateurs et des travailleurs<sup>24</sup>.

Concernant la coordination des politiques sociales européennes, Tony Atkinson se veut fidèle à l'engagement qui a été le sien depuis plus de 40 ans dans ce processus de coopération, et il souligne par exemple que les réflexions conduites dans les années 1970 sur la création d'un « assurance chômage européenne » auraient pu, si elles avaient été suivies d'effets, être prémonitoires. Son engagement personnel a été particulièrement fort en faveur du développement des analyses comparées et des indicateurs sociaux servant de référence la « méthode ouverte de coordination » (MOC) qui a été associée à la « stratégie de Lisbonne », initiée à partir de 2000<sup>25</sup>. Ce processus a conduit à des progrès notables en matière de comparaison statistique des systèmes de protection sociale, mais son bilan d'ensemble a été mitigé. L'adoption en 2010 d'une nouvelle stratégie européenne, dite « Europe 2020 », qui accorde une place plus limitée à la protection sociale, reste défendue par Atkinson en raison de l'objectif de réduction de la pauvreté qu'elle promeut, même si cet objectif, établi en référence à un indicateur composite, peut être jugé comme relativement rhétorique et n'a pas, en tout état de cause, été considéré comme devant être effectivement respecté.

La défense de ce processus est à la fois liée à l'expérience personnelle de Tony Atkinson et à l'importance qu'il accorde au fait que l'Union européenne ait été ainsi conduite à « expliciter ses ambitions ». Sans doute aussi, au moment du bouclage de son ouvrage, les débats politiques préalables aux élections de mai 2015 au Royaume-Uni faisaient-ils se rapprocher l'éventualité d'un référendum sur le Brexit, susceptible de menacer ces acquis. Et il est vrai que la perspective du Brexit vient désormais ébranler l'ensemble de ce processus, y compris en matière d'outils statistiques et de simulation partagés<sup>26</sup>, alors même que le projet de « socle européen des droits sociaux » esquissé par la Commission européenne en 2016 ne trace pour l'instant qu'un contour très flou aux possibilités de renforcement du processus de convergence des politiques sociales dans les pays qui resteront adhérents à l'Union.

24 La France s'est prononcée à l'été 2016 pour l'arrêt des négociations entre l'Union européenne et les États-Unis sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI ; TTIP en anglais), dont la poursuite est désormais, pour d'autres raisons, sujette à caution suite à l'élection de Donald Trump.

25 Anthony B. Atkinson, Bea Cantillon, Éric Marlier, Brian Nolan, *Taking Forward the EU Social Inclusion Process. An Independent Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union*, 2005 et Anthony B. Atkinson, Bea Cantillon, Éric Marlier, Brian Nolan, *The EU and Social Inclusion*, The Policy Press, University of Bristol, 2007.

26 Ces outils comprennent notamment le modèle de micro-simulation EUROMOD, qui permet de simuler les législations fiscales et sociales comparées d'un ensemble de pays européens et qui est dirigé par Holly Sutherland, de l'*Institute for Social and Economic Research* (ISER) de l'université de l'Essex, avec laquelle Tony Atkinson a beaucoup travaillé.

## VI- Des orientations qui s'apparentent à une perspective « d'utopie réaliste »

Dans un contexte politique marqué par la présence d'un gouvernement à dominante conservatrice au Royaume-Uni depuis 2010 et des avancées pour le moins « prudentes » de l'Union européenne, nombre des propositions présentées par Tony Atkinson dans la deuxième partie de son livre, et qu'il décline spécifiquement pour le cas britannique, peuvent paraître difficilement réalisables à un horizon de court-moyen terme, sentiment qu'accentue l'actualité des pays anglo-saxons depuis l'année 2016.

Ces propositions sont celles d'un économiste engagé, qui estime indispensable de présenter, face à une montée des inégalités désormais largement reconnue comme insoutenable, des réponses directes à la question « *What can be done ?* » et ce, même si ces réponses ne trouvent pas de débouché direct dans le débat politique immédiat. On peut à cet égard penser, à la lecture des orientations qu'il propose, que celles-ci relèvent, même s'il le nie en partie, d'une perspective « d'utopie réaliste » qui, mise en avant par Edgar Morin et un ensemble de chercheurs réunis autour de lui<sup>27</sup>, a des résonances frappantes dans l'ouvrage d'Atkinson.


Utopie, parce qu'alors que pour Morin, « l'important est de ne pas accepter le fait accompli » ni « admettre la victoire du victorieux », Atkinson estime que ses propositions mises en œuvre « conjointement pourraient faire évoluer nos sociétés vers un niveau d'inégalité sensiblement inférieur », en considérant que « réduire l'inégalité doit être prioritaire pour tous », quelles que soient les fonctions qu'ils occupent dans la société. Assumant des mesures dont une frange des lecteurs « doutera de leur réalisme », il juge important d'agir sur « les forces motrices économiques des revenus marchands » comme, de façon plus classique, sur l'impôt progressif et la protection sociale. Et il n'hésite pas à avancer dans tous ces domaines des propositions ambitieuses, voire iconoclastes, comme la garantie d'un emploi public au salaire minimum pour les chômeurs, un « code des usages » issu d'un dialogue social national sur les rémunérations, l'institution au niveau national d'un « revenu de participation » complété par un revenu de base pour les enfants à l'échelle européenne, le retour à une forte progressivité de l'impôt sur le revenu (jusqu'à un taux de 65% dans la tranche supérieure), ou une taxation des dons et héritages sous forme d'un impôt progressif assis sur ces rentrées de capital tout au long de la vie du bénéficiaire (cf. *infra*).

Utopie réaliste néanmoins, dans la mesure où, à l'instar d'Edgar Morin, la position d'Atkinson est clairement de tenir compte « d'un réel, complexe, multiple, incertain »<sup>28</sup> en tentant de faire « le lien » entre les problèmes et les terrains d'action. Ce « réalisme » ne passe pas pour lui, à la différence d'autres acteurs, par la multiplication d'expérimentations ou le développement d'initiatives pensées à l'échelle locale. C'est sur le terrain des politiques économiques et sociales générales qu'Atkinson se situe et prend le parti « d'affronter la complexité »<sup>29</sup>, en organisant dans la troisième partie de son ouvrage une revue et une discussion des arguments susceptibles d'être présentés à l'encontre des propositions qu'il formule, justement par

27 Edgar Morin, « Réalisme et utopie », *Diogenes*, n° 209, janvier-mars 2005 et Rencontres de Chateaufallon, *Pour une utopie réaliste. Autour d'Edgar Morin*, Arléa, 1996.

28 Edgar Morin, *op. cit.*

29 Jean-Paul Fitoussi, « Le refus d'affronter la complexité (à partir de la politique économique des dix dernières années) », in Rencontres de Chateaufallon, *Pour une utopie réaliste. Autour d'Edgar Morin*, Arléa, 1996.



ceux qui douteront de leur réalisme (« Le gâteau va-t-il rétrécir ? Est-ce impossible avec la mondialisation ? Pouvons-nous nous le permettre ? »).

Sa démarche se veut à cet égard résolument pragmatique, puisque, quelque ambitieuse et large puisse être la « résonance » de ses propositions, il tente d'en décliner l'application concrète au système britannique, en estimant à la fois leur coût budgétaire et leurs incidences sur la répartition des revenus à l'aide d'un modèle impôts-prestations. Sans doute cette déclinaison reste-t-elle à ce stade assez fruste, et met-elle en branle des transferts financiers qui peuvent faire hésiter par leur ampleur.

Mais l'attitude de transparence et de « mise en débat » qu'adopte Atkinson à travers cette méthode, en identifiant les « gagnants » et les « perdants » aux mesures qu'il propose, mérite d'être relevée, dans la mesure où, à la différence de beaucoup de programmes politiques, elle illustre la conviction qu'il s'agit d'un point de passage obligé pour rapprocher utopie et réalité dans des sociétés qui se veulent démocratiques.

La valeur qu'accorde Tony Atkinson au travail de base des statisticiens s'étend ainsi à la confection et à l'usage d'outils de micro-simulation (du type des modèles « impôts-prestations »), auxquels il a lui-même beaucoup contribué, et qui peuvent être mobilisés pour éclairer décideurs politiques et acteurs sociaux sur les impacts, au moins de premier niveau<sup>30</sup>, des politiques qu'ils envisagent. Et son honnêteté intellectuelle est à cet égard manifeste, puisqu'il reconnaît, à partir des estimations réalisées, les limites inhérentes à l'utilisation des seules politiques de redistribution socio-fiscales pour obtenir, dans un pays comme le Royaume-Uni, une réduction de très grande ampleur des inégalités et de la pauvreté<sup>31</sup>.

## VII- Des propositions pour partie ancrées dans le contexte social et institutionnel britannique

Même si Tony Atkinson pense que ses propositions ont vocation à concerner « un vaste ensemble de pays », certaines d'entre elles sont, de façon intéressante à noter, pour partie inspirées du contexte britannique, qui est aussi le cadre dans lequel elles sont déclinées et évaluées *ex ante* dans la dernière partie de son ouvrage.

Ce contexte est marqué par une ampleur des inégalités de revenus qui reste élevée au regard des pays de l'ancienne Union européenne à 15, avec des indicateurs

30 Les modèles de micro-simulation usuels, comme le modèle INES développé en France par l'Insee et la Drees, sont des modèles « statiques », qui permettent, à partir d'échantillons représentatifs d'individus ou de ménages, d'identifier les gagnants et les perdants d'une modification de la législation fiscale ou sociale, en tenant compte de « l'enchevêtrement » de ces législations. Ils sont principalement utilisés pour des évaluations *ex ante* « à comportements constants », ce qui est une limite incontestable, dans la mesure où les agents économiques sont susceptibles de réagir aux gains ou pertes de revenu que ces différentes mesures entraînent pour eux. D'où la nécessité de discuter également, comme le fait d'ailleurs Atkinson, de leurs répercussions possibles sur les comportements économiques des acteurs.

31 Atkinson estime que l'ensemble des mesures budgétaires et fiscales qu'il propose permettrait, en termes d'inégalité globale et de pauvreté des enfants, de ramener le Royaume-Uni dans la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui peut paraître limité eu égard à l'ampleur des transferts envisagés et implique aussi selon lui une action en amont sur les revenus « avant prélèvements et transferts ».

principaux (coefficients de Gini, rapports inter-déciles ou inter-quintiles) qui se rapprochent davantage de ceux des pays du Sud que du Nord de l'Europe, et une évolution qui semble, après des périodes de stabilité voire de diminution (2011-2013), récemment et tendanciellement repartie à la hausse<sup>32</sup>. Cette situation britannique est, il faut le noter, à la fois liée à l'amplitude des écarts de revenus primaires, et, selon les calculs de l'OCDE, à un rôle limité de la redistribution opérée par l'ensemble des impôts et transferts<sup>33</sup>, bien que ces derniers réduisent de façon significative les taux de pauvreté. La faiblesse du taux de chômage britannique, redescendu à 5,3% en 2015, s'accompagne d'un développement du temps partiel subi et de modalités d'emploi très flexibles<sup>34</sup>, dont un symbole est le « contrat de travail zéro heure » qui, rendu possible par les « zones grises » de la législation du travail, a vu son usage se développer pour concerner en 2015 entre 0,8 et 1,7 million de travailleurs<sup>35</sup>.

Au plan des politiques publiques, des débats importants ont eu lieu au Royaume-Uni sur le relèvement du salaire minimum : ils ont abouti, après mai 2015, à la création pour les plus de 25 ans d'un *National Living Wage* venant à partir d'avril 2016 se superposer au salaire minimum national lui-même introduit en 1999, et dont l'ambition affichée est d'atteindre 60% du revenu médian à l'horizon 2020<sup>36</sup>. En corollaire toutefois, le gouvernement a profondément réformé, en les réduisant, les crédits d'impôt dont bénéficiaient les ménages à bas revenus. Leur réforme, engagée depuis 2013, comportait d'un côté l'unification, consensuelle quant à son principe, de six prestations sociales ou crédits d'impôt dont bénéficiaient les personnes sans emploi, les familles ou les travailleurs à bas revenus<sup>37</sup>, dans le cadre d'un Universal Credit mis en œuvre de façon progressive<sup>38</sup>. Elle a toutefois été assortie de restrictions financières importantes, comportant, outre le gel de leurs montants, une forte réduction de leurs seuils d'éligibilité, ainsi que du plafond d'aides sociales (Benefit Cap) introduit dès 2013 à l'ensemble des prestations dont peut bénéficier un ménage et dont le montant ne tient pas compte pour les couples de la composition de la famille<sup>39</sup> 40. Cette réforme a suscité depuis 2010 plusieurs séries d'interrogations quant à son impact, d'une part sur la progressivité des revenus des travailleurs faiblement rémunérés, d'autre part sur la situation des familles sans emploi ou à bas revenus, par ailleurs confrontées à une augmentation continue des coûts du logement<sup>41</sup>.

Plusieurs autres traits du modèle social britannique méritent aussi d'être relevés, en « arrière-plan » des réflexions d'Anthony Atkinson. Il s'agit notamment de la pratique peu répandue du

32 Resolution Foundation, *Living Standards 2017: the past, present and possible future of UK incomes*, janvier 2017.

33 OCDE, « Les inégalités restent élevées dans un contexte de reprise modérée », *op. cit.*

34 Conseil d'orientation pour l'emploi, *Les réformes des marchés du travail en Europe*, novembre 2015, Tome 2 Monographies.

35 Jacques Freyssinet, « Les contrats « zéro heure » : un idéal de flexibilité ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°155, septembre 2016.

36 Il a été fixé à 7,20 livres en avril 2016, contre 6,70 livres auparavant pour le salaire minimum des plus de 21 ans.


37 Il s'agit de la *Jobseeker's Allowance*, de l'*Income Support*, de l'*Employment Support Allowance* destinée aux personnes handicapées, du *Child Tax Credit*, du *Working Tax Credit* et de l'*Housing Benefit*.

38 Il ne concernait encore au printemps 2016 que les personnes sans enfant et les chômeurs éligibles à la *Jobseeker's Allowance*.

39 Florence Lefresne, « Le triomphe du *New public management* dans la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n°148, décembre 2014 et Conseil d'orientation de l'emploi, *op. cit.*

40 Ce plafond a été ramené en 2016 de 26 000 à 20 000 livres par an (23 000 livres à Londres) pour les couples et concerne un large ensemble de transferts, y compris les prestations familiales et les aides au logement, mais il ne s'applique pas aux bénéficiaires de revenus du travail suffisant à ouvrir au *Working Tax Credit*.

41 Resolution Foundation, *Making the most of UC*, juin 2015 et Resolution Foundation, *Universal Challenge. Making a success of Universal Credit*, mai 2016.



dialogue tripartite avec les partenaires sociaux au niveau national<sup>42</sup>, de la faible association du secteur non marchand aux mesures spécifiques de la politique de l'emploi, des contours très réduits de l'assurance chômage qui verse, à partir d'un niveau de salaire minimal, des prestations forfaitaires pendant une durée limitée à six mois<sup>43</sup> et du caractère également circonscrit des pensions de retraite publiques<sup>44</sup>, qui laissent une place importante à l'épargne individuelle et aux dispositifs privés de pensions professionnelles<sup>45</sup>, lesquels deviendront obligatoires à l'horizon 2018 mais ont un contenu très variable en termes de « qualité »<sup>46</sup>.

Le Royaume Uni connaît également une situation spécifique en matière de logement, dans la mesure où la propriété y reste un statut d'occupation fortement dominant (avec 70% de propriétaires en 2010), mais où tant l'accession que les locations « au prix du marché » induisent des dépenses de plus en plus substantielles pour les ménages à revenu modeste ou moyen, tandis que le logement social a été recentré sur les plus vulnérables. Des difficultés particulières existent enfin concernant la fiscalité locale sur les biens immobiliers : après l'épisode de l'abandon de la *poll tax*, la *council tax* instaurée en 1993 reste établie sur la base d'un classement des logements remontant à 1991 et conserve un caractère régressif par rapport à la valeur de ces biens.

Ce contexte éclaire d'un jour particulier l'accent mis par Atkinson sur certaines orientations, même si elles s'inscrivent dans des objectifs à visée plus générale. Il insiste ainsi sur l'établissement d'un cadre juridique permettant une représentation équitable des travailleurs par les syndicats et sur l'instauration d'un dialogue social national à travers un « Conseil économique et social » qui aurait notamment à se pencher sur un « code des usages » pour les rémunérations supérieures au salaire minimum, pour lequel il défend un niveau voisin des deux-tiers du salaire médian. Il souhaite que l'État joue un rôle de dernier ressort en matière de politique de l'emploi en proposant un emploi rémunéré au salaire minimum, dans le secteur public ou non lucratif, aux personnes en recherche d'emploi ; cette action se concentrerait dans un premier temps sur les chômeurs de longue durée ayant cotisé au moins un an à la sécurité sociale, ce qui la rapprocherait de certaines formes d'emplois aidés pratiquées en France. En matière de transferts et de fiscalité, il insiste sur l'apport crucial qu'aurait pour lutter contre la pauvreté des enfants une « prestation enfant » universelle d'un niveau suffisant et prône, dans le cadre de l'impôt progressif sur

---

42 En dehors de la *Low Pay Commission* qui émet des recommandations sur le niveau du salaire minimum.

43 Le volet assurantiel de l'indemnisation du chômage est la *Contribution-based Jobseeker's allowance*, (*JSA-C*) qui nécessite le versement d'un montant minimal de cotisations au cours des deux dernières années et prévoit pour les plus de 25 ans le versement d'une allocation forfaitaire de 73,10 livres par semaine pendant une durée maximale de 26 semaines.

44 La *new State Pension* d'un montant de 155, 65 livres par semaine est versée à taux complet à partir de 35 ans de durée d'assurance et à partir de l'âge de 65 ans pour les générations nées entre 1953 et 1978, cet âge devant ensuite être porté à 66 puis à 67 ans.

45 La génération de l'obligation de couverture par un dispositif de retraite complémentaire privée s'accompagne de la création d'un régime professionnel national à cotisations définies (le *National Employment Savings Trust-NEST*) destiné à offrir une prestation de retraite adaptée aux travailleurs à bas et moyens salaires ainsi qu'aux petits employeurs.

46 Conseil d'orientation des retraites, *Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger*, octobre 2016, et Florence Lefresne et Catherine Mathieu, « Le système de retraite britannique : réformes en cours et défis de la crise », *Contribution au colloque Protection sociale d'entreprise IRES-CNAM-IRDES*, 2010.

le revenu, un abattement sur les revenus du travail pour les travailleurs peu ou moyennement rémunérés, à l'image de l'*Earned Income Tax Credit* (EITC) américain ou de l'ancienne prime pour l'emploi (PPE) française.

L'importance majeure qu'ont au Royaume-Uni l'accès à la propriété immobilière et la constitution des plans de retraite éclaire par ailleurs l'attention portée par Tony Atkinson à la situation des épargnants, ainsi qu'à « l'équilibre des pouvoirs » dans la gestion de leurs fonds et, plus largement, du capital. Il souhaite à la fois, comme cela a été dit auparavant, la garantie d'un taux d'intérêt réel positif aux petits et moyens épargnants et le versement généralisé d'une dotation en capital (qu'il appelle « héritage minimum ») lors du passage à l'âge adulte. En matière de gestion des entreprises, il appelle à la constitution d'un fonds souverain national détenant des participations dans des entreprises ou des biens immobiliers, et permettant des investissements qui ne visent pas seulement la rentabilité à court terme recherchée par les fonds privés, y compris certains fonds de retraite dont les détenteurs n'ont pas, de fait, le contrôle.


Tony Atkinson évoque enfin les perspectives ouvertes par une « rénovation des assurances sociales » qui accroîtrait les prestations servies en matière de retraites et d'assurance chômage, dont le champ et le montant sont, dans le cas britannique, particulièrement limités. Il met en avant le concept d'une « sécurité sociale pour tous », permettant d'échapper au recours systématique à des conditions de ressources assorties de taux marginaux d'imposition élevés et de problèmes de non-recours. On peut toutefois remarquer qu'il met aussi sous cette rubrique l'idée d'un « revenu de base », dit « de participation », venant compléter la protection sociale, tout en envisageant une alternative entre un tel dispositif et l'extension des assurances sociales proprement dites.

## VIII- Des enseignements qui valent aussi pour les politiques sociales françaises

Bien que la situation de la France diffère de celle du Royaume-Uni ou de l'Amérique du Nord par l'étendue des interventions de l'État, des transferts redistributifs et des assurances sociales, l'ouvrage de Tony Atkinson comporte des enseignements qui peuvent éclairer la réflexion sur nos propres politiques sociales.

Certes, le plan d'action qu'il propose comprend des propositions qui peuvent être discutées, dans leur contenu ou dans leur ampleur, mais leur objectif consiste surtout à « aller de l'avant » pour parvenir à « réduire sérieusement l'inégalité », se rapprocher de « l'idée d'une société juste » et, ainsi, permettre que « la démocratie fonctionne correctement ». Ces préoccupations sont aussi, compte tenu de la montée des tensions populistes, celles auxquelles les politiques publiques françaises sont directement confrontées.

Ce n'est point ici le lieu de revenir en détail sur certaines mesures qui font débat en France, telles le seuil maximal de taxation des plus hauts revenus, l'idée d'un « revenu de base » ou celle d'une « dotation en capital » destinée aux jeunes. Mais ces sujets ont vocation à faire partie du débat démocratique, pour peu que les engagements des uns et des autres soient



assortis, suivant l'exemple d'Atkinson, d'évaluations qui laissent place au jugement des citoyens sur leurs incidences économiques, sociales et financières.

D'autres enseignements peuvent également être retenus de ses propositions, pas forcément plus consensuels, mais à mon sens aussi majeurs pour la conduite des politiques sociales. Je mentionnerai de nouveau sept points, cette fois de façon très brève :

- ▼ **la prise en compte des implications sociales des politiques relatives au changement technologique et à la concurrence** : si Tony Atkinson met surtout l'accent sur « la dimension humaine de la fourniture de services », il est aussi nécessaire, l'avènement des plateformes numériques l'a montré, d'anticiper et de contrebalancer les conséquences de ces changements sur les statuts et la protection sociale des travailleurs, qu'il importe de conforter<sup>47</sup>; en matière de concurrence, la « prise en compte de la répartition » qu'Atkinson appelle de ses vœux mériterait d'inclure le développement des clauses sociales (insertion) dans les marchés publics et surtout la régulation, aujourd'hui beaucoup trop faible, des pratiques de détachement des travailleurs en Europe<sup>48</sup> ; de façon plus générale, l'évolution des formes d'emploi (contrats courts, temps partiel contraint, emplois intermittents...) accentuée, au stade des revenus primaires, la dispersion des revenus salariaux, et demande des régulations qui vont au-delà des seules politiques de salaire minimum et de redistribution.
- ▼ **la nécessaire diversité des politiques d'emploi, préservant la place des emplois non marchands** : les propositions d'Atkinson, bien que peu centrées sur les questions d'insertion et de qualification, soulignent la nécessité de politiques d'emploi qui s'engagent sur un objectif de réduction du chômage en faisant appel à la diversité des instruments disponibles, depuis la formation et les incitations financières aux travailleurs et aux entreprises, jusqu'au recours aux emplois non marchands ; sa proposition que l'État joue pour les chômeurs le rôle d'employeur de dernier ressort contrebat à cet égard la tentation périodique qu'ont les politiques d'emploi françaises de remettre en cause ce type de contrats aidés, précieux pour la réinsertion sociale des chômeurs âgés ou de longue durée ;
- ▼ **le rôle clé de l'assurance chômage et de son articulation avec les dispositifs de revenus minima** : les réflexions de Tony Atkinson illustrent le rôle pivot de l'assurance chômage, à la fois vecteur de droits constitués au titre des assurances sociales et support de la redistribution vers les ménages à bas revenus<sup>49</sup>. Cette double fonction implique dans le cas français de préserver sa générosité en période de basse conjoncture, en évitant une politique

---

47 Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat, *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*, Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, n°2015-121R, mai 2016.

48 Laurent Cytermann, « Le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne », in Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, mars 2014.

49 Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, juin 2013.




« pro-cyclique » de rééquilibrage des comptes, d'en faire un support élargi, voire généralisé, de sécurisation de l'ensemble des formes d'emploi et d'envisager de façon cohérente son articulation avec les dispositifs de minima sociaux (indexation, cumul, basculement...), qui reste un point aveugle du système français d'indemnisation à trois piliers (allocations d'assurance, de « solidarité » et RSA).

- ▼ **la pertinence d'une prestation pour enfant non soumise à condition des ressources et financée par des prélèvements progressifs** : la mise en œuvre d'une prestation enfant substantielle et généralisée est pour Tony Atkinson une pierre angulaire de la redistribution, applicable à tous les pays et n'entrant pas en contradiction avec le développement de prestations ou de services en nature ; il souligne le caractère préférable d'une prestation sans condition de ressources bénéficiant à tous les enfants, afin de marquer la valeur que la société attache à chaque enfant indépendamment du revenu de sa famille et éviter les écueils liés à une attribution non automatique ; la progressivité du dispositif peut alors être accentuée par son financement *via* un impôt progressif, la prestation ayant elle-même vocation à être imposée comme l'ensemble des ressources de la famille ; or, il faut le noter, ces principes de financement n'ont, à la différence des pays scandinaves, jamais été complètement mis en œuvre dans le système français d'allocations familiales qui s'est en outre orienté, dans la période récente, vers davantage de sélectivité ;
- ▼ **l'idée d'un critère de « participation sociale » comme contrepartie possible à un revenu garanti** : Tony Atkinson considère comme « une chimère » la mise en place d'un revenu réellement « universel » et pense que, même sans conditions de ressources, le versement d'un revenu de base devrait avoir pour condition d'éligibilité une « contribution à la société », qu'elle se traduise par l'occupation d'un emploi, le suivi d'actions de formation ou d'insertion, la délivrance de soins (*care*) à des personnes fragiles, ou des activités associatives ou bénévoles. Quoi que l'on pense de la pertinence et de la faisabilité d'un tel dispositif, cette notion de « participation sociale » peut faire réfléchir sur l'élargissement souhaitable des conditions d'acquisition des droits ou des critères de perception des revenus garantis (prestations de chômage et/ou d'assistance sociale...), à travers la reconnaissance d'activités utiles à la collectivité sans être exclusivement orientées vers l'emploi ;
- ▼ **la révision des modes de taxation des héritages et donations et de l'assiette des taxes foncières** : plusieurs études ont montré que la fiscalité des transmissions donne lieu en France à une progressivité discutable, fonction du lien de parenté avec le donataire ou le défunt et exonérant certains biens ; la proposition d'Atkinson consistant à la structurer autour d'un impôt progressif, dont le taux augmenterait en fonction de l'ensemble des rentrées de capital reçues par un bénéficiaire au cours de sa vie, a à cet égard le mérite de la cohérence et pourrait être étudiée pour servir d'inspiration à une réforme éventuelle<sup>50</sup> ; de même, la ré-estimation des valeurs locatives servant au calcul des taxes foncières reste, dans le cas français comme britannique, un sujet en chantier, susceptible, au-delà des expérimentations en cours dans quelques départements, de modifier l'incidence redistributive de la fiscalité locale<sup>51</sup> ;

50 Clément Dherbécourt, « Comment réformer la fiscalité des successions ? », *France Stratégie, Actions critiques 2017-2027*, janvier 2017.

51 Patrick Artus, Antoine Bozio et Cecilia Garcia-Peñalosa, « Fiscalité des revenus du capital », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n°9, septembre 2013.

- 
- ▼ la combinaison optimale à trouver entre cotisations et impôts pour financer le système de protection sociale : bien qu'elle soit spécifique à chaque pays et par nature moins présente dans les systèmes « beveridgiens », cette préoccupation est reprise par Tony Atkinson dans ses réflexions sur « la sécurité sociale pour tous » ; cet équilibre entre cotisations et impôts est particulièrement discuté et délicat à trouver dans le système français, compte tenu des politiques d'allègement de charges développées depuis les années 1990 et du statut mixte, ou du moins juridiquement incertain, de la contribution sociale généralisée (CSG)<sup>52</sup> ; or, cet équilibre a une importance majeure, à la fois au regard de la progressivité souhaitée des prélèvements sociaux, et pour asseoir un système de protection sociale qui soit suffisamment universel et redistributif, mais qui donne aussi le sentiment « d'acquérir des droits » à ceux qui y contribuent. À cet égard, les travaux du Haut Conseil du financement de la protection sociale ont souligné que des assurances sociales principalement financées par cotisations ne contredisent en rien la mise en œuvre de mécanismes de solidarité ou de redistribution, qui sont présents dans l'ensemble des segments de la protection sociale, à la fois dans une dimension « horizontale » (par exemple entre ménages sans enfants et familles) et « verticale » (entre ménages modestes et ménages aisés)<sup>53</sup>. Toutefois, la jurisprudence constitutionnelle ne laisse en France que de très faibles marges de manœuvre au législateur pour rendre plus progressifs les prélèvements sociaux sur les personnes protégées (cotisations et CSG), ce qui pose en soi largement question<sup>54 55</sup>.

Le livre de Tony Atkinson est donc en conclusion, pour moi, une leçon d'humilité et de pragmatisme vis-à-vis des données statistiques, de clarté et de rigueur vis-à-vis des travaux économiques. C'est aussi une invitation à ne pas renoncer aux idéaux de justice, même empreints d'utopie, lorsque l'on réfléchit aux évolutions des politiques économiques et sociales. Réhabilitant l'intervention publique, les assurances sociales et la redistribution, c'est surtout une leçon d'optimisme et d'espoir dont les acteurs de ce champ ont particulièrement besoin.

---

52 La CSG a été juridiquement qualifiée d'imposition en droit interne et de cotisation en droit européen.

53 Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, op.cit.

54 Alors que la couverture de certains risques (famille, soins de santé) est devenue universelle, la progressivité des prélèvements sociaux se concentre paradoxalement sur ceux qui incombent aux employeurs, à travers les exonérations générales de cotisations applicables aux emplois peu qualifiés.

55 Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, juillet 2015.