

CROISSANCE ET RÉPARTITION DES REVENUS

ENJEUX

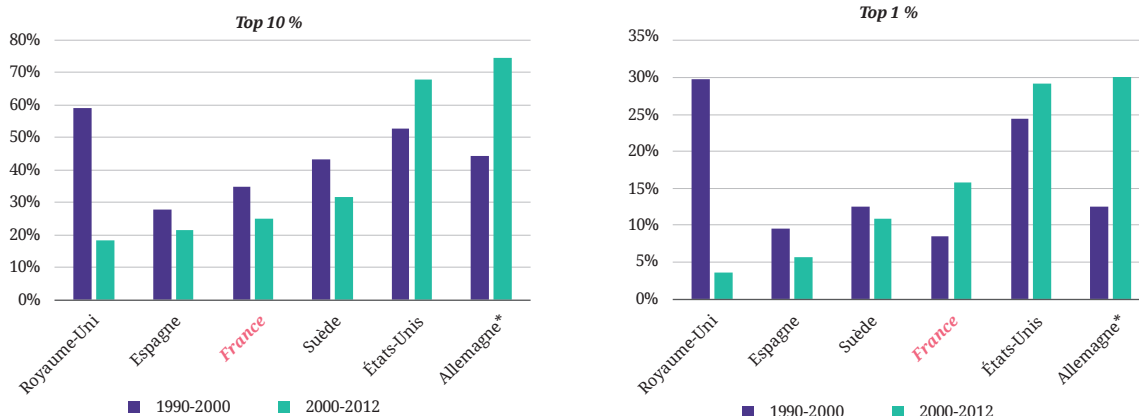
La croissance a longtemps rassemblé les Français. Aujourd'hui elle risque de les diviser. Certains continuent à voir en elle une condition indispensable à la prospérité de notre société. D'autres considèrent qu'elle est porteuse d'inégalités sociales et territoriales et qu'elle est néfaste pour l'environnement.

Pourtant, les ressources supplémentaires dégagées par la croissance sont autant de moyens qui peuvent être affectés aux dépenses d'avenir et au bien-être de la population. C'est donc davantage le contenu de la croissance que la croissance elle-même qu'il convient de remettre en cause. Dans les dix ans qui viennent, les fruits de la croissance doivent permettre de financer de l'ordre de deux points de PIB d'investissements annuels dans l'éducation, la formation tout au long de la vie et la transition énergétique.

Même si les inégalités ont progressé en France depuis la fin des années 1990, les fruits de la croissance y ont été mieux répartis que dans beaucoup d'autres pays depuis le début des années 1980.

Le contexte d'une croissance potentielle française relativement faible et d'une hausse modérée des inégalités conduit à s'interroger sur les leviers d'action permettant d'accroître l'efficacité de notre modèle social et de renforcer notre modèle productif. Plusieurs pistes méritent d'être explorées. Certaines permettent de gagner sur les deux tableaux : améliorer l'éducation et la formation tout au long de la vie, lutter contre les discriminations sur le marché du travail. D'autres, comme le maniement de l'outil fiscal ou le soutien à l'innovation, supposent de procéder à certains arbitrages.

PART DE LA CROISSANCE DES REVENUS PERÇUE PAR LES 10 % ET 1 % DES MÉNAGES LES PLUS AISÉS
(AVANT IMPÔTS ET TRANSFERTS)



LECTURE : en France entre 2000 et 2012, les 1 % des ménages aux revenus les plus élevés ont capté, avant impôts et transferts, 15,8 % de l'accroissement du revenu national brut hors gains en capitaux.

* Pour l'Allemagne, les périodes prises en compte sont 1989-2001 et 2001-2010.

SOURCE : The World Wealth and Income Database, Paris School of Economics, calcul France Stratégie

AVONS-NOUS ENCORE BESOIN DE CROISSANCE ?

QUEL OBJECTIF ?

Pour la décennie à venir, les principaux organismes internationaux anticipent une croissance mondiale sensiblement plus faible qu'avant la crise de 2008-2009^[1]. Toutefois, derrière ce relatif consensus, un vif débat, commun aux pays développés, oppose les pessimistes, pour lesquels le ralentissement de la croissance est durable et en partie lié aux inégalités dans la distribution du revenu^[2], et les optimistes qui envisagent un rebond de la productivité tiré par de nouvelles vagues technologiques. Pour ces derniers, l'impact de la révolution numérique serait encore largement devant nous. La société devrait cependant se réorganiser en profondeur pour tirer parti de ces transformations et engager un nouveau cycle d'expansion.

Au-delà des questions sur le progrès technique et la répartition du revenu, la pertinence et la soutenabilité d'un modèle productif fondé sur la croissance sont par ailleurs remises en cause en raison notamment de la raréfaction des ressources, du réchauffement climatique et de la réduction de la biodiversité. L'impossibilité de l'adoption de ce modèle par l'ensemble de l'humanité et les besoins de convergence des pays émergents remettent très sérieusement en question un mode de croissance purement quantitatif.

Depuis les travaux de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi^[3], il est largement reconnu que l'objectif collectif ne peut être la seule croissance du PIB, mais la progression du bien-être de la population, sa répartition et la soutenabilité du développement économique. La croissance de la production de richesse, mesurée par le PIB, ne doit être considérée que comme un moyen d'atteindre ces objectifs.

De multiples études ont tenté d'évaluer les indicateurs qui permettent de rendre compte des différentes dimensions de la prospérité et la soutenabilité de la croissance. Beaucoup de pays se sont dotés d'un tableau de bord visant à guider l'action publique – même si, en pratique, le PIB pèse toujours d'un poids considérable dans les décisions (voir encadré 1 pour la description des indicateurs pris en compte en France).

Se poser la question « A-t-on besoin de croissance ? » au sens matériel revient donc à se demander en quoi la croissance du PIB peut contribuer à accroître ces facteurs de bien-être de façon équilibrée et durable.

LA CROISSANCE FAVORISE-T-ELLE LE BIEN-ÊTRE ?

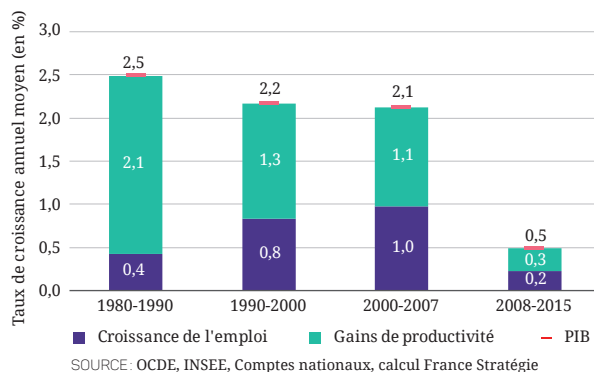
Que peut-on dire aujourd'hui des incidences de la croissance sur un ensemble de variables-objectifs ?

La France a encore besoin de croissance pour réduire son chômage

Il n'y a pas de lien mécanique entre croissance et emploi. Un ralentissement de la croissance qui résulte d'un ralentissement du progrès technique est sans effet sur l'emploi et le chômage, pour autant que les salaires et les dépenses publiques s'adaptent à un

régime de productivité ralentie. Réciproquement, un surcroît de gains de productivité n'est pas destructeur d'emplois. Il est donc inexact de dire qu'une croissance supérieure à un certain seuil réduit le chômage sur le long terme. De fait, en France, le rythme de création d'emplois a été en moyenne période indépendante du rythme de croissance (graphique 1).

1 DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE ENTRE GAINS DE PRODUCTIVITÉ ET CROISSANCE DE L'EMPLOI EN FRANCE



En revanche, il est vrai qu'une partie significative du chômage français est d'ordre conjoncturel et que sa réduction appelle pour les années à venir un rythme de croissance supérieur au potentiel résultant de l'augmentation de la population active et de la productivité. Les estimations disponibles évaluent le chômage conjoncturel entre 0,6 et 2,5 points. En conséquence, sa résorption au cours de la décennie à venir supposerait un supplément de croissance compris entre 0,1 et 0,3 point par an.

La croissance permet d'assurer le financement des dépenses d'avenir

Les Français sont très attachés à leur modèle de protection sociale, qu'il faut financer. Les prévisions sur les dépenses publiques de protection sociale (retraite, santé, famille et logement, chômage) à horizon de dix ans à législation inchangée tablent sur une stabilisation ou une légère baisse de leur poids dans le PIB, mais ce résultat reste très tributaire du scénario de croissance : un ralentissement marqué induirait une hausse de la part de la dépense sociale dans le PIB^{[4][5]}.

Dans le même temps, il apparaît crucial de parvenir à dégager dans les dix ans qui viennent des ressources pour financer les dépenses d'avenir pour le pays.

Financer la transition énergétique

Parce qu'elle réduit mécaniquement les émissions de gaz à effet de serre, une croissance ralentie de l'activité économique est souvent tenue comme un facteur favorable à la limitation de la hausse des températures. C'est un raisonnement à courte vue, pour deux raisons : premièrement, la réduction des émissions qu'il faut opérer d'ici 2027 (de 45 % environ pour s'inscrire sur une trajectoire mondiale compatible avec la limitation du réchauffement à 2°C)^[6] est d'un ordre de grandeur bien supérieur à ce qui pourrait être obtenu spontanément par une moindre croissance ;

1. Voir Sode A. (2016), « 2017-2027. La croissance mondiale, d'une décennie à l'autre », France Stratégie, mars.

2. En effet, les pessimistes doutent de la capacité du progrès technique à créer de l'emploi du fait qu'il s'accompagnerait, au moins dans un premier temps, d'un phénomène de substitution du capital au travail. De ce fait, il affaiblirait les revenus du plus grand nombre et par là le principal moteur de la croissance qu'est la demande. La faiblesse de la croissance s'accompagnerait ainsi d'une croissance des inégalités et d'un excès d'épargne lié à la forte concentration des richesses, entraînant une ère de « stagnation séculaire ».

3. Voir le rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social (2015), en ligne sur insee.fr

4. Voir Blanchet D., Bozio A. et Rabaté S. (2016), « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*.

5. Sode A. (2016), « 2017-2027. Dette, Déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? », France Stratégie, juillet.

6. Auverlot D. et Beeker E. (2016), « 2017-2027. Climat : comment agir maintenant ? », France Stratégie, avril. Cet ordre de grandeur est obtenu en supposant que les émissions de gaz à effet de serre sont réduites de l'ordre de 60 % entre 1990 et 2030, en tenant compte du fait qu'elles ont été réduites de l'ordre de 20 % entre 1990 et 2014.

deuxièmement, le risque d'une croissance trop faible serait qu'elle ne permette pas de financer l'effort requis pour décarboner l'économie.

Les ressources supplémentaires dégagées par la croissance devront être en partie affectées aux investissements pour la transition énergétique. Afin de réduire la demande d'énergie, des investissements conséquents devront être réalisés, notamment dans les transports et le bâtiment qui représentent respectivement 27 % et 20 % des émissions de gaz à effet de serre nationales. La production d'énergie, qui représente encore 12 % des émissions nationales, doit aussi être décarbonée plus avant. Au total, les investissements nécessaires sont estimés à près de 20 milliards d'euros par an pour atteindre les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte^[7] : environ 15 milliards d'euros dans la rénovation du bâtiment, 2,2 milliards d'euros dans le domaine des transports et 1,9 milliard d'euros dans les secteurs industriels sur la période 2015-2030^[8]. C'est donc près de 1 % du PIB qu'il faudra dégager chaque année en ressources supplémentaires pour financer ces investissements d'ici à 2027.

Améliorer les systèmes de formation initiale et tout au long de la vie

Dans le domaine de l'éducation, l'amélioration des résultats et la réduction des inégalités sociales et territoriales demanderont des efforts supplémentaires. La note « Quelles priorités éducatives ? »^[9] rappelle que la France sous-investit dans l'éducation, essentiellement dans le préprimaire, le primaire et l'enseignement supérieur. De surcroît, les efforts consacrés à compenser les écarts de performance entre territoires apparaissent insuffisants^[10]. Un effort supplémentaire d'investissement en capital humain de l'ordre de 1 point de PIB – sans préjuger de la répartition des efforts entre finances publiques, entreprises et ménages – fournit un ordre de grandeur raisonnable, même si l'amélioration

des résultats devra aussi passer par une réorganisation et des changements dans les modes d'enseignement.

Financer l'effort de sécurité intérieure et extérieure

La menace sur leur sécurité à laquelle la France et l'Europe font face appellera dans la décennie à venir des efforts supplémentaires en infrastructures, en équipements et en moyens humains. On ne dispose pas à ce stade de chiffrage d'ensemble de l'effort correspondant, mais on ne peut exclure qu'il soit d'ampleur significative.

Au final la croissance économique facilite les choix

Il est théoriquement toujours possible, y compris sans croissance, d'apporter des solutions aux défis auxquels fait face le pays. Par exemple, on peut financer la transition énergétique par de nouvelles taxes, ou encore assurer l'équilibre du système de retraite en augmentant les taux de cotisation ou en réduisant le montant des pensions. Ce type de mesures suppose cependant un effort qui sera nécessairement dommageable pour la partie de la population dont le revenu se trouvera ponctionné. La croissance simplifie les termes de ce type d'arbitrages : pourvoyeuse de ressources nouvelles, elle allège les efforts à consentir et permet d'atteindre une situation mutuellement avantageuse.

Il reste à savoir si, dans une approche moins matérielle, la croissance contribue au sentiment de bien-être des individus. Les économistes^[11] qui discutent cette question concluent généralement que la relation entre croissance et bien-être est positive sous certaines conditions, liées aux inégalités de revenus. Le degré de mobilité sociale au sein de la société est également un paramètre important, car des inégalités de revenus plus fortes seront mieux acceptées si elles sont le résultat légitime d'un effort individuel et si la société cherche à assurer, au départ, l'égalité des chances de chacun.

QUELS LIENS ENTRE CROISSANCE ET INÉGALITÉS ?

Dans la France des Trente Glorieuses, la croissance a joué le rôle de ferment unificateur d'une société divisée. Les conflits capital-travail restaient vifs mais chacun tirait des gains de productivité une amélioration de son propre niveau de vie. Pour reprendre les mots du président Kennedy, en France comme ailleurs, « la marée montante [soulevait] tous les bateaux ».

La croissance moderne n'est pas seulement plus faible, elle est aussi sensiblement moins unificatrice. Dans plusieurs économies avancées, elle s'est accompagnée d'une accentuation des inégalités de salaire et de revenu et n'a pas ou peu bénéficié au plus grand nombre. Dans ces conditions, elle fait l'objet de doutes croissants.

LES INÉGALITÉS SONT-ELLES LE PRIX DE LA CROISSANCE ?

La question de la compatibilité entre l'objectif de croissance et celui de la réduction des inégalités est l'une des plus débattues par les économistes^[12].

Dans les années 1950, Nicolas Kaldor^[13] identifie une série de faits stylisés au niveau macroéconomique : parmi eux, la constance du ratio entre capital et production et la stabilité des parts du revenu national attribuées au travail et au capital. De son côté, Simon Kuznets^[14] avance qu'au cours des différentes étapes de développement d'un pays, les inégalités entre les individus sont appelées à s'accroître dans un premier temps, avant de se réduire dans un second. Sur cette base, chercher à lutter contre les inégalités par la fiscalité et les transferts est nécessaire, mais à l'intérieur de certaines limites. Okun souligne dans les années 1970 qu'une redistribution des plus hauts revenus vers les moins aisés ne peut se faire qu'au prix d'une diminution du revenu national : la diminution de l'épargne au profit de la consommation immédiate conduit à une baisse de l'investissement et donc, à terme, de la production.

Ces faits stylisés ne décrivent plus la situation d'aujourd'hui. Dans nombre de pays avancés, la part de la

7. Loi n°2015-992 du 17 août 2015.

8. Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (2015), « Stratégie nationale bas-carbone – La France en action ».

9. Agacinski D., Harfi M. et Ly S. T. (2016), « 2017-2027 - Quelles priorités éducatives ? », France Stratégie, mai.

10. Dherbécourt C. et Le Hir B. (2016), « 2017-2027 - Dynamiques et inégalités territoriales », France Stratégie, juillet.

11. Clark A. et Senik C. (2008), « La croissance rend-elle heureux ? », in 27 questions d'économie contemporaine, Albin Michel.

12. Le débat a été fortement relancé depuis la parution du livre de Piketty T. (2013), *Le capital au XXI^e siècle*, éditions du Seuil.

13. Kaldor N. (1957) « A model of economic growth », *The Economic Journal*, décembre.

14. Kuznets S. (1955) « Economic growth and income inequality », *The American Economic Review*, mars.

rémunération du capital dans les revenus nationaux s'est accrue sur les vingt dernières années et les inégalités ont augmenté, notamment du fait des progressions de revenu enregistrées en haut de l'échelle^[15].

L'accroissement des inégalités salariales qui a accompagné la croissance des économies développées sur les dernières décennies est souvent expliqué par l'avènement d'un progrès technique qui favoriserait le travail qualifié. Plus précisément, il conduirait à une polarisation du marché du travail, c'est-à-dire à un accroissement simultané de la part des emplois correspondant aux métiers les plus qualifiés et les moins qualifiés, et à une baisse de la part des emplois des qualifications intermédiaires, recouvrant certaines formes de travail routinier, emplois pour lesquels les possibilités d'automatisation des tâches sont importantes. Même si l'ampleur du phénomène reste débattue^[16], cette polarisation se généraliserait à l'ensemble des secteurs de l'économie, sous l'effet de la diffusion des nouvelles technologies.

Plus récemment, Aghion *et al.*^[17] ont décrit d'autres types de liens, plus complexes, entre croissance et inégalités : l'innovation et le processus de création-destruction du tissu productif, à la source de la croissance, s'accompagneraient d'une augmentation des inégalités tout en haut de l'échelle des revenus, sans pour autant avoir un impact marqué sur l'évolution du restant des revenus, donc sur le niveau général des inégalités dans la société. En outre, davantage d'innovation ne se traduirait pas seulement par une hausse plus rapide du revenu des 1 % les plus riches, mais également par une mobilité sociale plus grande, et donc par un renforcement de l'égalité des chances. Ainsi, il pourrait y avoir un arbitrage à faire entre égalité des revenus à un instant donné et croissance, mais la croissance ne nuirait pas à l'équité si l'on tient compte des trajectoires individuelles de revenus sur une période plus longue.

Cette thèse paraît au premier abord mise à mal par les travaux de Miles Corak^[18] sur la courbe dite « de Gatsby le Magnifique », qui relie le niveau d'inégalités à la mobilité sociale. Les pays qui connaissent un niveau d'inégalités important se caractériseraient également par une faible mobilité sociale d'une génération à l'autre. Pour autant, les deux approches peuvent se rejoindre, s'il s'avère que les transmissions inter-générationnelles de capital humain, facteur clé des capacités des individus à innover, sont importantes.

Par ailleurs, le FMI^[19] et l'OCDE^[20] ont récemment étudié les effets du niveau d'inégalités sur le taux de croissance. Pour l'OCDE, la hausse des inégalités entre 1985 et 2005 aurait réduit en moyenne de 4,7 points le PIB des pays analysés. Une hausse des inégalités se traduirait en effet par un moindre investissement éducatif des personnes à faibles revenus, ce qui pèserait sur la croissance et contribuerait en retour à les accroître encore davantage.

Outre les inégalités dans la distribution des revenus, les inégalités de patrimoine font l'objet d'une attention renouvelée. La notion de richesse détenue ne peut se

limiter à la détention de capital physique de production, mais doit inclure l'ensemble des valeurs capitalisables permettant de générer des rentes^[21]. Selon certaines études, les inégalités de patrimoine pèseraient sur la croissance économique, notamment dans le cas où le capital est acquis par le biais de connivences politiques^[22].

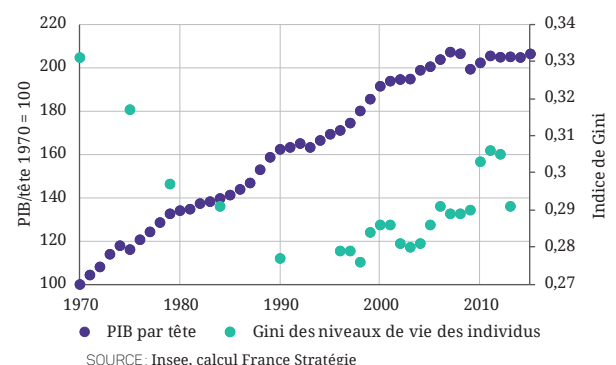
Au final, le lien entre croissance et inégalités n'est pas univoque, car il dépend de la nature des inégalités étudiées. Lorsque les inégalités trouvent leurs origines dans les systèmes institutionnels (éducation, formation, justice, santé), elles se traduisent par une faible mobilité sociale et freinent la croissance. Il en va de même lorsqu'elles sont liées à des situations de rente, sans relation avec l'effort fourni par l'individu qui en bénéficie^[23]. Les rentes de situation peuvent prendre des formes multiples : protection de certaines professions, caractère critique de certains métiers ou institutions qui leur confère un fort pouvoir de blocage ; rentes foncières ; législations trop protectrices dans le domaine du droit de la concurrence ou celui de la propriété intellectuelle, conduisant à protéger les bénéficiaires particuliers d'agents économiques déjà en place au détriment des entrants et de l'intérêt général. Il existe à l'inverse une forme plus acceptable d'inégalités, lorsque celles-ci résultent d'un processus d'innovation générant croissance et mobilité sociale. Cette forme d'inégalités serait compatible – au moins jusqu'à un certain point – avec une notion d'équité, contrairement aux autres formes, liées aux rentes de situation et à des systèmes institutionnels qui limitent l'égalité des chances.

QU'EN EST-IL EN FRANCE ?

Un lien entre croissance et inégalités peu évident

Au regard des évolutions sur longue période du PIB par tête et du niveau général des inégalités mesuré par l'indice de Gini^[24] (graphique 2), le lien entre croissance et inégalités n'apparaît pas évident en France (voir encadré 2 pour la description de différentes mesures d'inégalités de revenus). Tandis que le PIB par tête croît de façon quasi continue entre 1970 et 2007 et stagne ensuite, les inégalités de revenus présentent un profil en U, atteignant un minimum dans les années 1990 avant de remonter quelque peu depuis le début des années 2000^[25].

2 ÉVOLUTION DU PIB PAR TÊTE ET DE L'INDICE DE GINI DES NIVEAUX DE VIE DES INDIVIDUS DEPUIS 1970



SOURCE : Insee, calcul France Stratégie

15. Piketty T. (2013), *op. cit.*

16. Voir Goos M., Manning A. et Salomons A. (2009), « Job polarization in Europe », *American Economic Review*, 99(2), mai, p. 58-63 ; Autor D. (2014), « Polanyi's paradox and the shape of employment growth », présenté à l'Economic Policy Symposium « Reevaluating labor market dynamics », organisé par la Federal Reserve Bank of Kansas City, 21-23 août ; Goos M., Manning A. et Salomons A. (2014), « Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring », *American Economic Review*, 104(8), août, p. 2509-2526 ; Harrigan J., Reshef A. et Toubal F. (2016), « The march of the techies: technology, trade, and job polarization in France, 1994-2007 », NBER working paper series, National Bureau of Economic Research.

17. Aghion P., Akcigit U., Blundell R., Bergeaud A. et Hemous D. (2014), « Innovation and top income inequality », NBER working paper n° 21247 ; Aghion P., Akcigit U., Hyytinen A. et Toivanen O. (2016), « Living the American Dream in Finland: The social mobility of inventors », juillet.

18. Corak M. (2013), « Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility », IZA DP No 7520, juillet.

19. Ostry J.D., Berg A.G. et Tsangarides C.G. (2014), « Redistribution, Inequality, and Growth », IMF Staff Discussion Note, février.

20. OCDE (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, chapitre 2, mai.

21. Stiglitz J. (2015), « New theoretical perspectives on the distribution of income and wealth among individuals », NBER working paper, National Bureau of Economic Research.

22. Bagchi S. et Svejnar J. (2013), « Does Wealth Inequality Matter for Growth? The Effect of Billionaire Wealth, Income Distribution, and Poverty », Discussions paper series, IZA DP n° 7733, novembre.

23. Galbraith J. K. (2012), *Inequality and Instability. A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*, Oxford University Press ; Stiglitz J. E. (2012), *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Norton & Company.

Bien entendu, on ne peut conclure à une absence de lien entre croissance et inégalités sur la seule base de ces observations, car la période recouvre de nombreux changements institutionnels qui ont pu, par ailleurs, agir sur les inégalités. En particulier, la baisse des inégalités durant les années 1970 et 1980 s'explique pour beaucoup par la montée en charge du système de retraite par répartition, qui a permis de faire sortir de la pauvreté nombre de personnes âgées. Depuis le milieu des années 1990, au-delà de fluctuations de très court terme, l'indice de Gini est remonté de 2 à 3 points (d'un peu plus de 27 % à 30 % environ). Cette progression des inégalités résulte à la fois des mouvements enregistrés sur les revenus d'activité et sur les revenus du patrimoine ; mais elle a été freinée par un certain nombre de mesures, prises notamment depuis la crise de 2008-2009, tendant à renforcer la progressivité de l'impôt.

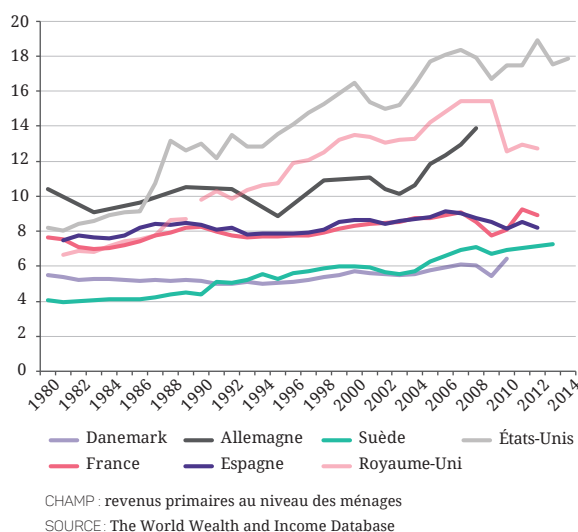
En comparaison internationale, une croissance en perte de vitesse et une montée des inégalités plutôt contenue

La décennie qui vient de s'écouler aura été fortement marquée par la crise économique et financière de 2008-2009 : la croissance économique de la France a été nettement plus faible que celle des décennies précédentes, accentuant ainsi un ralentissement structurel déjà perceptible auparavant^[26]. Certes, ces évolutions ne sont pas propres à notre pays et concernent la plupart des pays industrialisés, mais l'écart s'est creusé avec certains pays du nord de l'Europe, en particulier l'Allemagne (graphique 3). Ce décrochage relatif, s'il se poursuivait, dans les dix prochaines années conduirait à un revenu par tête en France inférieur de 25 % à celui de l'Allemagne en 2027, contre 15 % aujourd'hui.

Sur le plan des inégalités dans la distribution des revenus, la progression observée en France depuis la fin des années 1990 apparaît plutôt plus mesurée que dans nombre d'autres pays développés. C'est vrai d'une façon générale, c'est vrai également si l'on concentre l'analyse sur la part des revenus primaires (revenus du travail et du capital, avant impôts et transferts sociaux) revenant au 1 % les plus aisés, dont la progression, certes avérée, est demeurée relativement contenue (graphique 4).

De fait, depuis le début des années 1990, la part des fruits de la croissance des revenus allouée aux ménages les plus aisés en France (de l'ordre de 30 % pour le top 10 %, dont un peu plus de 10 % pour le top 1 %)

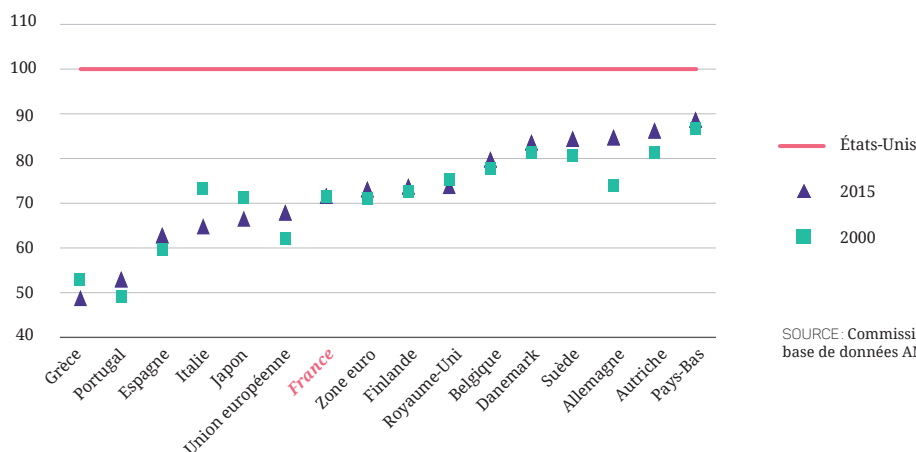
4 PART DU REVENU DÉTENUE PAR LE TOP 1 % ENTRE 1980 ET 2014



est nettement plus faible qu'aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Allemagne, alors même que les inégalités tout en haut de l'échelle étaient déjà plus fortes dans ces trois pays il y a vingt-cinq ans. De leur côté, les pays scandinaves demeurent plus égalitaires, mais l'éventail des revenus s'y est sensiblement accru. En évolution par sous-période, le top 10 % a subi plus fortement que la moyenne le ralentissement économique en France, à l'inverse du top 1 %. Cette situation est différente de celle du Royaume-Uni, où les parts des hauts revenus ont subi fortement les effets de la crise, et de celle de l'Allemagne, où la croissance a largement bénéficié aux hauts revenus, en particulier au top 1 % dans les années 2000.

D'une façon générale, les inégalités dans la distribution des revenus d'activité ont été contenues en France par rapport à d'autres pays, en partie grâce à l'existence d'un salaire minimum relativement élevé et à un recours plus faible au travail à temps partiel^[27]. Par rapport aux autres pays développés, la France se distingue davantage par des inégalités marquées face à l'emploi : si l'on ajoute aux chômeurs les personnes qui font partie du halo du chômage et celles qui sont en sous-emploi, ce sont aujourd'hui près de 6 millions de personnes qui souhaiteraient pouvoir travailler ou travailler plus ; les moins qualifiés sont surreprésentés au sein de cette population^[28].

3 PIB PAR TÊTE PAR RAPPORT AUX ÉTATS-UNIS EN 2000 ET 2015 (EN PARITÉ DE POUVOIR D'ACHAT, PIB US=100)



24. Le coefficient de Gini est un indicateur de mesure des inégalités compris entre 0 et 1. La valeur 0 correspond à une situation où tous les individus ont des revenus identiques et la valeur 1 à une situation où une seule personne s'accapare l'ensemble des revenus.

25. Dans Boiron A. (2016), « Évolution des inégalités de niveau de vie entre 1970 et 2013 », Insee Références, les mêmes faits stylisés sont mis en évidence entre l'indice de Gini et le revenu disponible brut par unité de consommation.

26. La croissance économique de la France, de 2,5 % par an en moyenne dans les années 1980, a ralenti à 2,2 % dans les années 1990 et 2,1 % de 2000 à 2007. Les taux de chômage sur ces deux dernières périodes étaient en moyenne respectivement de 7,5 % et 9,3 %. Depuis la crise économique et financière, la croissance est tombée à 0,5 % par an en moyenne et le chômage n'est plus redescendu sous les 9 % depuis 2009.

27. Checchi D. et García-Peñalosa C. (2008), « Labor market institutions and income inequality », *Economic Policy*, p. 601-649, octobre.

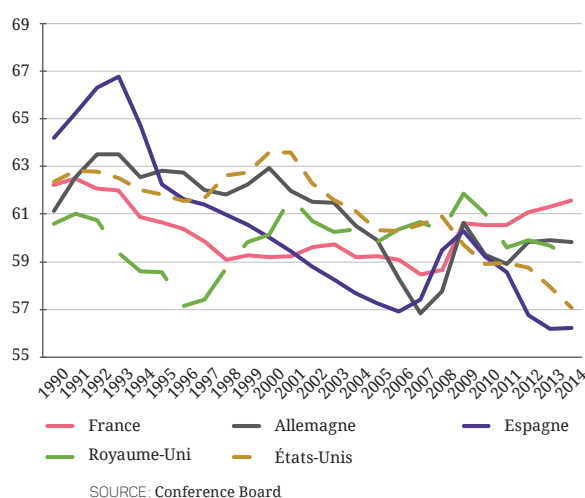
28. Brun-Shammé A., Garner H., Le Ru N. et Naboulet A. (2016), « 2017-2027. Quels leviers pour l'emploi ? », France Stratégie, mai.

Par ailleurs, au contraire de nombreux pays développés, au premier rang desquels on trouve les États-Unis, l'accroissement des inégalités en France ne semble pas le résultat d'une déformation du partage des richesses en faveur du capital et au détriment du travail (graphique 5).

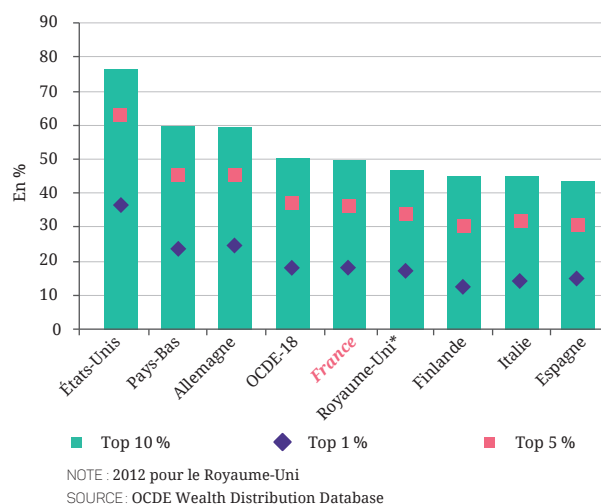
En ce qui concerne la distribution du patrimoine au sein de la population, la France se situe au niveau de la moyenne des pays de l'OCDE quant aux parts du patrimoine détenues par les 10 %, 5 % et 1 % des individus les mieux dotés (graphique 6). Elle se situe loin derrière les États-Unis ou l'Allemagne, mais est plus inégalitaire que le Royaume-Uni, la Finlande, l'Italie ou l'Espagne.

Sur les vingt dernières années, les inégalités de patrimoine se sont nettement accrues depuis le milieu des années 1990 en France, sous l'effet d'une polarisation entre les ménages propriétaires de leur résidence principale, qui ont bénéficié de l'envolée des prix du logement (multiplication des prix quasiment par deux entre 1997 et 2008), et les ménages locataires, dont le patrimoine a peu évolué. En revanche, les inégalités de patrimoine dans la moitié la plus dotée de la population ne se sont pas accentuées, car la valeur des hauts patrimoines financiers (qui concernent les plus fortunés) a progressé à un rythme comparable à celui du prix de la pierre.

5 PART DES RÉMUNÉRATIONS DU TRAVAIL DANS LA VALEUR AJOUTÉE DANS PLUSIEURS PAYS (EN %)



6 PART DU PATRIMOINE DÉTENUE PAR DIFFÉRENTS CENTILES EN 2010



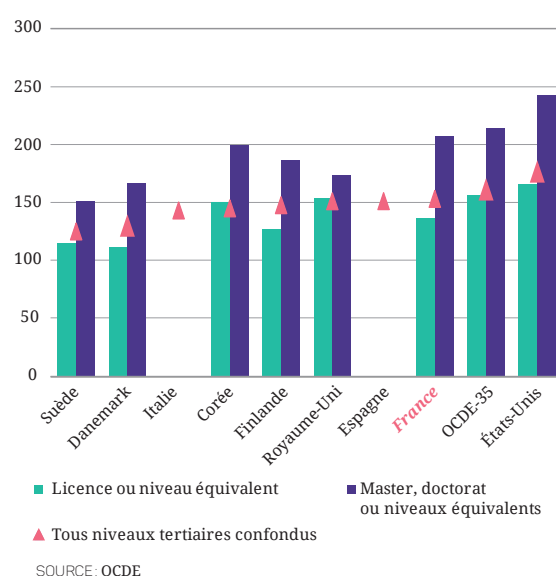
QUELS LEVIERS POUR AGIR ?

Le contexte d'une croissance potentielle relativement faible et d'une hausse modérée des inégalités conduit à s'interroger sur les leviers d'action permettant d'améliorer l'efficacité de notre modèle social et de renforcer notre modèle productif. Plusieurs pistes méritent d'être explorées. Certaines permettent de gagner sur les deux tableaux. D'autres supposent de procéder à certains arbitrages.

Améliorer l'éducation et la formation tout au long de la vie

Lorsque le progrès technique favorise la demande de main-d'œuvre plus qualifiée et que celle-ci est limitée en quantité, les écarts de revenus entre plus et moins qualifiés se creusent. La prime salariale dont bénéficie une personne plus qualifiée en France est dans la moyenne de l'OCDE, mais elle est plus élevée que dans beaucoup d'autres pays européens (graphique 7). L'OCDE^[29] souligne l'existence d'une dualité au sein de la population active en France : d'un côté, une minorité de personnels spécialistes ou généralistes très bien formés, aptes à développer et mettre en œuvre les innovations ; de l'autre, une fraction importante de la population peu ou mal formée qui reste à l'écart de l'innovation.

7 PRIME À L'ÉDUCATION SELON LE NIVEAU DE FORMATION TERTIAIRE EN 2013 (NIVEAU DE REVENU MOYEN POUR LES DIPLÔMÉS DU DEUXIÈME CYCLE DU SECONDAIRE = 100)



29. OCDE (2014), *Examens de l'OCDE des politiques d'innovation*, France.

Cette faiblesse renvoie à celle de notre système de formation initiale et continue, mise en évidence par plusieurs enquêtes internationales^[30]. La performance des élèves de 15 ans en France a baissé sur dix ans et se situe seulement au niveau de la moyenne des pays de l'OCDE. Il en est de même pour les compétences des adultes. En outre, les inégalités éducatives liées aux origines sociales et géographiques apparaissent supérieures à la moyenne. Notre potentiel de croissance s'en trouve affecté, en même temps que notre capacité à lutter contre les inégalités, qui se perpétuent via un fort déterminisme social. Un relèvement du niveau des compétences serait bénéfique tant socialement qu'économiquement.

Comment investir plus dans l'éducation ? Comment faire évoluer le contenu de l'enseignement et du métier d'enseignant ? Quelle politique éducative et quels moyens consacrer à la réduction des déterminismes sociaux ? Comment réorganiser la formation professionnelle pour la rendre accessible à tous ? Comment faire évoluer notre système éducatif pour mettre en place une véritable formation tout au long de la vie^[31] ?

Améliorer la mobilité sociale et réduire les discriminations

En France la mobilité sociale demeure faible^[32]. Un fils de cadre sur deux devient cadre contre un fils d'ouvrier sur dix^[33]. Un tiers des filles de cadres deviennent cadre et seulement une fille d'ouvrier sur vingt-cinq.

En donnant la possibilité à tous les individus de participer au processus de production à hauteur de leurs talents, l'amélioration de l'égalité des chances recèle un potentiel important de croissance et de réduction des inégalités.

De fait, en France, les inégalités face à et dans l'emploi demeurent importantes. Qu'elles s'exercent au détriment des femmes ou des personnes issues de l'immigration (la « deuxième génération »), elles pèsent sur le niveau des richesses créées. Établir un accès équitable au marché du travail et égaliser les conditions d'emploi (salaires, durée du travail) augmenterait significativement la croissance. Cette offre de travail supplémentaire pourrait également réduire la pression à la hausse sur les salaires très élevés. La lutte contre les discriminations, qui permet une meilleure allocation des talents et lève certaines barrières pour accéder à l'emploi, pourrait accroître le PIB de l'ordre de 7 %^[34]. En admettant que cette lutte porte ses fruits sur vingt ans, c'est près de 0,35 point de croissance annuelle additionnelle qui pourrait être généré sur cette période.

Quelles sont les politiques à mener pour accroître la mobilité sociale ? Comment lutter efficacement contre toutes les discriminations sur le marché du travail ? Comment, plus généralement, accroître l'emploi féminin, y compris à temps plein, tout en conciliant vie professionnelle et vie personnelle ? Comment forcer les entreprises et l'État à tendre vers la parité à tous les niveaux ? Quels objectifs pouvons-nous nous fixer à l'horizon 2027 ?

Plus généralement, comment parvenir à faire baisser le chômage structurel, dont le niveau trop élevé en France pèse sur l'activité et est une source majeure d'inégalités ?

Quels objectifs pour la politique fiscale ?

La croissance spectaculaire des inégalités dans les pays anglo-saxons à partir des années 1980, essentiellement dans la portion la plus haute de l'échelle des rémunérations, s'explique pour partie par la politique fiscale mise en œuvre dans ces pays, consistant à abaisser les taux marginaux d'imposition des tranches de revenus les plus élevées. En France, ce mouvement a été plus tardif, plus mesuré, et il a été inversé depuis la crise de 2008-2009.

Dans un contexte où le niveau des prélèvements est aujourd'hui considéré comme plutôt élevé, certains affirment que recourir par trop à l'outil fiscal pour diminuer les inégalités de revenus découragerait l'esprit d'entreprise, freinerait l'innovation et obérerait nos capacités de croissance. D'autres estiment au contraire qu'il subsiste des marges de manœuvre en matière de politique redistributive. De même, pour les uns, la taxation du patrimoine découragerait l'investissement, alors que, pour les autres, elle favoriserait l'équité en diminuant le poids des rentes et des héritages sur les destins individuels.

Faut-il accroître encore la progressivité des impôts sur le revenu et, si oui, comment ? Un système plus redistributif peut-il être mis en place sans accroissement des taux marginaux d'imposition ? La performance du système socio-fiscal peut-elle être améliorée ? Comment repenser la taxation du capital si l'on vise à rendre plus efficace son utilisation dans le système productif ? Comment la repenser si l'on vise à améliorer l'équité ? Faut-il taxer plus fortement les héritages et les donations ?

Quel rôle pour les services publics ?

Le rôle de l'État dans la réduction des inégalités et dans le soutien au potentiel de croissance passe également par les services qu'il procure à la population et plus généralement à l'ensemble des acteurs économiques. L'éducation est bien sûr l'un des services publics majeurs dans ce domaine, mais beaucoup d'autres types de services ont leur rôle à jouer. Les services de transports, l'accès aux soins ou encore l'accès au numérique et aux services d'information et de communication peuvent contribuer à l'égalité des chances et au dynamisme économique. **Quels sont les services publics qui jouent un rôle primordial dans la réduction des inégalités et dans le soutien à la croissance ? Quels sont ceux qui doivent être renforcés ?**

Comment soutenir l'innovation ?

L'innovation est un moteur crucial pour la croissance, du fait des gains de productivité qu'elle génère. Elle peut certes également accroître les inégalités de revenus primaires si le progrès technique est biaisé. Elle peut aussi favoriser l'équité en contribuant au renouvellement du tissu productif et en récompensant l'effort et le talent des individus.

30. Agacinski D., Harfi M. et Ly S. T. (2016), « 2017-2027. Quelles priorités éducatives ? », *op. cit.*

31. Les questions pour le débat sur ce thème rejoignent largement celles des notes 2017-2027 sur les priorités éducatives, *op. cit.* Voir également Dherbécourt C. et Le Hir B. (2016), « 2017-2027. Dynamiques et inégalités territoriales », France Stratégie, juillet ; Aussilloux V. et Sode A. (2016), « 2017-2027. Compétitivité que reste-t-il à faire ? », France Stratégie, mars ; Brun-Shammé A., Garner H., Le Ru N. et Naboulet A. (2016), « 2017-2027. Quels leviers pour l'emploi ? », *op. cit.*

32. Peugny C. (2013), *Le destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*, éditions du Seuil, coll. « La République des idées ».

33. Insee (2003), Enquête sur la formation et la qualification professionnelle (FQP).

34. Dherbécourt C., Gilles C. et al. (2016), « Le coût des discriminations », France Stratégie (à paraître).

Auteurs :
Christel Gilles
Boris Le Hir
David Marguerit

35. Commission européenne (2015),
*Innovation Union
Scoreboard 2015.*

36. Commission nationale
d'évaluation des politiques
d'innovation (2016),
*Quinze ans de politiques
d'innovation en France*,
premier rapport de la
CNEPI, France Stratégie.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry,
commissaire général

Directeur de la rédaction :
Fabrice Lengart,
commissaire général adjoint

Secrétaire de rédaction :
Valérie Senné

Impression :
France Stratégie

Dépôt légal :
août 2016
N° ISSN 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Rouillé,
directeur du service
Édition-Communication,
01 42 75 61 37,
jean-michel.rouille@
strategie.gouv.fr

Joris Aubrespin,
chargé des relations presse
01 42 75 60 27
06 20 78 57 18
joris.aubrespin@
strategie.gouv.fr

France Stratégie
18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
01 42 75 60 00

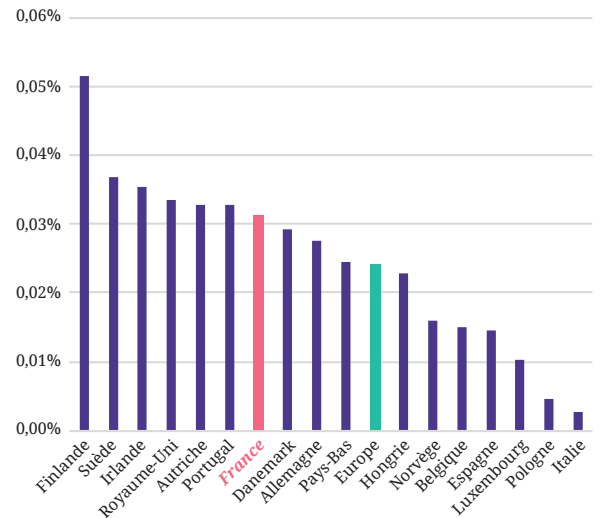
En vue d'éclairer
les choix collectifs
par des travaux d'étude
et de prospective,
France Stratégie a engagé
le projet « 17/27 » visant
à analyser les enjeux
de la décennie qui suivra
la prochaine élection
présidentielle. Des
documents thématiques
produits par les experts
de France Stratégie sont
publiés sur un site web
spécifique qui accueille
aussi des contributions
d'experts et d'acteurs de
la société civile. Aucun
des documents publiés
dans ce cadre n'a
vocation à refléter la
position du gouvernement.

L'engagement de l'État en faveur de l'innovation (hors investissement public de R&D) a plus que doublé pour atteindre 0,5 point de PIB. Malgré cet effort, les résultats sont mitigés. Nous n'atteignons ni les objectifs d'effort de R&D de 3 % du PIB que la France s'est fixés, ni les meilleures performances^[35]. Au-delà du montant des aides publiques, la multiplication des instruments (multiplication par deux en quinze ans du nombre de dispositifs publics de soutien^[36]) peut conduire à une complexification et à un saupoudrage des moyens, qui réduit leur efficacité. Il est possible que les différents dispositifs maintiennent artificiellement en vie des entreprises peu performantes, ce qui freinerait la bonne allocation des ressources dans l'économie.

Des problèmes liés au financement privé de l'innovation émergent aussi. Le capital-risque est relative-ment plus abondant que la moyenne européenne (graphique ⑤), mais la France est encore loin des meilleurs tels que la Finlande, la Suède ou le Royaume-Uni. De surcroît, depuis 2008, le flux net de capital-risque est négatif : la France investit davantage en capital-risque à l'étranger que des capitaux étrangers ne viennent s'investir sur des projets français.

Quelles sont les actions à mener pour accroître l'innovation en France ? L'intervention publique est-elle désormais trop forte ? L'environnement législatif et fiscal pose-t-il problème ? Comment favoriser

⑤ CAPITAL RISQUE TOTAL SELON LA LOCALISATION DES INVESTISSEMENTS EN % DU PIB, 2015



SOURCE : EVCA, Market Statistics

le capital-risque et l'internationaliser davantage ? Faut-il encourager fiscalement la prise de risque en France, quitte à accroître l'éventail des rémunérations ?



La croissance mondiale
d'une décennie à l'autre



Tirer parti de la
révolution numérique



Quelles priorités éducatives ?



Dettes, déficit, dépense :
perspectives pour les finances publiques



Nouvelles formes du travail
et de la protection des actifs



Jeunesse, vieillissement :
quelles politiques ?



Europe : sortir
de l'ambiguïté constructive ?



Dynamiques
et inégalités territoriales



Compétitivité :
que reste-t-il à faire ?



Climat : comment
agir maintenant ?



Quels leviers
pour l'emploi ?



Croissance et répartition
des revenus

Comment réorienter et
simplifier la fiscalité

NOUS SUIVRE

RETROUVEZ EN LIGNE
L'INTÉGRALITÉ
DE LA THÉMATIQUE



www.francestrategie1727.fr
#FS1727

RETROUVEZ LES DERNIÈRES
ACTUALITÉS DE
FRANCE STRATÉGIE

f francestrategie

@Strategie_Gouv

www.strategie.gouv.fr