RÉUNION MINISTÉRIELLE DE L'OCDE SUR LES POLITIQUES SOCIALES

FORUM, Paris, 2 mai 2011

Lutter contre les inégalités

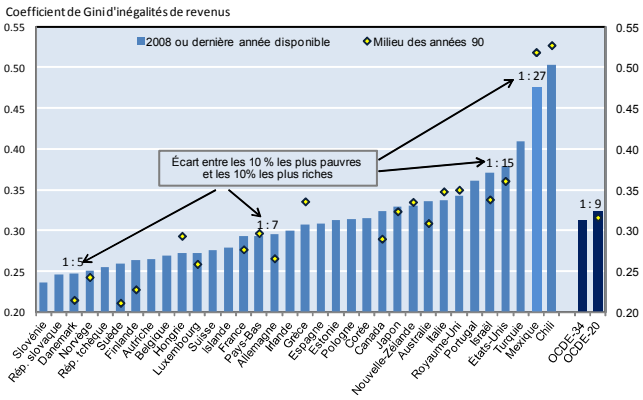
Ces dernières décennies, l'écart entre les riches et les pauvres s'est creusé dans la majorité des pays de l'OCDE. Les inégalités de revenus se sont accrues dans plus des trois quarts des économies membres et dans de nombreux pays émergents. Cette situation soulève des difficultés économiques, politiques et éthiques et pourrait amplifier le phénomène des laissés-pour-compte dans une économie en perpétuelle mutation. Quelles mesures adopter pour que la croissance économique soit plus forte et plus juste ?

Quelle est l'ampleur des inégalités entre les pays de l'OCDE et les économies émergentes ?

En 2008 environ, dans les pays de l'OCDE, les revenus des 10 % les plus aisés étaient pratiquement neuf fois supérieurs en moyenne à ceux des plus démunis. On relève cependant de fortes disparités entre les pays. Dans certains pays nordiques et d'Europe centrale, l'écart est bien moindre, les revenus des 10 % les mieux lotis étant cinq fois plus élevés que ceux des 10 % les plus modestes, alors qu'au Mexique et au Chili, ils représentent plus de 25 fois ceux des plus pauvres. Dans la majorité des économies, la montée des inégalités est due au fait que les ménages fortunés s'en sont nettement mieux sortis que les familles à faible revenu ou à revenu intermédiaire.

Graphique 1. Fortes disparités des écarts entre les riches et les pauvres dans les pays de l'OCDE

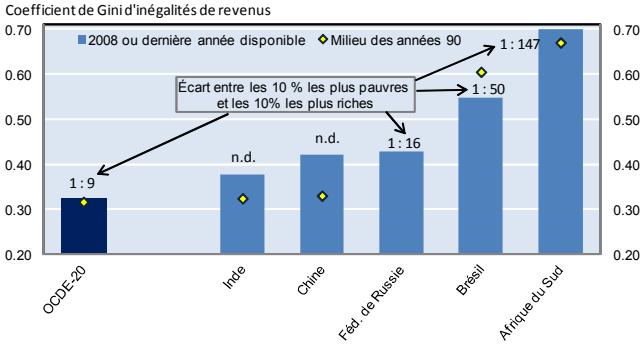
Ampleur des inégalités durant la dernière année disponible avant la crise et au milieu des années 90



Source : Données provisoires extraites de la *Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté* (www.oecd.org/els/social/inegalite).

Graphique 2. Les inégalités sont généralement marquées dans les grandes économies émergentes

Ampleur des inégalités durant la dernière année disponible avant la crise et au milieu des années 90



Source : OCDE (2010), *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa - The Role of Labour Market and Social Policies* (www.oecd.org/els/social/inequality/emergingeconomies).

Dans les économies émergentes, l'accélération de l'intégration dans l'économie mondiale et l'adoption de réformes se sont traduites par une forte croissance économique. Des progrès considérables ont ainsi été réalisés sur le front de la réduction de *l'extrême pauvreté*, qui par définition concerne les personnes vivant avec moins de 1.25 USD par jour. Néanmoins, cette montée des inégalités de revenus intervient alors qu'elles étaient déjà fortes dans les économies émergentes, à l'exception du Brésil où elles ont fortement reculé ces dix dernières années. Dans ce pays, les plus modestes ont amplement tiré parti de la progression des revenus en termes réels, alors qu'en Afrique du Sud, en Chine et en Inde, la concentration des revenus entre les mains des plus aisés s'est accrue. Mais même au Brésil, l'écart entre les revenus moyens des 10 % les plus riches et ceux des 10 % les plus

pauvres demeure de 1:50, contre 1:79 au début des années 90.

La crise économique a pesé plus avant sur la distribution des revenus dans les pays de l'OCDE comme dans les économies émergentes. Bien qu'il soit encore trop tôt pour en constater pleinement les effets, certaines tendances se dessinent. L'évolution des revenus du travail ayant amplement contribué au creusement des inégalités de revenus ces dernières années, il est vraisemblable que les millions d'emplois détruits ont joué un rôle à cet égard et que les revenus intermédiaires s'en sont ressentis. Parallèlement, les hauts revenus se sont inscrits en retrait ; ce phénomène peut avoir entraîné une diminution des inégalités, pour un temps du moins. De nombreux gouvernements s'engageant sur la voie de l'assainissement des finances publiques, on peut en attendre de nouvelles retombées sur les inégalités, en fonction des domaines dans lesquels les dépenses publiques seront comprimées et de l'ampleur de ces réductions ou encore des impôts qui seront relevés.

Comment expliquer la montée des inégalités de revenus ?

Il est fréquent de tenir la mondialisation pour responsable de cette hausse des inégalités. L'augmentation de la productivité et les possibilités accrues de commercer et de réaliser des investissements directs étrangers (IDE) qu'apporte la mondialisation ont contribué à accroître le potentiel de croissance des économies avancées et émergentes. Cependant, les avantages découlant d'une meilleure intégration des échanges et de l'IDE et d'une accélération de la croissance économique ne se distribuent pas toujours équitablement. Les travailleurs les plus spécialisés et les plus diplômés des pays de l'OCDE et de certaines économies émergentes sont ceux qui en ont tiré le plus grand parti. La mondialisation de l'économie revêt cependant de multiples facettes, comme l'ouverture des marchés, l'intégration des marchés de capitaux, la délocalisation de la production et les migrations internationales. Chacune d'elles peut influer sur les inégalités et doit être prise en compte pour évaluer l'impact global.

On note également d'autres grands facteurs d'inégalités. Les pays de l'OCDE sont confrontés au vieillissement de leur population, phénomène qui va toucher les économies émergentes sous peu, à un rythme bien plus soutenu. L'évolution des structures familiales accentue également la disparité des revenus des ménages. De nouveaux travaux menés par l'OCDE sur les causes de la montée des inégalités montrent que l'évolution de la réglementation des marchés de produits et du marché du travail influe davantage sur la distribution des salaires que la mondialisation de l'économie. La progression du travail à temps partiel, le développement des contrats de travail atypiques et la diminution du nombre de personnes couvertes par une convention collective dans de nombreux pays de l'OCDE ont également renforcé les disparités de salaires. Les modifications des modalités de rémunération des cadres et la hausse des produits de l'investissement ont dopé la rémunération des plus hauts revenus. Dans bien des pays, les politiques fiscale et redistributive ont plus souvent échoué à enrayer la forte progression des inégalités de revenus primaires. Par ailleurs, l'augmentation du taux d'activité des femmes et du niveau de compétence de la population active ont compensé en partie la montée des inégalités. Pour concevoir des politiques contre le creusement des inégalités, il est donc nécessaire de prendre en compte les écarts entre hommes et femmes dans l'éducation et l'emploi.

Ce creusement des inégalités de revenus est antérieur au déclenchement de la crise économique et financière mondiale. D'aucuns ont fait valoir, cependant, que les inégalités comptent parmi les facteurs qui ont contribué à l'éclatement de la crise. La redistribution des moins bien lotis, qui dépensent une plus grande part de leurs revenus, en faveur des plus aisés, qui dépensent une moindre proportion et épargnent une part plus importante de leurs revenus, peut avoir pour effet de réduire la demande globale. C'est parfois le cas lorsque les ressources sont redistribuées des ménages qui n'ont qu'un accès limité au crédit vers ceux qui ont plus de facilités dans ce domaine. Cela peut aussi avoir suscité une politique de taux d'intérêt bas et entraîné une hausse de l'endettement des ménages intenable à long terme. Dans le même temps, la quête de rendements élevés des investisseurs dont les revenus ont progressé à un rythme rapide pourrait avoir contribué à la formation de bulles des prix des actifs. L'existence d'inégalités importantes et en progression peut donc avoir alimenté l'instabilité économique.

Les ressorts des inégalités de revenus sont différents dans les économies émergentes. Dans ces pays, la forte proportion des emplois existant dans le secteur informel favorise grandement les inégalités. Les actifs occupés dans ce secteur occupent généralement des emplois peu rémunérés et peu productifs et sont, dans la plupart des cas, exclus des régimes officiels de protection sociale. Si l'emploi informel a sensiblement fléchi au Brésil depuis le milieu des années 90, il a progressé en Afrique du Sud, en Chine et en Inde. Parmi

les autres grands facteurs d'inégalités dans les pays émergents citons les disparités entre des régions ou des groupes ethniques différents, les populations rurale et urbaine, et les travailleurs immigrés et non immigrés.

Pourquoi les responsables politiques doivent-ils se soucier des inégalités ?

La montée des inégalités de revenus crée des difficultés économiques, sociales et politiques. Elle peut ralentir l'ascenseur social, les actifs talentueux et travailleurs ayant plus de difficultés à en tirer les fruits qui leur reviennent. La mobilité des rémunérations intergénérationnelle est faible dans les pays où les inégalités sont fortes, tels les États-Unis, l'Italie et le Royaume-Uni, et bien plus élevée dans les pays nordiques, où les revenus sont mieux répartis. L'absence d'égalité des chances qui en résulte va inévitablement peser sur les performances économiques dans leur ensemble, bien que de façon indirecte. Les inégalités suscitent également des difficultés sur le plan politique car elles nourrissent le ressentiment social et génèrent une instabilité politique. Elles peuvent aussi alimenter des aspirations populistes, protectionnistes et antimondialistes. Les citoyens cessent d'être favorables au libre-échange et à l'ouverture des marchés dès lors qu'ils ont le sentiment d'y perdre tandis qu'une poignée y gagne en s'enrichissant sans cesse.

Quelles mesures prendre pour réduire les inégalités ?

Les politiques sociales, budgétaires et du marché du travail jouent un rôle majeur dans la redistribution des revenus. En moyenne, les transferts, ainsi que les impôts sur le revenu et les bénéfices réduisent les inégalités d'un tiers et la pauvreté de 60 % environ dans les pays de l'OCDE. Mais les effets redistributifs du système fiscal et des transferts sur les inégalités et la pauvreté se sont atténués dans de nombreux pays au cours des dix dernières années. En respectant les budgets actuels, il serait possible d'accroître l'efficience des mesures qui agissent sur les causes de la montée des inégalités, par exemple en recourant davantage aux prestations liées à l'emploi qui incitent les chômeurs à reprendre une activité et procurent un complément de revenu aux ménages modestes. Les pouvoirs publics se doivent également d'améliorer l'égalité d'accès et de qualité de l'éducation et de la formation, ce qui permettra aux actifs de retrouver un emploi mieux rémunéré, et donc de réduire les inégalités.

Mais les inégalités ne concernent pas uniquement les revenus, elles concernent d'autres dimensions à prendre en compte pour les politiques publiques. Les services publics, comme la santé, l'éducation, le logement ou les services d'accueil, contribuent aussi à atténuer les inégalités. Certains pays recourent davantage à ces services qu'aux transferts. Dans les pays de l'OCDE, les effets redistributifs des services publics correspondent en moyenne aux deux tiers de l'impact de la fiscalité et des transferts. L'existence de services publics et notamment d'un enseignement de qualité représente en outre un investissement à long terme de nature à favoriser l'ascension sociale, ainsi que l'égalité des chances à long terme.

Il est plus malaisé de mettre en œuvre des politiques redistributives dans les économies émergentes en raison de l'importance de leur secteur informel. Par conséquent, les programmes de prestations ciblées, comme les transferts conditionnels, sont peut-être plus efficace pour réduire les inégalités tout en servant d'autres objectifs, comme l'utilisation accrue des services sanitaires et éducatifs. La mise en place de retraites de base universelles et d'allocations de naissance sans condition à un taux plus élevé pour les familles les plus démunies peuvent également servir à réduire la pauvreté, comme le montre l'exemple de l'Afrique du Sud. À moyen terme, toutefois, la solution la plus efficace pour réduire la pauvreté et les inégalités consiste à promouvoir la création d'emplois plus intéressants dans le secteur formel, et d'élargir la couverture des systèmes de protection sociale. Les mesures visant à améliorer les conditions offertes aux entreprises peuvent être d'un coût avantageux pour les pouvoirs publics et elles peuvent favoriser les créations et le développement d'entreprises, et donc l'emploi, dans le secteur informel.

Notes des graphiques :

Graphiques 1 et 2 : Les inégalités sont mesurées à l'aide du coefficient de Gini, qui varie de 0 – lorsque la distribution des revenus est parfaite, c-à-d que tout le monde perçoit les mêmes revenus – à 1 – qui correspond à une situation d'inégalités maximales où l'ensemble des revenus est capté par une seule personne. L'écart entre les 10 % les plus riches et les plus pauvres correspond au rapport entre les revenus moyens des déciles inférieur et supérieur. Les coefficients de Gini sont basés sur des concepts de revenus différents : sur des revenus équivalents pour les pays de l'OCDE et la Fédération de Russie ; sur des revenus par habitant pour le Brésil, la Chine et l'Afrique du Sud ; et sur la consommation par habitant pour l'Inde.

Les données statistiques sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Questions

1. **Comment améliorer la répartition des avantages découlant de la mondialisation de l'économie et du progrès technologique ?**

2. **Quelles politiques sociales et du marché du travail (fiscalité et transferts inclus) permettent le mieux de réduire les inégalités de revenus et de patrimoine dans les pays de l'OCDE et les économies émergentes et favorisent une croissance économique plus forte et plus juste, notamment en période d'assainissement budgétaire ?**

3. **Quel rôle les services publics, comme la santé, l'éducation, le logement et les services d'accueil, jouent-ils dans la réduction des inégalités ?**

www.oecd.org/social/ministerielle