



Francesca Bastagli, David Coady et Sanjeev Gupta

## La lutte contre les inégalités de revenus par les dépenses sociales a été plus efficace dans les pays avancés que dans les pays en développement

L'AGGRAVATION des inégalités de revenus est au cœur des débats, tant dans les pays avancés que dans les pays en développement. La mondialisation, les réformes du marché du travail et les progrès technologiques — qui tendent à favoriser une main-d'œuvre plus qualifiée — sont autant de facteurs importants qui expliquent ce phénomène.

Les décideurs comme les chercheurs se disent très inquiets des conséquences économiques et sociales de l'augmentation régulière, et souvent marquée, de la part du revenu total perçue par les couches les plus aisées. Beaucoup jugent crucial de réduire ces inégalités pour favoriser un meilleur accès aux débouchés économiques, sociaux et politiques.

Si une certaine inégalité est nécessaire pour stimuler la croissance et l'investissement, il apparaît que des disparités trop marquées peuvent nuire à la croissance (voir «Égalité et efficacité», *F&D*, septembre 2011). Plusieurs éminents experts ont récemment fait valoir que l'aggravation des inégalités de revenus était un facteur important de la crise financière.

Que peuvent faire les pouvoirs publics pour remédier à de fortes inégalités? Dans une récente

étude du FMI, nous avons examiné les tendances mondiales des inégalités de revenus et en quoi la politique budgétaire — dépenses et fiscalité — peut jouer pour les réduire.

Dans les *pays avancés*, la politique budgétaire a largement réduit les inégalités. Il sera toutefois sans doute difficile de préserver sa fonction redistributive en raison de l'assainissement que devront opérer beaucoup de pays au cours des décennies à venir pour ramener leur dette publique à des niveaux viables.

En revanche, la politique budgétaire n'a que peu contribué à la redistribution des revenus dans les *pays en développement*, faute de moyens pour financer des dépenses publiques redistributives. Pour réduire les inégalités, les gouvernements de ces pays ont besoin de mobiliser davantage de recettes et de mettre au point des instruments redistributifs, comme les caisses de retraite publiques et les transferts ciblés.

### Le mécanisme de l'inégalité de revenus

Pour étudier les tendances mondiales en matière d'inégalités de revenus, nous avons constitué une base de données exhaustive sur le revenu disponible (ce que les ménages peuvent dépenser, compte tenu

# Égalité des chances

des prestations sociales et de l'impôt sur le revenu) dans 150 pays avancés et en développement, entre 1980 et 2010. Nous avons utilisé le coefficient de Gini, l'indicateur le plus courant de l'inégalité de revenus, pour apprécier l'évolution de la répartition des revenus (le coefficient de Gini va de 0, lorsque tout le monde a le même revenu, à 1, lorsqu'une seule personne touche la totalité des revenus).

Nous avons constaté une aggravation des inégalités de revenu disponible dans la plupart des pays avancés et dans beaucoup de pays en développement au cours des récentes décennies (graphique 1), ces inégalités étant nettement plus marquées dans les pays en développement que dans les pays avancés.

Les données couvrent un large échantillon de pays pour la période 1990–2005. Pendant cette période, les inégalités se sont creusées dans 15 des 22 pays avancés étudiés et dans 20 des 22 pays émergents d'Europe. En Amérique latine et dans les Caraïbes, région où la répartition de revenus est déjà la moins équitable, l'inégalité s'est aggravée dans 11 des 20 pays, encore qu'elle ait reculé depuis dans la plupart d'entre eux. En Asie et dans le Pacifique, les inégalités se sont creusées dans 13 pays sur 15, et au Moyen-Orient et en Afrique

du Nord, dans 9 pays sur 12. En Afrique subsaharienne, seule région où l'inégalité moyenne a régressé sur la période, les inégalités se sont tout de même intensifiées dans 10 pays sur 26.

Une autre tendance frappante concerne la forte progression, depuis le début des années 80, de la part du revenu total perçue par les très riches (voir «Plus ou moins», *F&D*, septembre 2011). Les analyses disponibles concernent surtout la part du revenu marchand (avant impôts et transferts sociaux) perçue par les tranches les plus aisées de la population.

Ainsi, aux États-Unis, les 10 % les plus riches touchaient 30 % du revenu marchand en 1980, contre 48 % en 2008. La tendance est la même dans d'autres pays avancés, ainsi qu'en Inde et en Chine, alors qu'elle est nettement moins marquée en Europe méridionale et en Scandinavie, et quasi-inexistante dans les autres pays d'Europe continentale et au Japon.

## Réduire les inégalités de revenu dans les pays avancés

Les impôts et les transferts ont largement contribué à atténuer l'aggravation des inégalités dans la quasi-totalité des pays avancés. Au cours des deux dernières décennies, la politique budgétaire a en effet réduit d'environ un tiers les inégalités dans les pays de l'OCDE. Elle a par ailleurs eu un effet redistributif plus important dans les pays présentant une inégalité de revenu marchand plus importante. Ainsi, en 2005, la politique budgétaire a réduit l'inégalité de revenu, mesurée par le coefficient de Gini, de 20 points ou plus en Allemagne, en Belgique, en France, en Italie et au Portugal, qui présentaient parmi les plus fortes inégalités de revenu marchand dans les pays avancés, avec des coefficients de Gini de 0,48 à 0,56.

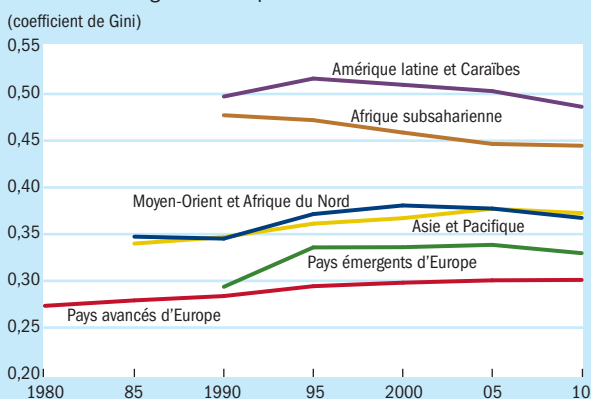
L'essentiel de cette redistribution a été obtenu grâce à des dépenses publiques, principalement des prestations sans conditions de ressources, comme les retraites et les allocations familiales. Ces transferts, beaucoup plus équitablement répartis que les revenus marchands, expliquent que la politique budgétaire ait un impact redistributif relativement plus important en Autriche, en Belgique, en Hongrie, en Pologne et dans les pays scandinaves. En moyenne, l'effet de redistribution de ces transferts est deux fois plus élevé que celui que l'on peut obtenir par les impôts (graphique 2).

L'impôt sur le revenu est un autre instrument essentiel de redistribution. En fait, dans la plupart des pays, il constitue un outil de répartition de la richesse plus efficace que les transferts

Graphique 1

### Des tendances inégales

Les inégalités de revenus sont les plus fortes en Amérique latine – encore qu'elles s'atténuent –, et les plus faibles dans les pays avancés et émergents d'Europe.



Source : calculs des auteurs à partir de diverses bases de données sur les inégalités.

Note : Le coefficient de Gini va de 0, lorsque le revenu est le même pour toute la population, à 1, lorsqu'un seul individu reçoit la totalité du revenu.

versés sous conditions de ressources, mais moins que les transferts sans conditions de ressources.

L'impact redistributif de la politique budgétaire est encore plus net si l'on inclut les transferts en nature, comme les dépenses d'éducation et de santé. Ces transferts peuvent faire baisser le coefficient de Gini concernant le revenu disponible jusqu'à 6 points et traduisent un accès universel aux services d'éducation et de santé. Un accès plus égal à l'éducation comporte également l'avantage de réduire les inégalités de revenus marchands.

### Contraintes dans les pays en développement

L'aggravation des inégalités dans les pays avancés depuis plusieurs décennies n'est rien à côté du fossé qui s'est creusé entre pays en développement et pays avancés.

L'inégalité nettement plus élevée dans les pays en développement tient pour beaucoup à l'effet redistributif limité de leur politique budgétaire, lui-même imputable à des niveaux d'imposition et de dépenses publiques plus faibles et à l'utilisation d'instruments de fiscalité et de dépenses moins progressifs.

Dans les pays avancés, les impôts dépassent 35 % du PIB en moyenne, alors que dans les pays en développement (hors Europe émergente), ils sont généralement beaucoup plus faibles, se situant entre 15 et 20 % du PIB (graphique 3). Par conséquent, la dépense publique est, elle aussi, nettement plus faible dans ces pays, surtout en Asie, dans le Pacifique et en Afrique subsaharienne, où l'essentiel de la différence s'explique par des dépenses de transfert inférieures.

Ainsi, d'après une étude du début des années 2000, près de trois quarts de la différence en matière d'inégalités de revenu disponible entre l'Amérique latine et les pays européens avancés est attribuable à la politique budgétaire. Dans six pays latino-américains (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique, Pérou),

la politique budgétaire n'a en effet réduit le coefficient de Gini moyen que de 2 points environ, le faisant passer de 0,52 à 0,50. Dans 15 pays européens, cette baisse a été de quelque 20 points, le coefficient étant passé de 0,46 à 0,27. Mais il semblerait que la baisse plus récente des inégalités en Amérique latine résulte en partie d'une politique budgétaire plus redistributive.

### Diminution de l'impact dans les pays avancés

Depuis le milieu des années 90, beaucoup de pays avancés affichent un recul préoccupant de l'impact redistributif de la politique budgétaire. Le graphique 4 montre l'évolution des inégalités de revenus marchand et disponible des ménages en âge de travailler depuis le milieu des années 80; la différence représente l'impact redistributif de la politique budgétaire au cours de chaque période.

Entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90, le coefficient de Gini pour le revenu marchand a progressé de 3 points de pourcentage, contre une hausse de 0,8 point de pourcentage seulement pour celui du revenu disponible. En d'autres termes, les disparités entre les revenus perçus par la population se sont fortement aggravées, tandis que les inégalités de revenus disponibles n'ont, elles, que peu évolué.

La politique budgétaire a donc permis de compenser 73 % de la hausse des inégalités de revenus marchands au cours de cette décennie. Même si cette disparité des revenus marchands s'est moins creusée au cours des dix années suivantes, l'impact redistributif de la politique budgétaire a lui aussi diminué. De ce fait, au cours des vingt années entre le milieu des années 80 et le milieu des années 2000, la politique budgétaire n'a compensé que 53 % de cette aggravation, et l'inégalité des revenus marchands a progressé deux fois plus que la redistribution.

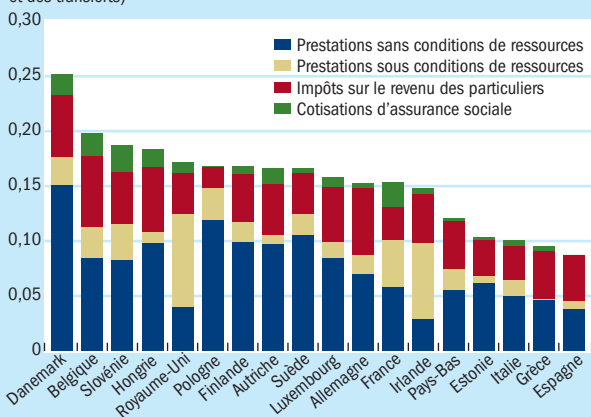
Ce recul de l'impact de la politique budgétaire au cours des dernières décennies est étonnant, puisque sans réforme des politiques, les dispositifs de fiscalité et de prestations progressifs ont tendance à devenir de plus en plus redistributifs au fur et à

Graphique 2

#### Vers l'égalité

Ce sont les prestations universelles qui ont le plus d'effet sur les inégalités.

(baisse du coefficient de Gini dans les pays de l'UE en raison de la fiscalité et des transferts)



Source : Bastagli, Coady et Gupta (2012).

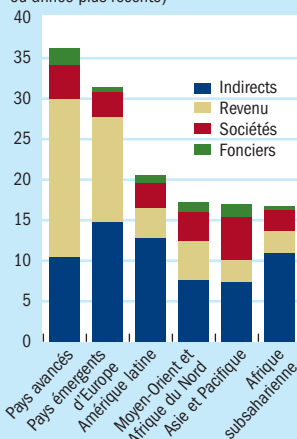
Note : Les politiques simulées correspondent à celles en vigueur de 2000 à 2005, les dates exactes variant selon les pays. Pour les besoins du graphique, l'effet sur le coefficient de Gini des impôts et transferts est empilé, étant entendu que l'impact total cumulé ne correspond pas strictement à la somme de chacun des éléments.

Graphique 3

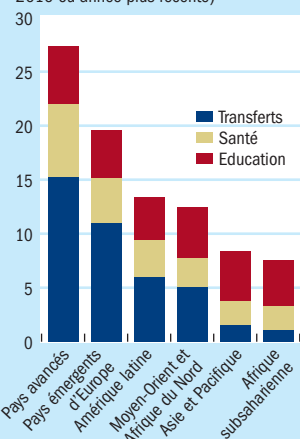
#### Plus avec plus de moyens

Les pays avancés imposent davantage les revenus et financent plus de dépenses sociales.

(impôts, en pourcentage du PIB, 2010 ou année plus récente)



(dépenses sociales, en pourcentage du PIB, 2010 ou année plus récente)



Source : Bastagli, Coady et Gupta (2012).

mesure que se creuse l'inégalité entre les revenus marchands, par exemple du fait de l'aggravation du chômage ou d'une augmentation du revenu des catégories plus aisées. Les chiffres donnent à penser que l'atténuation de l'impact de la politique budgétaire s'explique par des réformes qui ont atténué d'une manière générale le caractère progressif du dispositif de fiscalité et de prestations. Dans beaucoup de pays, les réformes adoptées depuis le milieu des années 90 se sont traduites par une réduction des avantages sociaux, surtout l'assurance-chômage et les aides sociales, ainsi que par une diminution parallèle des taux d'imposition sur le revenu, surtout dans les tranches de revenus les plus élevées.

La perte d'effet redistributif est d'autant plus préoccupante que beaucoup de pays avancés vont devoir réduire les dépenses et augmenter les impôts durant les dix prochaines années pour se désendetter. Dans le passé, de telles compressions ont entraîné une aggravation à court terme des inégalités du fait d'une progression du chômage — surtout chez les travailleurs non qualifiés — et d'un recours important aux réductions de dépenses.

Au cours de la période à venir d'assainissement budgétaire, les réformes devront protéger la fonction redistributive de la fiscalité et des dépenses.

À court terme, la politique budgétaire peut atténuer les effets négatifs d'une politique d'assainissement par le biais de ce qu'il est convenu d'appeler les stabilisateurs automatiques, tels que les prestations d'assurance-chômage. Il est possible de limiter l'effet des réductions de dépenses sur l'aggravation des inégalités en protégeant les prestations sociales les plus progressives et en améliorant leur ciblage, ce qu'ont fait l'Allemagne, le Danemark, l'Islande et la Suède. La réforme des dépenses à caractère moins redistributif, comme le budget militaire, les subventions et les salaires de la fonction publique, peut limiter la nécessité de réduire des transferts sociaux à caractère plus redistributif. En outre, un élargissement des mesures actives de soutien du marché du travail, comme les programmes d'aide à la recherche d'emploi, les subventions salariales ciblées et les programmes de formation,

peuvent contribuer à accélérer l'embauche lors d'une reprise de la croissance économique.

Sur le plan fiscal, les mesures progressives peuvent éviter d'avoir à procéder à de fortes réductions de transferts, encore que l'efficacité de telles mesures soit limitée si les impôts sont déjà élevés. La suppression des incitations à l'évasion ou à la fraude fiscales, qui profitent le plus souvent aux catégories les plus aisées, peut améliorer à la fois l'efficacité et l'impact redistributif du système fiscal, au même titre qu'un recours plus systématique à des impôts fonciers et à des impôts sur la fortune plus progressifs.

## Une meilleure redistribution dans les pays en développement

Le défi pour les pays en développement consiste à se doter d'une politique budgétaire qui renforce la redistribution tout en stimulant la croissance et en préservant la viabilité des finances publiques. Ils devront pour cela renforcer leur capacité à mobiliser des ressources tout en menant des programmes de dépenses à caractère plus redistributif.

Sur le plan fiscal, il conviendrait de privilégier un élargissement de l'assiette plutôt qu'une hausse des taux. Élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés et sur le revenu des particuliers en réduisant les exonérations fiscales, supprimer les niches fiscales et améliorer le civisme sont autant de moyens d'augmenter les recettes pour financer des transferts redistributifs. L'élargissement de l'assiette de la taxe à la consommation — grâce, par exemple, à une TVA — contribuerait à augmenter les recettes fiscales. Ces taxes à la consommation peuvent être élaborées de manière à éviter les effets pervers sur la redistribution — par exemple, en exonérant les petites entreprises et en appliquant des droits d'accise aux produits de luxe.

Lorsque les recettes sont limitées et que les besoins de développement sont considérables, la dépense publique doit être plus redistributive. Pour ce faire, il est possible de miser davantage sur les dépenses sociales ciblées pour éviter que les ménages les plus vulnérables ne sombre dans la pauvreté et améliorer leur situation sur le plan de la santé et de l'éducation. Beaucoup de pays pourraient réaliser rapidement des économies considérables en supprimant les subventions universelles, coûteuses et inefficaces. Les programmes de transferts monétaires conditionnels permettent d'assujettir les prestations aux investissements réalisés par les ménages bénéficiaires dans l'éducation et dans la santé. Ces programmes ont réussi dans bien des pays en développement et devraient jouer un plus grand rôle dans les stratégies de protection sociale. Élargir la couverture des systèmes de retraites publiques constitue un autre moyen efficace de réduire les inégalités. Si cet élargissement se heurte à des contraintes à court terme de capacités administratives et budgétaires, une plus grande utilisation des «pensions sociales» peut être envisagée à titre provisoire. ■

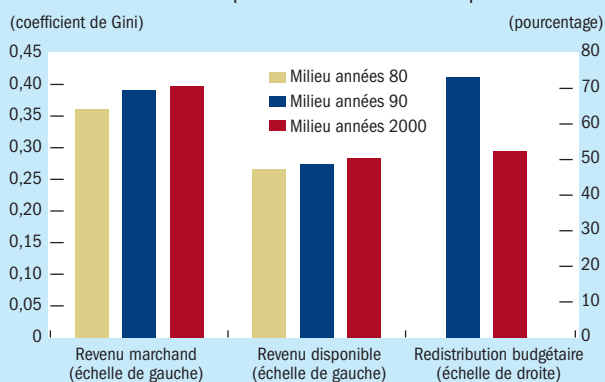
*Francesca Bastagli est chargée de recherche à la London School of Economics; David Coady est Chef de division et Sanjeev Gupta Directeur adjoint, tous deux au Département des finances publiques du FMI.*

*Cet article s'inspire de la note de synthèse 12/08 des services du FMI, «Income Inequality and Fiscal Policy».*

Graphique 4

### Effet redistributif en baisse

La politique budgétaire a moins d'effet sur l'inégalité depuis le milieu des années 90 qu'au cours de la décennie précédente.



Source : Bastagli, Coady et Gupta (2012).

Note : Les barres «Redistribution budgétaire» indiquent la part de l'augmentation des inégalités de revenus marchands compensée par la politique budgétaire entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90 (en bleu) et entre le milieu des années 80 et le milieu des années 2000 (en rouge).