



# Partager les richesses

**Les instruments fiscaux peuvent réduire l'inégalité, mais certains engendrent des résultats à court terme là où d'autres portent leurs fruits à long terme**

**François Bourguignon**

**P**resque écartée du débat politique international pendant des années, l'inégalité économique se trouve désormais en son cœur. Dans les pays avancés, l'impact apparent de la mondialisation et du changement technologique et le coût de la lutte contre ces forces deviennent une source d'inquiétude grandissante. Dans les pays en développement, où l'inégalité est encore plus marquée, le problème est de savoir si elle constitue un obstacle majeur à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Dans les deux cas, la redistribution du revenu peut non seulement améliorer l'égalité, mais aussi stimuler la croissance et, dans les pays en développement, accélérer la réduction de la pauvreté.

Dans les pays où la croissance est satisfaisante mais profite beaucoup moins aux pauvres qu'aux autres, tout plaide en faveur d'une redistribution des ressources depuis le sommet vers le bas de la pyramide des revenus. En ouvrant aux enfants pauvres l'accès à un enseignement de qualité et en le finançant par l'imposition des plus riches, un pays réduit l'inégalité tout en donnant un coup de fouet à sa croissance future et à la réduction de la pauvreté. Les mesures de redistribution peuvent également diminuer l'écart entre les riches et les pauvres dans les pays à fortes inégalités, où les tensions sociales et politiques, ou encore la montée de régimes populistes, pourraient nuire à la croissance à long terme.

C'est une chose de savoir qu'une distribution plus équitable des ressources est favorable au développement, c'en est une autre de disposer des instruments adaptés pour la mettre en œuvre. Depuis l'imposition progressive, les transferts monétaires et l'investissement dans le capital humain jusqu'à la réglementation et aux stratégies de croissance inclusive, ces instruments existent. Mais ils sont sous-utilisés dans les pays en développement.

## Les transferts en faveur des pauvres ne doivent pas être seulement monétaires. Ils doivent également stimuler la capacité à générer du revenu.

### Redistribution classique des revenus

L'imposition et les transferts de revenus vers les segments les plus défavorisés constituent le moyen le plus direct de maîtriser l'inégalité et de réduire la pauvreté sur le court terme. Ces instruments sont particulièrement indiqués lorsque les pauvres ne goûtent pas aux fruits de la croissance. Cependant, ils sont souvent trop limités pour faire une réelle différence. En proportion du PIB, les impôts sur le revenu et les transferts monétaires en faveur des pauvres sont en moyenne dix fois plus faibles que dans les pays avancés.

La réussite des programmes conditionnels dans les pays avancés montre qu'il est possible d'effectuer des transferts monétaires efficaces en faveur des pauvres dans les pays en développement. Ces programmes versent de l'argent aux ménages à condition qu'ils respectent un certain nombre de critères prédéfinis (par exemple, carnet de vaccination à jour et assiduité scolaire des enfants). Le fait que des initiatives latino-américaines telles que *Prospera* (anciennement *Progresa*) au Mexique et *Bolsa Familia* au Brésil aient été reprises dans d'autres régions en développement, ainsi que les résultats de plusieurs programmes pilote dans des pays pauvres d'Afrique subsaharienne, illustrent les progrès réalisés en matière de redistribution au cours des 15 dernières années. Tout cela a été rendu possible par de nouvelles méthodes d'évaluation des ressources et de distribution monétaire (voir l'article « Atteindre les pauvres » dans l'édition de décembre 2017 de *F&D*).

Ce type de programme devrait encore se perfectionner grâce aux progrès des technologies de l'information, comme l'utilisation de l'argent mobile. Cependant, leur impact actuel sur la pauvreté et l'inégalité est restreint. Leur principale faiblesse réside dans leur ampleur : environ 0,5 % du PIB dans la plupart des pays à revenu intermédiaire. Dans les pays pauvres, ils en sont encore au stade de pilote.

L'élaboration de ces programmes nécessite davantage de ressources. Le relèvement et l'optimisation de l'impôt sur le revenu appliqué à la tranche supérieure pourraient contribuer à lever les fonds nécessaires. À cet égard, l'utilisation généralisée des comptes en banque et des cartes de crédit et de débit par les personnes à haut revenu dans la plupart des pays devrait faciliter le contrôle des revenus personnels et réduire la fraude fiscale. Abstraction faite des enjeux d'économie politique, les gouvernements des pays en développement devraient être incités à mettre davantage l'accent sur l'imposition directe.

Les pays en développement ont tendance à s'appuyer davantage que les pays avancés sur la fiscalité indirecte appliquée aux biens et services nationaux et importés. Les impôts indirects sont considérés comme régressifs, car ils s'appliquent à

la consommation et non au revenu, les personnes plus aisées préservant une partie plus importante de leur revenu. De plus, la fiscalité indirecte peut même accentuer la pauvreté dans les pays en développement, en fonction de la structure des taux d'imposition et du panier de consommation des ménages aux différents niveaux de l'échelle des revenus (Higgins et Lustig, 2016). Dans tous les cas, l'abaissement des taxes sur les biens tels que la nourriture, proportionnellement plus importants dans le budget des pauvres, se révèle peu efficace pour la redistribution. En effet, les riches consomment eux aussi ces biens, peut-être pas dans la même proportion de leur budget, mais sûrement en plus grande quantité. Le même argument vaut pour les aides à l'achat de produits de base comme le pain ou le carburant. Les transferts de revenus sont préférables aux aides, car ils sont moins coûteux et mieux aiguillés vers les personnes vraiment dans le besoin. Cela a été prouvé par les expériences pilotes sur le remplacement des subventions alimentaires par des « transferts sociaux directs » dans certains États indiens (Muralidharan, Niehaus et Sukhtankar, 2017).

Tout penche donc en faveur d'une plus grande redistribution dans les pays en développement où la croissance est satisfaisante, mais la réduction de la pauvreté poussive. Il existe toutefois des obstacles politiques à cette méthode, ainsi que des difficultés dues à la capacité administrative du pays. Si l'opposition politique demeurera certainement, les technologies de l'information modernes devraient améliorer la capacité administrative.

### Développement des opportunités

Réalisée correctement, la redistribution de revenus diminuera la pauvreté en réduisant l'inégalité. Mais elle n'aura pas d'effet majeur sur la croissance, sauf peut-être en atténuant les tensions sociales générées par l'inégalité et en permettant aux pauvres de consacrer davantage de ressources à l'accumulation d'actifs tangibles et intangibles. Il est donc essentiel d'investir directement dans les opportunités offertes aux pauvres. Les transferts en leur faveur ne doivent pas être seulement monétaires. Ils doivent également stimuler la capacité à générer du revenu aujourd'hui et demain. L'enseignement et la formation ainsi que la santé, le microcrédit, l'eau, l'énergie et les transports sont de puissants instruments. L'assistance sociale est fondamentale pour empêcher les gens de tomber dans les trappes de la pauvreté en cas de chocs défavorables. C'est précisément la vocation de programmes tels que la Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee, où l'État se pose en employeur de dernier ressort.

Il a été prouvé que les transferts monétaires conditionnels motivent les familles à envoyer leurs enfants à l'école, améliorer

leur nutrition et surveiller leur santé. Cependant, cette nouvelle demande suppose de mettre à disposition et de financer les infrastructures nécessaires. Il en va de même pour d'autres programmes destinés à améliorer les opportunités pour les pauvres. Le financement de ces programmes par le biais d'une imposition progressive, combiné à des incitations aux transferts monétaires vers les ménages pauvres, réduit l'inégalité et la pauvreté à court terme et aide ces ménages à générer davantage de revenus à moyen et long termes.

Cette stratégie de nivellement statique et dynamique des revenus survit-elle au coût économique de la redistribution ? Autrement dit, ces impôts et transferts éliminent-ils les incitations à travailler, épargner et entreprendre ? Compte tenu de la portée limitée de la redistribution dans les pays en développement, il est peu probable qu'elle impacte les incitations économiques. Il est possible de mettre en place une progressivité substantielle de l'impôt avec des taux marginaux d'imposition bien inférieurs à ceux des pays développés, où la redistribution n'est pas considérée comme un obstacle à la croissance (Lindert,

### Ce choix est délicat, car il fera nécessairement des perdants sur le court terme.

2004). Par ailleurs, le remplacement de taxes ou de subventions à l'origine de distorsions par des transferts de revenus devrait améliorer l'efficacité. De plus, les transferts monétaires conditionnels semblent n'avoir aucun réel impact négatif sur l'offre de main-d'œuvre ; ils peuvent même encourager l'entrepreneuriat (Bianchi et Boba, 2013).

Les stratégies de renforcement de l'égalité et de la croissance s'appuient sur une augmentation progressive des ressources et sur leur affectation à des initiatives en faveur des tranches les plus pauvres de la population dans cette génération ou la prochaine. D'autres politiques peuvent atteindre les mêmes objectifs sans nécessairement utiliser la redistribution. Car avant d'envisager la redistribution, les gouvernements doivent entreprendre d'améliorer les bienfaits pour les pauvres et l'inclusivité de leurs stratégies de croissance, en favorisant notamment l'emploi de la main-d'œuvre non qualifiée.

Il existe d'autres politiques n'ayant pas recours à la redistribution directe. Les lois sur les salaires minimums, bien que controversées dans les pays avancés en raison de leurs effets potentiellement négatifs en cas de plancher trop élevé, lissent la distribution des revenus. Dans les pays en développement, ces politiques peuvent accroître la productivité de la main-d'œuvre en améliorant la condition physique des travailleurs, comme

prévu par la théorie du salaire d'efficacité. La diminution de l'inégalité au Brésil au début du siècle, période marquée par l'accélération de la croissance, a été en partie attribuée à un relèvement significatif du salaire minimum (Komatsu et Filho, 2016).

Les lois anti-discrimination peuvent également favoriser l'égalité et éperonner la croissance en améliorant les incitations au travail et aux formations en faveur des minorités. De même, les stratégies anticorruption, en réduisant la recherche de rente, sont probablement les meilleurs outils pour favoriser la croissance et l'égalité des revenus, même si l'inégalité issue de la corruption est difficile à évaluer.

Les gouvernements peuvent activer tout un éventail de politiques destinées à stimuler la croissance en réduisant l'inégalité et en faisant en sorte que cette croissance réduise la pauvreté. Les mesures qu'ils adopteront dépendront de l'importance relative accordée à ces deux objectifs et de l'horizon auquel les résultats sont attendus. Les politiques strictement axées sur la redistribution du revenu ont moins d'impact sur la croissance future que les politiques qui améliorent les opportunités économiques pour les pauvres, mais leur effet sur la pauvreté est immédiat. Elles apaisent également les tensions sociales et peuvent éliminer les obstacles à la croissance en cas d'inégalité excessive. D'un autre côté, les politiques qui étendent les possibilités pour les pauvres agissent moins efficacement sur l'inégalité aujourd'hui, principalement par le biais de la fiscalité, mais elles se traduiront demain par une accélération de la croissance, une diminution de la pauvreté et une amélioration de l'égalité.

Il revient aux gouvernements de choisir leur dosage politique. Ce choix est délicat, car il fera nécessairement des perdants sur le court terme, et certains pourraient éprouver beaucoup de difficultés à s'en relever. Quoiqu'il en soit, il existe aujourd'hui des instruments qui pourront bénéficier à tous à long terme, grâce à une accélération de la croissance, une réduction plus rapide de la pauvreté et une diminution de l'inégalité. Ne pas les utiliser serait une grave erreur. **FD**

---

**FRANÇOIS BOURGUIGNON** est professeur émérite à l'École d'économie de Paris. Il a été économiste en chef de la Banque mondiale de 2003 à 2007.

#### Bibliographie :

- Bianchi, M., and M. Boba, 2013, "Liquidity, Risk, and Occupational Choices." *Review of Economic Studies*, 80 (2): 491–511.
- Higgins, Sean, and Nora Lustig. 2016. "Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?" *Journal of Development Economics* 122: 63–75.
- Komatsu, B. Kawaoka, and N. Menezes Filho. 2016. "Does the Rise of the Minimum Wage Explain the Fall of Wage Inequality in Brazil?" Policy Paper 16, INSPER, São Paulo.
- Lindert, P. 2004. *Growing Public*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Muralidharan, K., Paul Niehaus, and Sandip Sukhtankar. 2017. "Direct Benefit Transfers in Food: Results from One Year of Process Monitoring in Union Territories." UC San Diego.