

Montée de l'inégalité: quel impact peuvent avoir les taxes et les transferts?

Malte Luebker¹

L'inégalité est une question au premier rang des préoccupations publiques, en partie à cause de la crise financière qui a contribué à attirer l'attention sur ce thème. Comme les banques ont eu recours au soutien des contribuables et que des millions de travailleurs ont perdu leur emploi, les gens ont commencé à juger que les rémunérations des directeurs de banque – qui en 2010 s'élevaient en moyenne à 9,7 millions de dollars EU en Europe et aux États-Unis² – étaient scandaleuses.

Ceux qui sont en haut de l'échelle sociale ont longtemps profité des avantages de la croissance économique. De 1970 à 2008, le revenu annuel des contribuables les plus riches (1 pour cent de l'ensemble) a triplé en chiffres réels, passant de 380 000 dollars EU à 1 140 000 dollars EU. À l'opposé, le revenu de ceux qui représentaient les 90 pour cent restants est demeuré au même niveau qu'en 1970 – à 31 500 dollars EU par an (en dollars réels de 2008)³. Une évolution similaire, quoique moins extrême, peut être observée dans divers pays.

Salaires et marchés du travail

La tranche supérieure de la distribution ne représente qu'une partie d'une tendance générale à l'accroissement de l'inégalité. Dans les pays avancés, les salaires moyens ont augmenté de 5,2 pour cent seulement en chiffres réels durant la décennie 2000 et sont restés inférieurs aux gains de productivité. Les baisses spectaculaires de la part du travail dans des pays comme l'Allemagne, où elle a diminué de 3,9 points de pourcentage par décennie depuis 1991, témoignent de la redistribution ultérieure qui a privilégié le revenu du capital par rapport au revenu du travail⁴. Comme les revenus du capital sont plus concentrés que les revenus du travail, ces glissements de la distribution fonctionnelle des revenus ont des répercussions négatives sur le plan de l'inégalité de revenu entre les individus.

L'Étude sur le revenu du Luxembourg confirme que la hausse de l'inégalité de revenu sur le marché est la tendance dominante dans les nations industrialisées. Parmi les 19 économies où des données sont disponibles pour au moins deux points dans le

La hausse de l'inégalité des revenus [...] est la tendance dominante dans les nations industrialisées

temps, 15 font apparaître un accroissement de l'inégalité. Cet accroissement sur le long terme est considérable au Royaume-Uni, en Finlande, aux États-Unis, en Australie et en Israël⁵. De légères baisses en Suisse et en Roumanie (où, pour cette dernière, il n'existe qu'une série sur une courte période) et une baisse plus importante aux Pays-Bas constituent de rares exceptions. La hausse moyenne du coefficient de Gini pour les revenus dans le secteur privé était de 0,28 point par an, soit 2,8 points par décennie.

Combattre l'inégalité: certains moyens d'action

Les gouvernements peuvent freiner l'inégalité par une législation relative au salaire minimum et des droits en matière de négociation collective afin de comprimer la distribution primaire des revenus. Mais ils peuvent aussi se pencher sur la distribution secondaire des revenus disponibles et utiliser leurs systèmes de taxes et de transferts pour neutraliser une partie de l'inégalité.

Le rôle des pouvoirs publics en matière de redistribution est souvent négligé dans les débats sur les causes de l'augmentation de l'inégalité. On a beaucoup écrit sur l'accroissement de l'écart salarial entre les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs très qualifiés, que l'on attribue habituellement à l'évolution technologique ou aux échanges commerciaux avec les géants émergents comme la Chine et l'Inde. L'inégalité dans le Nord est décrite comme un sous-produit inévitable de l'intégration économique mondiale et de l'évolution technologique. Ce point de vue étroit débouche sur l'idée fautive que les gouvernements ne peuvent pas faire grand-chose pour lutter contre la hausse de l'inégalité.

Taxes et transferts: quel est leur impact?

Pourtant, différents gouvernements ont réagi diversement aux effets des mêmes forces du marché. Avant les taxes et les transferts, la Belgique, la France et l'Allemagne présentent

Avant les taxes et les transferts, la Belgique, la France et l'Allemagne présentent toutes une plus grande inégalité sur le marché que les États-Unis

toutes une plus grande inégalité sur le marché que les États-Unis. En Finlande et aux Pays-Bas – deux pays généralement considérés comme égalitaristes –, le coefficient de Gini initial n'est que légèrement inférieur à celui des États-Unis (voir la figure 1). Si on les considère en groupe, les pays européens ont un coefficient de Gini de 0,460 qui correspond presque exactement à celui des économies de marché libérales que sont l'Australie, le Canada, Israël et les États-Unis, où il est de 0,466. La différence essentielle réside dans le système de taxes et de transferts: il réduit le coefficient de Gini pour les revenus disponibles à 0,278 en Europe, tandis que celui-ci est laissé à 0,343 dans le deuxième groupe (voir la figure 2).

La redistribution est plus limitée dans les économies émergentes. Les trois pays latino-américains de l'échantillon (Brésil, Colombie et Guatemala) ont tous un

Figure 1 Incidence des taxes et des transferts sur l'inégalité de revenu dans 25 pays (année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles)

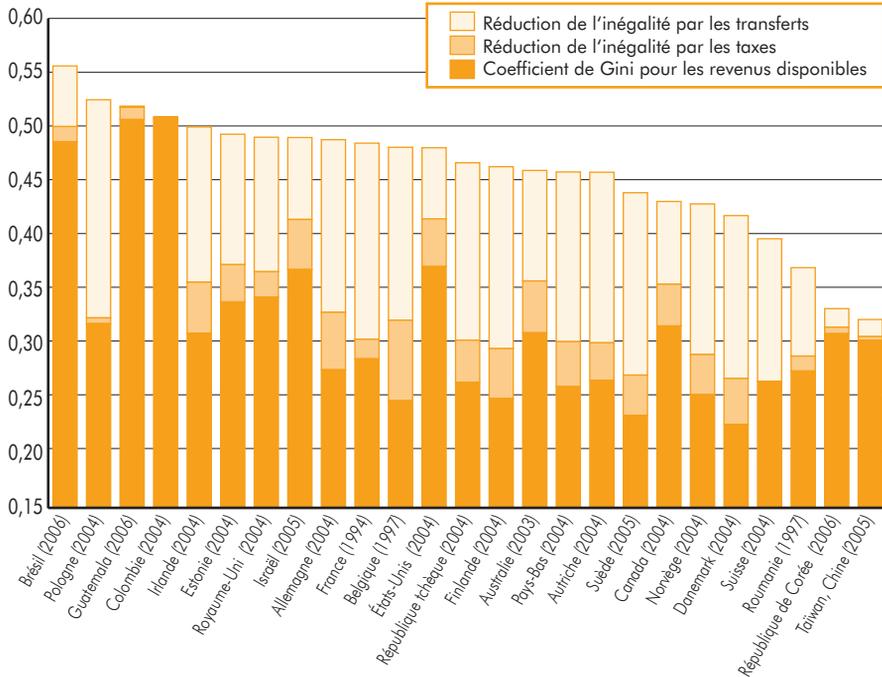
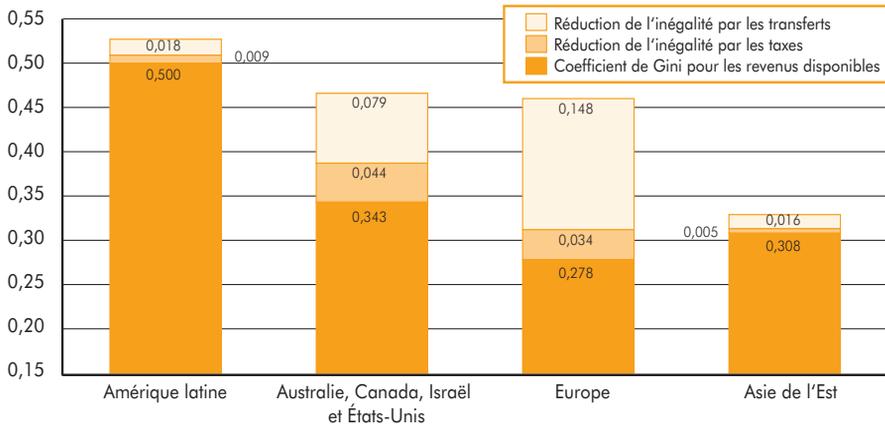


Figure 2 Incidence des taxes et des transferts sur l'inégalité de revenu, moyennes régionales (années 2000)



Note (figures 1 et 2): la hauteur totale de la colonne correspond au coefficient de Gini pour les revenus sur le marché (c'est-à-dire avant les taxes et les transferts).

Source: Étude sur le revenu du Luxembourg, voir <http://www.lisdatacenter.org/>; l'analyse des données microéconomiques a été achevée entre février et mai 2011.

coefficient de Gini élevé pour les revenus du secteur privé, de 0,50 et au-dessus. En outre, les systèmes de taxes et de transferts de la région ne réduisent que légèrement le coefficient de Gini (de 0,027 en moyenne). Une étude récente de la Banque mondiale conclut qu'«une bonne partie de l'inégalité en Amérique latine, supérieure aux niveaux internationaux, est due au fait que les systèmes fiscaux de la région n'exercent pas leurs fonctions de redistribution»⁶. En revanche, les économies d'Asie de l'Est, où la distribution initiale du capital a été plus équitable, ont réussi à faire en sorte que le niveau d'inégalité dans le secteur privé soit bas et obtiennent des résultats relativement égaux sans qu'il soit nécessaire de procéder à une redistribution (voir la figure 2).

Les différences dans les choix de politique expliquent aussi pourquoi les effets des augmentations de l'inégalité sur le long terme se font plus fortement sentir dans certains pays que dans d'autres: l'Allemagne a connu une plus forte hausse de l'inégalité sur le marché (+0,402 point par an) que les États-Unis (+0,330 point par an), mais l'inégalité des revenus disponibles n'a augmenté que modérément en Allemagne (+0,038 point par an) par rapport aux États-Unis (+0,293 point par an). En Suède, la hausse modeste sur le long terme de l'inégalité sur le marché est presque complètement neutralisée. Cela montre que les pays – même des petites économies ouvertes comme la Suède – ont encore une marge de manœuvre politique substantielle à l'époque de la mondialisation.

Alors pourquoi les pauvres n'imposent-ils pas tout simplement les riches?

Qu'est-ce qui influe sur le degré de redistribution? Dans la tradition de Joseph Schumpeter et d'Anthony Downs, la littérature de choix public a fourni quelques réponses simples. Elle part de l'hypothèse que les électeurs et les politiciens sont des acteurs rationnels, qui maximisent l'utilité, puis elle modélise les résultats au plan de la redistribution. L'argument avancé est que plus les écarts de revenu sont importants et plus la majorité pauvre est incitée à imposer les riches. Les politiciens, toujours soucieux de se faire élire ou réélire, feront ce qu'on leur demande et accorderont des allocations sociales toujours plus généreuses. Le problème avec cette théorie est que les très nombreux articles parus n'ont pas pu présenter le moindre élément de preuve empirique irréfutable reliant la hausse de l'inégalité à une plus grande redistribution.

Qu'est-ce qui explique que les pauvres n'ont pas réussi à imposer les riches dans des pays comme les États-Unis? Il existe certes des éléments qui montrent que le gouvernement est attentif aux préférences exprimées par les électeurs, mais la politique publique tient davantage compte des exigences des électeurs riches et ne correspond guère aux opinions des électeurs les plus pauvres. C'est un point important car les opinions des électeurs riches et celles des électeurs moins aisés diffèrent nettement sur des questions comme la législation relative au salaire minimum, les dépenses de sécurité sociale et la fiscalité. D'autres chercheurs ont constaté la même attention accordée aux

préoccupations des électeurs riches de la part des sénateurs des États-Unis, pris individuellement⁷. Le souci cette fois, c'est que l'inégalité elle-même a des effets très négatifs sur les institutions démocratiques.

Pourquoi l'opinion publique compte

Néanmoins, les défauts de la démocratie représentative ne constituent qu'une partie de la réponse. Lorsqu'on prend en compte le chômage et la démographie (c'est-à-dire la portion de la population âgée de 65 ans et plus), il n'y a pas de différence apparente dans la façon dont les systèmes politiques des États-Unis, de la France ou de l'Allemagne traduisent les préférences des électeurs dans la manière de redistribuer⁸. La différence essentielle réside dans les moyens: tandis qu'une majorité d'électeurs en France, en Allemagne et dans d'autres pays européens estiment qu'il appartient à l'État de réduire les écarts de revenu, un tiers seulement des électeurs aux États-Unis souscrivent à ce point de vue⁹. Cette hostilité à l'égard de la redistribution est souvent liée à une foi irréaliste des pauvres dans la possibilité de gravir l'échelle sociale. L'ironie est que la mobilité sociale aux États-Unis n'est pas plus grande qu'au Royaume-Uni – l'exemple classique d'une société de classes – et bien inférieure à ce qu'elle est en Allemagne ou dans les pays nordiques¹⁰.

Si l'opinion publique compte, cela vaut la peine de la convaincre qu'il faut procéder à une distribution plus équitable des revenus. L'OIT a un rôle spécial à jouer en tant qu'organisation mondiale qui défend les valeurs de sa Constitution et conteste les iniquités¹¹. Comme le mouvement syndical a perdu une bonne partie de sa «force de frappe» du fait des baisses des effectifs syndicaux, il peut utiliser la capacité de persuasion des arguments pour renforcer le soutien en faveur de la justice sociale en dehors de sa base traditionnelle. L'heure est propice à une telle action, puisque la crise financière a mis à mal le modèle ancien. Qu'un milliardaire comme Warren Buffett trouve déplorable le fait de payer moins d'impôts que sa secrétaire constitue un bon départ.

Notes

¹ L'auteur voudrait remercier Janine Berg, Frank Hoffer et Sangheon Lee pour leurs observations utiles. Les vues exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles de le Bureau international du Travail.

² M. Murphy: «Interactive: 2010 bank CEO pay», *Financial Times* en ligne, 14 juin 2011.

³ Tous les chiffres incluent les plus-values. Voir le site *Web World Top Incomes Database* de F. Alvaredo et autres.

⁴ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2010/11* et *Datenblatt Deutschland* (Genève et Berlin, BIT, 2011).

⁵ Voir l'article de A.B. Atkinson, G.A. Cornia (dir. de publication): *Inequality, growth, and poverty in an era of liberalization and globalization* (Oxford, OUP, 2005).

⁶ E. Goñi et coll.: *Fiscal redistribution and income inequality in Latin America* (Washington, DC, Banque mondiale, 2008).

⁷ Voir les articles de M. Gilens: «Inequality and democratic responsiveness», *Public Opinion Quarterly* (2005, vol. 69, n° 5); M. Gilens: «Preference gaps and inequality in representation», *PS: Political Science & Politics* (2009, vol. 42, n° 2); et L.M. Bartels: *Economic inequality and political representation* (Princeton University, Department of Politics and Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, polycopié, 2005).

⁸ Voir M. Luebker: *Income inequality, redistribution and poverty: Contrasting rational choice and behavioural perspectives* (Helsinki, UNU-WIDER, à paraître en 2012).

⁹ Voir les résultats de la dernière série du module du Programme international d'enquêtes sociales (ISSP) sur l'inégalité sociale (<http://www.issp.org>).

¹⁰ Voir, par exemple, J. Blanden et coll.: *Intergenerational mobility in Europe and North America* (Londres, Centre for Economic Performance, 2005).

¹¹ Voir BIT: *Une nouvelle ère de justice sociale*, Rapport du Directeur général: rapport 1(A) 100^e Conférence internationale du Travail (Genève, BIT, 2011).

Références

Luebker, M. 2011. *The impact of taxes and transfers on inequality*, note d'orientation n° 4 de TRAVAIL (Genève, BIT).

Luebker, M. 2012 (à paraître). *Income inequality, redistribution and poverty: Contrasting rational choice and behavioural perspectives* (Helsinki, UNU-WIDER).

Malte Luebker est spécialiste des conditions de travail au Service des conditions d'emploi et de travail (TRAVAIL) du BIT à Genève. Ses principaux sujets de recherche sont les salaires et la distribution des revenus. Avant de travailler au BIT, il était chargé de cours de sciences politiques à l'Université Martin Luther de Halle-Wittenberg (Allemagne).