



Conseil économique et social

Distr. générale
20 novembre 2018
Français
Original : anglais

Commission du développement social

Cinquante-septième session

11-21 février 2019

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale

Lutter contre les inégalités et les obstacles à l'inclusion sociale au moyen des politiques budgétaires et salariales et des politiques de protection sociale

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Soumis en application de la résolution [E/2018/3](#) du Conseil économique et social, le présent rapport résume les toutes dernières tendances en matière d'inégalités observées à l'échelle mondiale, entre les pays et à l'intérieur des pays et montre comment les pays ont utilisé les politiques budgétaire et salariale et les mesures de protection sociale pour réduire les inégalités et s'attaquer aux problèmes de l'inclusion sociale. Il contient également des recommandations sur la manière dont les pays pourraient faire de nouveaux progrès dans le domaine de la lutte contre les inégalités.

* [E/CN.5/2019/1](#).



I. Introduction

1. Une forte inégalité des revenus ralentit le rythme de la croissance et réduit sa soutenabilité à terme, car elle compromet la productivité et le dynamisme de l'économie par suite d'investissements sous-optimaux dans l'éducation et la santé¹. Une plus grande inégalité des revenus va de pair avec une mobilité intergénérationnelle plus faible et elle atténue l'effet de réduction de la pauvreté exercé par la croissance. Elle compromet également la cohésion sociale et affaiblit la confiance envers les systèmes sociopolitiques. On observe par ailleurs un profond désenchantement social et une forte instabilité politique dans les pays où certains groupes de la population ont été laissés de côté par le processus de mondialisation, de libéralisation et de croissance économique. Les soulèvements et les mouvements de protestation de masse qui ont fait suite aux échecs des marchés, tout particulièrement après la récession mondiale de 2008, ont porté à l'attention du public les problèmes que représentent le manque d'équité, l'inégalité des chances et des voix, la persistance du chômage et l'exclusion sociale². L'accroissement des inégalités de revenus et de patrimoine suscite, au niveau mondial, un consensus de plus en plus large quant à la nécessité impérieuse de lutter contre la montée des inégalités et l'exclusion sociale.

II. Les inégalités compromettent l'inclusion sociale et le développement durable pour tous

A. Tendances observées des inégalités de revenus et de patrimoine

2. Les niveaux d'inégalité à l'échelle mondiale restent très élevés, bien qu'ils aient fortement baissé dans le passé récent³. Les inégalités de revenus entre les pays ont également diminué depuis 1990. Le niveau moyen d'inégalité, à l'intérieur d'un même pays, a cependant augmenté dans de nombreuses régions du monde⁴. Les inégalités de revenus se sont amplifiées dans presque toutes les régions du monde depuis 1980 ; sous l'effet du niveau élevé et de l'augmentation des inégalités dans les pays, les 1 % de la population qui perçoivent les revenus les plus élevés captent une part de la croissance du revenu mondial deux fois supérieure à celle des 50 % les plus pauvres⁵. Bien que ces derniers aient enregistré une augmentation de leur revenu, ils n'ont capté que 12 % de la croissance totale entre 1980 et 2016, contre 27 % pour ce qui est des 1 % de la population les plus riches. La part du revenu mondial perçue par les 50 % les plus pauvres a également stagné, à 9 % environ, au cours de la période. La récession mondiale de 2008 a aggravé la montée des inégalités de revenus, notamment dans les pays où les pertes de revenu et d'emploi ont été relativement prononcées⁶.

3. En ce qui concerne les inégalités de patrimoine, la part du patrimoine mondial détenue par les 1 % les plus riches a augmenté, passant de 28 % en 1980 à 33 % en

¹ Jonathan D. Ostry, Andrew Berg et Charalambos G. Tsangarides, « Redistribution, inequality and growth », note de réflexion des services du FMI, SDN/14/02 (février 2014).

² *Report on the World Social Situation 2013: Inequality matters* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 13.IV.2).

³ Par « inégalité à l'échelle mondiale », on entend l'inégalité des revenus de l'ensemble des habitants de la planète.

⁴ Christoph Lakner et Branko Milanovic, « Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the great recession », *World Bank Economic Review*, vol. 30, n° 2, p. 203 à 232.

⁵ Facundo Alvaredo *et al.*, *Rapport sur les inégalités mondiales 2018*, Laboratoire sur les inégalités mondiales, 2017. Disponible à l'adresse suivante : <https://wir2018.wid.world/download.html>.

⁶ Fonds monétaire international (FMI), *Perspectives de l'économie mondiale : Obstacles à une croissance stable* (octobre 2018).

2016. Si le reste du monde emboîte le pas de la Chine, de l'Europe et des États-Unis d'Amérique, cette part aura atteint 39 % en 2050⁷. Quatre-vingt-deux pour cent du patrimoine créé en 2017 sont allés aux 1 % les plus riches, tandis que les 3,7 milliards de personnes qui constituent la moitié la plus pauvre de la population mondiale n'ont enregistré aucune augmentation de leur patrimoine⁸.

4. Le taux d'accroissement des inégalités de revenus a beaucoup varié selon les régions du monde. S'il est modéré en Europe depuis 1980, il a en revanche fortement augmenté en Amérique du Nord et en Asie, tandis que l'Amérique latine, le Moyen-Orient et l'Afrique subsaharienne continuent d'enregistrer des niveaux d'inégalité de revenus qui, bien qu'ils aient baissé dans 17 pays d'Afrique subsaharienne entre 1991 et 2011⁹, sont parmi les plus élevés du monde¹⁰. Le Moyen-Orient est devenu, remplaçant l'Amérique latine et les Caraïbes, la région du monde qui enregistre la plus forte inégalité. La figure ci-dessous montre que les inégalités de revenus ont augmenté partout, à des rythmes qui ont toutefois varié.

Part de revenu des 10 % les plus aisés dans le monde, 1980-2016



Source : Facundo Alveredo *et al.*, *Rapport sur les inégalités mondiales 2018*, Laboratoire sur les inégalités mondiales, 2017.

5. Le degré d'inégalité entre les pays a augmenté depuis 1980, mais il a commencé à s'orienter en baisse après l'an 2000. Dans l'ensemble, les inégalités de revenus entre les pays prennent la direction générale d'une convergence entre les pays développés et les pays en développement¹¹. Cette convergence tient surtout aux effets conjugués d'une forte croissance en Asie, notamment en Chine et en Inde, et d'une faible croissance en Europe occidentale. La croissance rapide de la Chine et de l'Inde s'est

⁷ Facundo Alveredo *et al.*, voir note 5, *supra*.

⁸ Oxfam International, *Reward Work, Not Wealth* (Oxford, janvier 2018).

⁹ Facundo Alveredo *et al.*, voir note 5, *supra*.

¹⁰ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Income Inequality Trends in sub-Saharan Africa* (New York, 2017). Disponible à l'adresse suivante : www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/undp-rba_Income%20Inequality%20in%20SSA_Chapter%201.pdf.

¹¹ François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2015).

traduite par une forte croissance du revenu de la moitié la plus pauvre de la population mondiale. En outre, depuis 1980, les revenus nationaux moyens des pays d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine sont tombés au-dessous de la moyenne mondiale.

6. Si les inégalités ont diminué à l'échelle mondiale, elle se sont accentuées au niveau national dans de nombreux pays, bien que la situation générale varie en fonction de la période et de l'indicateur utilisés. L'augmentation de l'inégalité des revenus s'est produite à différents rythmes, et c'est en Amérique du Nord, en Chine, en Inde et en Fédération de Russie qu'elle a été la plus rapide depuis 1980¹². Dans certains pays, l'inégalité entre les régions s'est accentuée, de même que l'émergence de régions en situation de détresse économique et la concentration des inégalités dans les villes.

B. Tendances observées des inégalités non liées au revenu

7. Les inégalités de revenus ne sont qu'un aspect des inégalités, qui se manifestent également dans l'accès ou la possibilité d'accéder aux services de santé et d'éducation, aux actifs productifs, aux services financiers et à la représentation politique. Ces inégalités sont interdépendantes et se renforcent mutuellement, ce qui entraîne des disparités importantes, entre différents groupes de la population, au regard de divers aspects tels que le bien-être global ou le revenu d'une vie entière. Par exemple, les personnes en mauvaise santé passent moins d'années à occuper un emploi rémunéré et gagnent moins, et le revenu qu'ils auront perçu tout au long de leur vie sera donc inférieur à celui des travailleurs en bonne santé. Par exemple, une mauvaise santé réduit de 33 % le revenu d'une vie entière pour ce qui est des hommes ayant un faible niveau d'instruction, contre 17 % pour les hommes ayant un niveau d'instruction élevé¹³.

8. Ces inégalités persistent alors même que le monde a enregistré des améliorations spectaculaires dans le domaine de la santé. Les tendances mondiales d'ensemble font apparaître une convergence des résultats dans des domaines tels que l'espérance de vie à la naissance, la mortalité infantile et le nombre moyen d'années d'instruction. En moyenne, les gens vivent plus longtemps : l'espérance de vie à la naissance a augmenté, passant de 58,1 ans en 1970-1975 à 70,8 ans en 2010-2015. L'écart d'espérance de vie à la naissance entre les régions du monde qui sont plus développées et celles qui le sont moins est tombé à 9,3 ans en 2010-2015, contre 16,4 ans en 1970-1975. Malgré ces progrès réalisés dans le domaine de la santé, des disparités importantes persistent. La probabilité de décès avant l'âge de 5 ans est plus élevée en Afrique subsaharienne que dans les autres grandes régions du monde. À l'échelle des pays, il existe également des disparités en matière de santé entre les personnes ou les groupes. Dans de nombreux pays, le lieu de résidence est un facteur déterminant majeur de la durée de vie, tout particulièrement si la personne considérée est pauvre.

9. Le monde est plus instruit que jamais. La hausse du niveau moyen d'instruction a en effet été régulière dans tous les pays et le taux de scolarisation a enregistré une augmentation spectaculaire dans les pays en développement. Parmi la population mondiale âgée de plus de 15 ans, le nombre moyen d'années de scolarité est passé de 4,39 ans en 1970 à 7,89 en 2010¹⁴. Les différences entre pays développés et pays en développement se sont également réduites, mais l'écart entre les nombres moyens

¹² Facundo Alvaredo *et al.*, voir note 5, *supra*, et Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (Washington, 2018), disponible à l'adresse suivante : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>.

¹³ OCDE, *Preventing Ageing Unequally* (Paris, 2017). Disponible à l'adresse suivante : www.oecd-ilibrary.org/employment/preventing-ageing-unequally_9789264279087-en.

¹⁴ www.barrolee.com/data/yrsch.htm.

d'années de scolarité reste élevé (4,1 ans en 2010), ayant diminué de moins d'un an depuis 1950. Ce nombre est passé de 3,35 en 1970 à 7,2 en 2010 dans les pays en développement, et de 7,64 en 1970 à 11,30 en 2010 dans les pays développés. En outre, les inégalités fondées sur l'appartenance à un groupe continuent de représenter une large part des inégalités constatées à l'échelle des pays. En Inde, une femme âgée de 20 à 24 ans a, lorsqu'elle est issue d'un ménage rural pauvre, 21,8 fois moins de chances d'avoir été scolarisée et 5,1 fois plus de chances de s'être mariée avant l'âge de 18 ans que si elle provient d'un ménage urbain riche¹⁵. On observe également des écarts considérables entre les générations et les sexes. En Asie du Sud, le nombre d'années de scolarisation des femmes rapporté à celui des hommes atteignait 68,6 % en 2010, contre 80,0 % en Afrique subsaharienne et 98,3 % en Europe et en Asie centrale.

10. Afin de renforcer l'inclusion financière des groupes de la population et des régions qui, par le passé, ont été peu ou mal desservis, de nombreux pays encouragent l'utilisation de l'argent mobile et élargissent l'accès aux services bancaires¹⁶.

III. Inégalités, inclusion sociale et politique budgétaire

A. Effets des mesures fiscales et des dépenses publiques sur les inégalités et l'inclusion sociale

11. La politique budgétaire s'entend généralement de la gestion, par les pouvoirs publics, des recettes fiscales et des systèmes de dépenses publiques et de prestations, y compris les transferts et subventions. Lorsqu'elle est inclusive, elle peut être très efficace pour réduire les inégalités de revenus et promouvoir une croissance qui ne laisse personne de côté. La politique budgétaire peut aussi remédier aux problèmes d'inclusion sociale en égalisant les chances des différents individus et groupes ou les conditions auxquelles ceux-ci participent à la société. Il s'agit notamment d'améliorer les capacités des personnes, de promouvoir l'égalité des chances en matière d'éducation, de santé et d'emploi et d'améliorer l'accès à des infrastructures élémentaires de qualité. Il s'agit également de lever les obstacles à l'accès aux services financiers. Pour que leur action soit efficace, les décideurs devraient examiner dans leur ensemble, et non séparément, les effets des mesures fiscales et ceux des mesures de dépenses. Ils devraient également s'assurer que dans leur ensemble, par leur taille et leur composition, les ressources publiques consacrées à des dépenses sociales sont favorables aux pauvres, exercent un effet de péréquation et sont affectées à des programmes efficaces. La progressivité de tous les impôts est également importante.

12. Dans une étude réalisée en 2018, concernant la situation de 29 pays à revenu faible ou intermédiaire à compter de 2010, il a été établi que la politique budgétaire réduisait l'inégalité des revenus dans tous les cas, mais qu'elle aggravait la pauvreté dans certains cas. Dans aucun pays, les inégalités ne se sont aggravées sous l'effet des impôts, des subventions ou des dépenses sociales. Cependant, l'incidence de l'extrême pauvreté avait augmenté, après les impôts et transferts, en Éthiopie, en République-Unie de Tanzanie, au Ghana, au Nicaragua, en Ouganda et au Guatemala.

¹⁵ Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), *Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development* (États-Unis, 2018).

¹⁶ Groupe de la Banque mondiale, *Toward Universal Financial Inclusion in China: Models, Challenges, and Global Lessons* (2018). Disponible à l'adresse suivante : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29336/FinancialInclusionChinaP158554.pdf?sequence=9>.

Cela tient au fait que les personnes vivant dans la pauvreté étaient des contributeurs nets du système budgétaire et étaient ainsi appauvries par les impôts sur la consommation¹⁷. La conception du système budgétaire devrait reposer sur le principe fondamental selon lequel il convient de veiller à ce que les pauvres ne deviennent pas des contributeurs nets. Une lourde imposition de la consommation de produits de base peut aboutir à cet effet dégressif. Ainsi, afin de réduire la dégressivité des impôts sur les biens et services, il peut être nécessaire d'exonérer les produits de base que consomment les ménages à faible revenu ou de réduire leur taux d'imposition, tout en augmentant les taux applicables aux produits de luxe, qui sont surtout consommés par des ménages plus fortunés.

13. Dans les pays développés, la politique budgétaire a réduit les inégalités et amélioré les résultats en matière d'éducation et de santé grâce aux transferts. Dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les données de la période précédant la grande récession de 2008 montrent que près des trois quarts de la réduction des inégalités de revenus étaient dus aux transferts monétaires, le reste étant imputable à la fiscalité directe¹⁸. De même, dans l'Union européenne, la redistribution opérée par les pouvoirs publics grâce au système de prélèvements et de prestations a réduit les inégalités de près d'un tiers. La réduction sensible des inégalités de revenus est largement imputable aux dépenses d'éducation et de santé, ainsi qu'aux prestations de maladie et d'invalidité et aux allocations familiales versées pendant la période 1980-2014. En raison de réactions comportementales et d'effets macroéconomiques, l'incidence totale de la politique budgétaire sur la réduction des inégalités a cependant été plus faible que son effet direct.

14. L'expérience des pays développés donne également à penser que la politique budgétaire a eu un effet stabilisateur sur le revenu et la consommation tout au long du cycle économique, qui a empêché la pauvreté de se propager en période de ralentissement de l'activité économique. Une partie de la consommation est absorbée par les comportements d'épargne. Ainsi, les transferts peuvent permettre aux ménages de surmonter rapidement les difficultés économiques. Plus le système des impôts et des prestations est progressif, plus l'effet de stabilisation est prononcé. Aux États-Unis, les mécanismes de transfert budgétaire tels que le crédit d'impôt sur les revenus du travail constituent un important programme de lutte contre la pauvreté. Outre qu'il apporte une garantie de ressources aux travailleurs pauvres, ce programme facilite l'inclusion sociale en incitant les adultes à faible revenu à participer au marché du travail. Il réduit de surcroît les inégalités en raison de ses effets durables sur la santé de la mère et de l'enfant et sur le développement de l'enfant, qui se manifestent notamment par de meilleurs résultats scolaires, une meilleure santé tout au long de la vie et des revenus plus élevés à l'âge adulte¹⁹.

15. Le choix et la taille des instruments de politique budgétaire que les pays déploient pour influencer sur la répartition des revenus dépendent de plusieurs facteurs,

¹⁷ Nora Lustig, « Fiscal policy, income redistribution, and poverty reduction in low and middle income countries », Center for Global Development Working Paper 448 (janvier 2017, mis à jour en juillet 2018). Disponible à l'adresse suivante : www.cgdev.org/sites/default/files/fiscal-policy-income-redistribution-and-poverty-reduction-july-2018-revision.pdf.

¹⁸ Isabelle Joumard, Mauru Pisu et Debbie Bloch, « Tackling income inequality: The role of taxes and transfers », *OECD Journal: Economic Studies*, n° 1 (2012), p. 37 à 70. Disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/eco/public-finance/TacklingincomeinequalityTheroleoftaxesandtransfers.pdf.

¹⁹ Hilary Hoynes, « The earned income tax credit: a key policy to support families facing wage stagnation » (Berkeley, Californie, Institute for Research on Labor and Employment, janvier 2017). Disponible à l'adresse suivante : <http://irle.berkeley.edu/files/2017/IRLE-The-Earned-Income-Tax-Credit.pdf>.

notamment la capacité administrative, les préférences de la société en matière de redistribution, le rôle envisagé pour l'État et des considérations d'économie politique propres au pays concerné. Toutefois, il convient de trouver un équilibre pour faire en sorte que les politiques suivies, en ce qui concerne tant les impôts que les dépenses, ne contrarient pas les incitations au travail ou les décisions des ménages et des entreprises d'investir dans l'éducation ou dans des activités productives. En général, lorsque la rémunération des travailleurs augmente, mais que leur revenu après impôt augmente moins vite, leur incitation à travailler diminue. C'est souvent le cas par suite d'une augmentation des impôts sur le revenu et des charges sociales ou d'une diminution des prestations.

16. Les décideurs doivent examiner l'incidence de l'augmentation des impôts sur le revenu du travail et celle des cotisations sociales sur les incitations au travail. En outre, les transferts sociaux sous condition de ressources peuvent dissuader les travailleurs peu qualifiés, les travailleurs âgés et les deuxièmes apporteurs de revenu de rechercher un emploi lorsqu'ils sont en chômage. Des mesures de réforme fiscale ciblées, telles que l'introduction de crédits d'impôt subordonnés au travail et l'octroi d'avantages en fonction de l'âge pour les jeunes et les travailleurs âgés, peuvent stimuler la participation de ces groupes à la population active, contribuant ainsi à réduire le nombre de bénéficiaires potentiels de l'aide sociale. En outre, l'adoption de mesures d'incitation financière à l'intention des salariés, comme la réduction temporaire des cotisations sociales, peut alléger le coût d'embauche des travailleurs en chômage²⁰.

B. Effets des dépenses publiques sur les inégalités et l'inclusion sociale

17. Les transferts sociaux fortement redistributifs qui visent à réduire l'inégalité des chances, comme les dépenses d'éducation et de santé et les prestations de protection sociale, ont des effets sensibles à long terme. Les investissements dans l'infrastructure de base ont un effet similaire. Ces transferts et investissements permettent également de réduire la pauvreté et favorisent l'inclusion sociale. Les dépenses sociales engagées ces 15 dernières années en vue d'élargir l'accès à l'éducation et aux soins de santé ont réduit les inégalités de revenus dans les pays émergents et les pays en développement en réduisant les disparités dans ces deux domaines et en élargissant les effectifs de la classe moyenne. En Amérique latine, l'augmentation des dépenses consacrées à l'éducation a été le principal déterminant de la tendance générale en baisse des inégalités de revenus²¹. En Asie, les dépenses sociales consacrées à l'éducation et à la santé ont contribué à des réductions sensibles des inégalités de revenus²².

18. À l'inverse, les revirements de la politique sociale, en particulier les réductions des dépenses publiques affectées aux programmes de protection sociale, la réduction des montants des prestations et le durcissement des conditions d'admissibilité, ont contribué à une détérioration générale de la répartition des revenus dans les pays tant développés qu'en développement²³. Les réductions du montant de transferts tels que

²⁰ OCDE, *Taxation and Employment*. Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 21 (2011).

²¹ E. Tsounta et A. I. Osueke, *What is Behind Latin America's Declining Income Inequality?*, document de travail du Fonds monétaire international, WP/14/124 (2014).

²² Seok-Kyun Hur, *Government Spending and Inclusive Growth in Developing Asia*, Asian Development Bank Economics Working Paper Series No 415 (November 2014). Disponible à l'adresse suivante : <https://ssrn.com/abstract=2558893>.

²³ OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable* (Genève, Bureau international du Travail, 2017).

les indemnités de chômage ou les pensions d'invalidité et l'adoption de conditions d'admissibilité plus strictes sont allées de pair avec de fortes augmentations de l'inégalité des revenus au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et aux Pays-Bas dans les années 80 et au milieu des années 90. Certes, ces réductions ont permis de limiter l'expansion des dépenses publiques, mais le revenu réel disponible de nombreux bénéficiaires a fortement diminué²⁴.

19. L'éducation est considérée comme un moyen d'égalisation et d'inclusion. Il est établi que les dépenses consacrées à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire sont favorables aux pauvres dans les pays en développement²⁵. Les dépenses sociales consacrées à l'éducation favorisent également l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, contribuant ainsi à de meilleures perspectives d'intégration dans la population active et à une amélioration de la santé maternelle et infantile. Pour atteindre ces objectifs, la politique budgétaire influe sur les décisions des particuliers ou des ménages en subventionnant l'éducation à différents niveaux et en investissant dans les compétences. Ainsi, l'éducation est en général fortement subventionnée dans les pays tant développés qu'en développement. Dans les pays de l'OCDE, les dépenses publiques consacrées à l'éducation représentent en moyenne environ 6 % du produit intérieur brut²⁶. Dans les pays en développement, les inégalités de patrimoine diminuent lorsque l'éducation secondaire ou supérieure progresse. En Afrique, le rendement privé de l'enseignement supérieur dépasse celui de l'enseignement primaire²⁷. En outre, le surcroît de rémunération que procure, pendant une vie entière, une éducation supérieure a augmenté partout dans le monde, sous l'effet d'un accroissement de la demande de travailleurs ayant fait des études postsecondaires. Aux États-Unis, la rémunération annuelle médiane des travailleurs à plein temps titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre années d'études supérieures est égale à 1,79 fois celle des travailleurs titulaires d'un diplôme d'enseignement secondaire²⁸. Cependant, étant donné que l'accès à l'enseignement supérieur est devenu plus stratifié et que les possibilités d'intégrer les meilleures universités dépendent de plus en plus du statut socioéconomique, l'expansion de l'éducation supérieure renferme la possibilité d'aggraver les inégalités. Dans le même ordre d'idées, si les subventions encouragent l'investissement dans l'éducation et les compétences, de telles mesures peuvent avoir un effet dégressif si elles profitent de façon disproportionnée à des élèves issus de familles plus aisées ou mieux informées.

20. Dans de nombreux pays, les décideurs ont cherché à réduire les inégalités de revenus et les inégalités non liées au revenu, ainsi qu'à lever les obstacles à l'inclusion sociale, comme le chômage élevé des jeunes, en augmentant la part des dépenses publiques consacrées à l'éducation. Au niveau mondial, les dépenses publiques affectées à l'éducation représentaient en 2015 4,7 % du PIB mondial et 14,1 % des

²⁴ Koen Caminada et Kees Goudswaard, « International trends in income inequality and social policy », *International Tax and Public Finance*, vol. 8, n° 4, p. 395 à 415.

²⁵ Nora Lustig, « The redistributive impact of government spending on education and health: evidence from thirteen developing countries in the Commitment to Equity Project », *Commitment to Equity Project Working Paper No 30* (mars 2015). Disponible à l'adresse suivante : www.commitmenttoequity.org/publications_files/Comparative/CEQWPNo30%20RedisImpactGovntSpendEducHealth%20March%202015.pdf.

²⁶ Robert A. J. Dur et Coen N. Teulings, « Are education subsidies an efficient redistributive device? », in Jonas Agell, Michael Keen et Alfons J. Weichenrieder (dir. pub.), *Labour Market Institutions and Public Regulation* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2004), p. 123 à 161.

²⁷ Abebe Shimeles, « Can higher education reduce inequality in developing countries? », *IZA World of Labor*, July 2016. Disponible à l'adresse suivante : <http://dx.doi.org/10.15185/izawol.273>.

²⁸ Sandy Baum, *Higher Education Earnings Premium: Value, Variation, and Trends* (Washington, Urban Institute, février 2017).

dépenses publiques totales²⁹. Les dépenses publiques d'éducation couvrent ou subventionnent les frais de scolarisation, la rémunération des enseignants, les salles de classe et le matériel pédagogique. La réduction des inégalités en matière d'éducation dans le monde est principalement due à l'augmentation, dans de nombreux pays en développement, des dépenses publiques consacrées à l'éducation en pourcentage du revenu national. Ainsi, si l'on veut lutter contre les inégalités et les exclusions sociales par le moyen de l'éducation, il faut augmenter les dépenses publiques pour accroître les taux de scolarisation et d'achèvement des études, en particulier parmi les jeunes filles, les enfants handicapés, les minorités ethniques et religieuses, les enfants vivant dans la pauvreté et ceux qui habitent dans des zones rurales pauvres et reculées ou dans des bidonvilles. Les dépenses consacrées à ces enfants ne s'élèvent pas à grand-chose. En 2013, il a été estimé que les niveaux des dépenses publiques et des financements des donateurs devaient être augmentés de 26 milliards de dollars par an pour que l'objectif de fournir une éducation de base à tous les enfants dans 46 pays à revenu faible ou intermédiaire soit atteint en 2015³⁰. Il fallait ensuite dépenser, de 2015 à 2030, 340 milliards de dollars par an (contre 149 millions de dollars en 2012) pour que tous les enfants et adolescents des pays à revenu faible ou intermédiaire (tranche inférieure) aient accès à une éducation de qualité, du niveau préscolaire jusqu'à la fin des études secondaires³¹.

21. Les décideurs s'efforcent également de s'attaquer aux contraintes de crédit qui empêchent les étudiants à faible revenu de poursuivre des études supérieures, en subordonnant l'octroi de prêts et de bourses ou la prise en charge des frais de scolarité au niveau de revenu des parents. De telles politiques ont contribué à élever le niveau d'instruction des étudiants issus de milieux à faible revenu. Cependant, les prêts étudiants qui visent à assurer l'égalité d'accès à l'éducation pour tous imposent, dans certains pays, une lourde charge d'endettement aux étudiants à revenu moyen ou faible, ce qui perpétue les inégalités de revenus et de patrimoine.

22. Pour inverser cette tendance, il faut accroître l'aide publique et élargir l'accès à l'enseignement supérieur abordable. Les femmes sont en général pénalisées, par rapport aux hommes, par la dette contractée au titre des études parce qu'elles mettent plus longtemps à la rembourser, notamment à cause de l'écart de rémunération entre les sexes. Il ressort de certaines constatations que dans les pays avancés, les progrès de l'éducation sont allés de pair avec un accroissement, en valeur nette, des inégalités de revenus³². Dans ce groupe de pays, l'effet d'accroissement des inégalités de revenus induit par la hausse des niveaux d'éducation est supérieur à l'effet de réduction des inégalités résultant des progrès de l'éducation à des niveaux inférieurs. Dans les pays en développement, où le travail des enfants est répandu, la scolarisation a un coût d'opportunité pour les ménages qui doivent ainsi se priver de charger leurs enfants de tâches domestiques, de travaux agricoles ou d'autres activités génératrices

²⁹ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2017/18 : rendre des comptes en matière d'éducation : tenir nos engagements*, (Paris, 2017). Disponible à l'adresse suivante : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260772>.

³⁰ UNESCO, « L'éducation pour tous est abordable – d'ici à 2015 et au-delà », document d'orientation 06, février 2013. Disponible à l'adresse suivante : https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219998_fre.

³¹ <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-fr.pdf>.

³² David Coady et Allan Dizioli, *Income Inequality and Education Revisited: Persistence, Endogeneity, and Heterogeneity*, document de travail du Fonds monétaire international WP/17/126 (2017).

de revenus³³. Si l'enseignement n'est pas obligatoire et si le travail des enfants n'est pas interdit par la loi, l'accroissement des dépenses publiques consacrées à l'éducation risque d'aggraver les inégalités entre les enfants qui profitent de l'amélioration des possibilités qui leur sont offertes et les autres.

23. La détermination des pouvoirs publics à combattre les inégalités et à équilibrer les chances se manifeste également dans la part des dépenses publiques totales destinées à élargir l'accès à des soins et des services de santé de qualité et abordables. En 2010, la part des dépenses publiques dans le PIB était variable, allant de 0,9 % en Indonésie à 1,3 % en Éthiopie et à 5,2 % au Brésil³⁴. Les effets des inégalités de revenus sur la santé sont moins prononcés dans les pays qui appliquent un système de santé public universel et dans ceux où le niveau des dépenses publiques de protection sociale est élevé³⁵. En Europe, les dépenses sociales ont une incidence favorable sur l'égalisation de l'état de santé entre les pays³⁶. Au Kenya, on a constaté que les traitements vermifuges dispensés aux enfants réduisaient l'absentéisme scolaire et qu'ils se traduisaient également pour leurs bénéficiaires, une fois ceux-ci parvenus à l'âge adulte, par une augmentation du salaire moyen allant de 21 % à 29 %³⁷. Un accroissement de la part des dépenses publiques consacrées aux systèmes de soins de santé peut directement améliorer les résultats en matière de santé infantile, juvénile et maternelle et renforcer la mobilité économique intergénérationnelle. En outre, les pays émergents et les pays à faible revenu peuvent augmenter l'espérance de vie à la naissance de 1,3 an en moyenne s'ils éliminent les inégalités dans la couverture sanitaire de base, tout en maintenant les niveaux de dépenses inchangés³⁸.

24. Il importe cependant de noter qu'il ne suffit pas aux États d'accroître les dépenses publiques consacrées à la santé pour remédier aux inégalités liées à l'état de santé ou aux systèmes de santé ou pour améliorer la santé des habitants. Par exemple, les dépenses de santé engagées au niveau individuel peuvent aggraver les inégalités de revenus et la pauvreté, car les personnes vivant dans la pauvreté consacrent aux soins de santé une part beaucoup plus importante de leurs revenus que les autres. Au niveau macroéconomique, les dépenses de santé peuvent détourner les ressources d'autres investissements à effectuer dans des domaines tels que l'éducation ou la protection de l'environnement.

25. Outre les dépenses publiques consacrées à l'éducation, à la santé et à la protection sociale, les mesures de politique budgétaire qui améliorent l'accès à des services d'infrastructure de base de qualité tels que les routes, l'électricité, l'eau potable et l'assainissement, en particulier dans les zones rurales et reculées, réduisent également les inégalités de revenus et favorisent l'inclusion sociale³⁹. De telles

³³ Martin Ravallion et Quentin Wodon, « Does child labour displace schooling? Evidence on behavioural responses to an enrollment subsidy », *The Economic Journal*, vol. 110, n° 462 (mars 2000), p. C158 à C175.

³⁴ Nora Lustig, voir note 25, *supra*.

³⁵ Javier Alvarez-Galvez *et al.*, « The impact of socio-economic status on self-rated health: Study of 29 countries using European social surveys (2002–2008) », *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 10 (mars 2013), p. 747 à 761.

³⁶ Javier Álvarez-Gálvez et Antonio M. Jaime-Castillo, « The impact of social expenditure on health inequalities in Europe », *Social Science and Medicine*, vol. 200 (mars 2018), p. 9 à 18.

³⁷ Sarah Baird *et al.*, « Worms at work: long-run impacts of child health gains » (2011). Disponible à l'adresse suivante : www.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/events/KLPS-Labor_2011-05-16-Circulate.pdf.

³⁸ FMI, « Tackling inequality », *Moniteur des finances publiques* (octobre 2017). Disponible à l'adresse suivante : www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017.

³⁹ Banque asiatique de développement, *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia* (2017). Disponible à l'adresse suivante : www.adb.org/sites/default/files/publication/29823/infrastructure-supporting-inclusive-growth.pdf.

dépenses renforcent la croissance des revenus dans ces zones et réduisent donc les inégalités spatiales. Les infrastructures ainsi installées lèvent les obstacles physiques qui empêchent l'accès à l'éducation et aux services de santé, et même à l'emploi, ce qui aide à réduire les inégalités et l'exclusion sociale. De nombreux pays utilisent également les subventions à l'énergie, destinées à aider les personnes vivant dans la pauvreté et les ménages à faible revenu, comme un instrument budgétaire permettant de réduire les inégalités et l'exclusion. L'expérience des pays en développement montre cependant que les 20 % de ménages les plus riches profitent sept fois plus des avantages des subventions à l'énergie que les 20 % de ménages les plus pauvres⁴⁰.

26. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, de nombreux pays ont recours à des subventions à la consommation, qui concernent le carburant, la nourriture et le logement, pour réduire les inégalités. En 2011, les pays de la région ont consacré 8,6 % de leur PIB global, ou 22 % de leurs dépenses publiques, à ces subventions⁴¹. En Malaisie, les subventions à l'énergie représentent environ 5 % du PIB. Bien que ces subventions fassent partie du pacte social dans de nombreux pays, elles sont une source d'inefficacité et ne permettent pas de soutenir efficacement les personnes vivant dans la pauvreté. Leur suppression entraîne cependant une hausse du prix des biens et une augmentation des dépenses des ménages consacrées à l'énergie et au transport et, partant, une aggravation des inégalités globales, en particulier dans les zones urbaines.

27. Qui plus est, dans les pays qui ont une lourde dette publique et de vastes besoins de financement à moyen terme, la pression qui s'exerce sur les budgets publics peut obliger à réduire la fourniture de services publics ou les prestations sociales, ou à annuler de récentes réductions d'impôts. Il a été démontré que de telles mesures aggravent les inégalités de revenus et la pauvreté. Les politiques d'assainissement budgétaire suivies dans 17 pays de l'OCDE au cours de la période 1978-2009 se sont traduites par une aggravation des inégalités de revenus et du chômage de longue durée et par une diminution de la part salariale du revenu⁴².

IV. Inégalités, inclusion sociale et politique salariale

28. Les données provenant de pays avancés, de pays émergents et de pays à faible revenu montrent que les salaires peuvent représenter jusqu'à 70 % du revenu total des ménages. Par conséquent, dans de nombreux pays, la répartition des salaires et les possibilités d'emploi qu'offre le marché du travail sont des facteurs déterminants des tendances générales des inégalités de revenus. Si l'on neutralise les effets de l'emploi et des autres sources de revenus des ménages, on constate qu'entre 2006 et 2010, l'inégalité des salaires a fortement pesé sur l'inégalité des revenus. Les travailleurs à revenu intermédiaire sont ceux sur qui l'effet des salaires a été le plus marqué⁴³. La discrimination salariale que subissent femmes, jeunes, travailleurs âgés, personnes handicapées, groupes autochtones et travailleurs migrants se solde pour eux par un manque à gagner au regard des salaires, des pensions de retraite et des prestations de sécurité sociale. Toute stratégie globale visant à réduire les inégalités, en particulier à combattre l'inégalité entre différents groupes de population et l'exclusion sociale

⁴⁰ David Coady, Valentina Flamini et Louis Sears, « The unequal benefits of fuel subsidies revisited: evidence for developing countries », in Benedict Clements *et al.* (dir. pub.), *Inequality and Fiscal Policy* (Washington, Fonds monétaire international, 2015).

⁴¹ Carlo Sdravovich *et al.*, *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead* (Washington, Fonds monétaire international, 2014).

⁴² Laurence Ball *et al.*, *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation*, document de travail du Fonds monétaire international WP/13/151 (juin 2013).

⁴³ Organisation internationale du Travail, *Rapport mondial sur les salaires 2014/15 : salaires et inégalités de revenus* (Genève, Bureau international du Travail, 2015).

des groupes défavorisés et vulnérables, devrait tendre vers l'élimination des discriminations. La croissance des salaires peut également permettre aux personnes concernées de sortir de la pauvreté et de ne plus être tributaires des transferts publics.

29. La stagnation des salaires est une autre source de préoccupation. Depuis la Grande Récession, les taux de chômage ont certes baissé au niveau mondial, mais la croissance des salaires est restée modérée. Selon les estimations de l'Organisation internationale du Travail (OIT), après trois ans de hausse, le taux de chômage mondial s'est stabilisé. Il devrait s'élever à 5,5 % en 2018 et à 5,6 % en 2019. Toutefois, le nombre total de chômeurs devrait rester stable en 2018 et s'élever à plus de 192 millions. En outre, 1,4 milliard de travailleurs occupaient un emploi vulnérable en 2017⁴⁴. Dans les pays développés, le chômage devrait tomber au-dessous des taux enregistrés avant la crise et être ramené à 5,5 % en 2018. La croissance de l'emploi s'est également améliorée dans les pays émergents et les pays en développement par rapport à 2016. Cependant, elle devrait être inférieure à celle de la population active. Pour ce qui est de l'insertion sur le marché du travail, le risque de se retrouver en chômage ou d'occuper un emploi vulnérable est plus grand pour les femmes, les jeunes, les personnes handicapées et les personnes âgées.

30. La croissance des salaires est la pièce manquante de la reprise économique observée dans de nombreux pays. Depuis plusieurs dizaines d'années, les salaires n'augmentent pas aussi vite que la productivité, et le renchérissement du coût de la vie pèse également sur le pouvoir d'achat des travailleurs. En 2015, la croissance des salaires dans le monde a ralenti et s'est établie à 1,7 %, contre 2,5 % en 2012 ; elle n'a pas encore rattrapé son niveau d'avant la crise, qui avoisinait les 3,0 %. Si on exclut la Chine, les chiffres sont de 0,9 % en 2015, contre 1,6 % en 2012. La croissance des salaires s'est accélérée dans les pays développés du Groupe des Vingt (G20), passant de 0,2 % en 2012 à 1,7 % en 2015. Il s'agit du taux de croissance le plus élevé ces 10 dernières années. À l'opposé, dans les pays émergents et en développement du G20, la croissance des salaires réels est en recul : après avoir atteint 6,6 % en 2012, elle n'était plus que de 2,5 % en 2015.

31. En Europe, après avoir été négative dans les années qui ont suivi la crise, la croissance des salaires réels s'est rétablie mais reste plutôt timide depuis 2015. Si l'on exclut l'Europe orientale, son taux a suivi une pente descendante : de 1,6 % en 2015, il est tombé à 1,3 % en 2016, pour devenir presque nul en 2017. Aux États-Unis, où il s'était élevé à 2,2 % en 2015, il a reculé à 0,7 % en 2016 et 2017⁴⁵. Pour la période allant d'octobre 2017 à octobre 2018, la rémunération hebdomadaire moyenne réelle a augmenté de 0,9 %⁴⁶. En Asie et dans le Pacifique, la croissance salariale s'est maintenue à 4,0 %. Des données plus récentes indiquent cependant que les travailleurs asiatiques devraient bénéficier de la plus forte croissance des salaires en 2018, la Chine, l'Inde et le Viet Nam affichant des gains substantiels. La croissance des salaires est tombée à 3,4 % en Asie centrale et occidentale, tandis qu'elle s'établissait à 2,1 % dans les États arabes et à 2,0 % en Afrique. Les salaires réels ont baissé de 1,3 % en Amérique latine et dans les Caraïbes et de 5,2 % en Europe orientale⁴⁷. Toutefois, l'accélération de la croissance moyenne des salaires ne profite pas

⁴⁴ OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde – Tendances 2018* (Genève, Bureau international du Travail, 2018).

⁴⁵ OIT, *Rapport mondial sur les salaires 2018/19 : Quelles sont les causes des écarts salariaux entre hommes et femmes ?* (Genève, Bureau international du Travail, 2018).

⁴⁶ United States Bureau of Labor Statistics, « Real earnings – October 2018 », communiqué, 14 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.bls.gov/news.release/pdf/realer.pdf.

⁴⁷ OIT, *Rapport mondial sur les salaires 2014/15 : salaires et inégalités de revenus* (Genève, Bureau international du Travail, 2015).

nécessairement à tous les salariés de la même manière, ce qui atténue son effet sur les inégalités.

32. En effet, dans la plupart des pays, la distribution des salaires penche en faveur des personnes ayant les revenus les plus élevés. En Europe, en 2010, les 10 % des travailleurs les mieux payés captaient en moyenne 25,5 % du total des salaires, tandis que les 50 % les moins bien payés en touchaient 29,1 %. En 2015, la part des salaires revenant aux 10 % les mieux rémunérés était de 35 % au Brésil, de 42,7 % en Inde et de 49,2 % en Afrique du Sud. Dans la plupart des pays, l'inégalité salariale est encore plus marquée pour les femmes. En Europe, l'écart salarial femmes-hommes pour les 1 % les mieux payés s'élevait à environ 45 % en 2015. L'écart de rémunération horaire global entre les femmes et les hommes était, quant à lui, d'environ 20 %⁴⁸.

33. Pour réduire les inégalités salariales, les décideurs ont plusieurs leviers d'action à leur disposition, notamment le salaire minimum, le renforcement des institutions de négociation collective, la lutte contre les écarts salariaux femmes-hommes, par exemple en défendant le principe de rémunération égale pour un travail de valeur égale, et la lutte contre les inégalités salariales entre les différents groupes de travailleurs. L'effet positif des salaires minimums s'exerce surtout au bas de l'échelle de distribution des salaires, et contribue donc à renforcer l'égalité. Pour réduire les inégalités et la pauvreté, il faut que les salaires extrêmement bas soient complétés par des transferts⁴⁹.

34. Pour lutter contre les inégalités au moyen de la politique salariale, il faut adopter des politiques du marché du travail qui mettent l'accent sur la quantité et la qualité des emplois et sur le caractère inclusif du marché du travail. Il faut rendre le marché du travail plus inclusif en éliminant les obstacles qui empêchent la pleine participation des groupes dont les taux d'emploi sont faibles, notamment les femmes, les jeunes, les travailleurs âgés, les personnes handicapées, les migrants et les groupes autochtones. Il faut également améliorer la qualité des emplois en promouvant le travail décent, en faisant en sorte que les emplois soient moins précaires et suffisamment rémunérés, en évitant l'inégalité de traitement entre emplois temporaires et emplois permanents et en s'attaquant à l'emploi informel. En outre, il est indispensable d'investir dans l'éducation, en particulier dans l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, pour améliorer les résultats obtenus sur le marché du travail et réduire les disparités salariales, même si dans les pays à revenu élevé, c'est au sommet de l'échelle des compétences et de répartition des salaires que l'écart salarial femmes-hommes est le plus important. Au Brésil, le coefficient de Gini des revenus du travail est passé de 0,50 à 0,41 entre 1995 et 2012, principalement en raison d'une baisse de la prime à l'éducation. La réduction de l'écart de rémunération entre femmes et hommes, entre travailleurs de différentes races, entre secteur déclaré et secteur informel et entre villes et campagnes a également contribué à ce recul des inégalités⁵⁰.

35. De nombreux pays se sont employés à lutter contre les inégalités salariales sur le marché du travail, plus particulièrement dans la moitié inférieure de l'échelle de distribution des salaires, en fixant un salaire minimum légal. Les données recueillies dans l'ensemble des pays développés donnent à penser qu'il y a une forte corrélation entre l'érosion du salaire minimum par rapport au salaire médian et le creusement des

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ www.statista.com/chart/12407/wage-growth-around-the-world-in-2018/.

⁵⁰ Francisco H. G. Ferreira, Sergio P. Firpo et Julián Messina, « Ageing poorly ? Accounting for the decline in earnings inequality in Brazil, 1995-2012 », World Bank Policy Research Working Paper 8018, mars 2017.

inégalités en général⁵¹. Les données montrent également que s'ils sont fixés à un niveau adéquat, les salaires minimums peuvent également avoir un effet sur l'inclusion, notamment sur la participation au marché du travail.

36. Même si les données empiriques montrent que les salaires minimums, lorsqu'ils sont fixés de manière adéquate, n'ont pas d'incidence défavorable sur l'emploi en général, leurs effets sur la demande de travail font l'objet de débats. L'essentiel des débats porte sur la question de savoir si, et le cas échéant, dans quelle mesure, la hausse du salaire minimum augmente le coût du travail et les coûts de production pour les employeurs, entraînant des pertes d'emploi et le recours à des emplois informels. Une question connexe est de savoir si la hausse du salaire minimum augmente le coût relatif des travailleurs à bas salaires par rapport à d'autres intrants, comme les machines et les travailleurs plus productifs et plus qualifiés, ce qui pourrait amener les employeurs à remplacer les travailleurs à bas salaires par ces autres intrants.

37. Les écrits de plus en plus nombreux consacrés à l'impact du salaire minimum sur la demande de travail dans les économies émergentes montrent que, dans l'ensemble, le salaire minimum n'a qu'un effet minime ou nul sur l'emploi. Ces résultats concordent avec les données recueillies dans des pays plus avancés. Dans 14 grandes économies émergentes, dont l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, la Fédération de Russie, l'Inde et le Mexique, on a constaté que le salaire minimum avait une incidence minime ou nulle sur l'emploi. Cependant, l'effet sur les jeunes, les travailleurs touchant de bas salaires et les travailleurs peu qualifiés tend à être négatif, même s'il est faible. En outre, il n'est guère établi que la revalorisation du salaire minimum entraîne une progression de l'emploi informel⁵². En Asie, les effets du salaire minimum sur l'emploi sont également inégaux. En Thaïlande, des effets positifs importants sur les salaires des hommes dans la force de l'âge ont été observés, mais pour ce qui est du taux de chômage des femmes, des personnes âgées et des travailleurs moins qualifiés, les incidences constatées sont minimes⁵³. En Afrique subsaharienne, la proportion de travailleurs auxquels les salaires minimums s'appliquent est plus faible que dans d'autres régions, ce qui s'explique par le poids important de l'agriculture de subsistance et de l'emploi informel en zone urbaine⁵⁴. Néanmoins, les conséquences pour l'emploi de l'instauration d'un salaire minimum ou de l'augmentation du salaire minimum en vigueur y sont conformes aux tendances mondiales. Bien que certains éléments mettent en évidence de faibles effets défavorables pour l'emploi, dans l'ensemble, la plupart des études concluent qu'une augmentation du salaire minimum ne se traduit pas nécessairement par une diminution de l'emploi.

38. De même, dans 19 pays de l'OCDE entre 1997 et 2013, il a été estimé que les salaires minimums avaient eu un effet minime sur l'emploi des personnes peu qualifiées, des femmes peu qualifiées et des jeunes⁵⁵. Aux États-Unis, des données récentes donnent également à penser que l'incidence du salaire minimum sur l'employabilité des travailleurs de la restauration et des jeunes travailleurs est

⁵¹ Florence Jaumotte et Carolina Osorio, « Inequality and labor market institutions », note de réflexion des services du FMI SDN/1514, juillet 2015.

⁵² Stijn Broecke, Alessia Forti et Marieke Vandeweyer, « The effect of minimum wages on employment in emerging economies : a survey and meta-analysis », *Oxford Development Studies*, vol. 45, n° 3 (2016), p. 366 à 391.

⁵³ Ximena Del Carpio, Julián Messina et Anna Sanz-de-Galdeano, « Minimum wage : does it improve welfare in Thailand? », Discussion paper n° 7911 (Bonn (Allemagne), Institute for the Study of Labor, 2014).

⁵⁴ Haroon Bhorat, Ravi Kanbur et Benjamin Stanwix, « Minimum wages in sub-Saharan Africa: a primer », *World Bank Research Observer*, vol. 32, n° 1 (février 2017), p. 21 à 74.

⁵⁵ Simon Sturn, « Do minimum wages lead to job losses? Evidence from OECD countries on low-skilled and youth employment », *ILR Review*, vol. 71, n° 3 (mai 2018), p. 647 à 675.

négligeable ou nulle⁵⁶. Plus important encore, la hausse du salaire minimum s'accompagne d'une augmentation du revenu familial pour de nombreux travailleurs qui touchent de bas salaires. Toutefois, certaines études passées ont révélé qu'une augmentation du salaire minimum nuisait à l'emploi des salariés touchant le salaire minimum, notamment des jeunes⁵⁷.

39. Il ressort de l'expérience des pays qu'il importe que les politiques soient adaptées aux besoins particuliers de chaque pays pour que le salaire minimum porte ses fruits. Compte étant tenu des situations et des objectifs stratégiques propres à chaque pays, il est conseillé de concevoir une politique de salaire minimum « aussi complexe que nécessaire mais aussi simple que possible » et d'éviter toute différenciation salariale entre différents groupes de travailleurs qui ne serait pas fondée sur des raisons objectives valables, telles que la formation, l'expérience professionnelle ou les compétences. Certains pays ont un taux de salaire minimum unique, éventuellement assorti de variations régionales, tandis que d'autres ont des dispositifs plus complexes, le taux pouvant varier selon le secteur et la profession. Chaque modèle a ses avantages, mais les dispositifs plus complexes que nécessaire risquent de perdre en efficacité. Il faudrait limiter autant que possible les exceptions à la législation sur le salaire minimum, en veillant à ne pas exclure les travailleurs particulièrement vulnérables tels que les employés de maison et les travailleurs agricoles. La fixation du salaire minimum devrait obéir à une démarche impartiale et fondée sur des données probantes, et se faire en consultation avec les partenaires sociaux et avec la participation d'experts si nécessaire. En outre, le dispositif retenu devrait laisser la possibilité de recourir à la négociation collective pour déterminer les salaires. Le niveau des salaires (ou les niveaux, le cas échéant) devrait être révisé périodiquement en fonction du coût de la vie, des besoins des travailleurs et de leur famille et des besoins de l'économie, notamment en fonction de l'évolution de la productivité du travail et de l'emploi. Il importe de surveiller les effets du salaire minimum sur les salaires et les revenus des travailleurs et de leur famille, sur l'emploi, la viabilité des entreprises et le secteur informel, ainsi que sur les finances publiques (la masse salariale du secteur public). Il faut également prendre des dispositions en vue d'assurer l'application effective du salaire minimum. Il s'agit notamment de prévoir des contrôles de l'inspection du travail, des sanctions adéquates, des campagnes d'information et des activités de renforcement des capacités à l'intention des employeurs et des travailleurs. Si le niveau de salaire minimum « idéal » dépasse la capacité immédiate de l'économie, une stratégie à moyen terme peut être adoptée⁵⁸.

40. Pour réduire les inégalités, il est essentiel de mettre fin à l'inégalité de genre et d'éliminer l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes. Pour ce faire, les pays devraient investir dans l'amélioration de la condition des filles et des femmes et promouvoir des politiques qui assurent aux femmes des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et leur garantisse l'égalité de rémunération au travail. Il est aussi fondamental que les femmes disposent d'un meilleur accès aux actifs productifs, aux services financiers et aux infrastructures de base, et qu'elles aient une plus grande maîtrise sur ceux-ci. Les pays devraient également mettre en place des politiques générales dans les domaines juridique, économique et social et dans le domaine du travail qui éliminent la discrimination fondée sur le genre et garantissent des salaires égaux, des barèmes de rémunération transparents et des systèmes non sexistes d'évaluation dans l'emploi. Parmi les autres mesures importantes pouvant être prises,

⁵⁶ Sylvia Allegretto *et al.*, « Credible research designs for minimum wage studies: A response to Neumark, Salas and Wascher », *ILR Review*, vol. 70, n° 3 (mai 2017), p. 559 à 592.

⁵⁷ David Neumark, J.M. Ian Salas et William Wascher, « More on recent evidence on the effects of minimum wages in the United States », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 3 (2014).

⁵⁸ Guide de l'OIT pour les politiques en matière de salaire minimum (voir <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/lang--fr/index.htm>).

on peut citer l'établissement d'un taux de salaire plancher et l'élargissement du droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale. En outre, il est nécessaire de renforcer les politiques et l'aide sociales, y compris en ce qui concerne les congés, l'aide à la garde des enfants, les modalités de travail aménagées qui favorisent l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, le travail domestique non rémunéré et l'aide sociale pour les enfants.

V. Inégalités, inclusion sociale et politique de protection sociale

A. Protection sociale aux fins de l'inclusion sociale et de la réduction des inégalités⁵⁹

41. La protection sociale s'est imposée comme l'un des principaux moyens d'action qui permettent de réduire simultanément les inégalités et la pauvreté, tout en favorisant une croissance inclusive. La protection sociale contribue à atténuer les inégalités essentiellement de trois manières. Premièrement, elle permet de faire reculer la pauvreté et les disparités de revenus par la fourniture de prestations en espèces ou en nature et l'amélioration de l'accès aux soins de santé et à d'autres services. Deuxièmement, elle permet de réduire l'inégalité des chances, de garantir l'accès aux services de base tels que l'éducation, la santé et la nutrition et d'offrir des possibilités d'emploi aux travailleurs ruraux pauvres et peu qualifiés dans le cadre de programmes de garantie d'emploi subventionnés par l'État, et ce faisant de s'attaquer à l'exclusion des groupes vulnérables et de leur offrir un moyen de sortir de la pauvreté. Troisièmement, elle offre une protection contre les risques et, en cas de chocs extérieurs, contribue à en atténuer les effets sur les revenus et la consommation des ménages et à limiter la perte irréversible d'actifs qui en découle.

42. Bien que de plus en plus, les pays se rendent compte que la protection sociale est importante pour promouvoir le développement inclusif, des lacunes considérables subsistent. Seuls 45,2 % de la population mondiale bénéficient d'au moins une prestation sociale. Autrement dit, 54,8 % de la population mondiale, soit 4 milliards de personnes, sont dépourvus de toute protection sociale. La part de la population couverte par au moins une prestation sociale varie d'un continent à l'autre : elle est de 17,8 % en Afrique, de 38,9 % en Asie et dans le Pacifique, de 67,6 % dans les Amériques et de 84,1 % en Europe et en Asie centrale. En outre, seulement 29 % de la population mondiale a accès à des systèmes complets de protection sociale couvrant toute la gamme des prestations. Près de 1,3 milliard d'enfants dans le monde ne bénéficient d'aucune protection sociale et seuls 21,8 % des travailleurs sans emploi perçoivent des allocations de chômage⁶⁰.

43. Pour que la protection sociale puisse contribuer encore plus à réduire les inégalités, il faudrait s'efforcer de combler les lacunes de la couverture, d'améliorer la qualité des prestations, d'étendre la protection sociale à tous les travailleurs dans le besoin, notamment les groupes défavorisés ou vulnérables, et de rationaliser les programmes de protection sociale existants, qui manquent de cohésion, de façon à mettre en place des systèmes adaptés aux contextes nationaux, y compris des socles de protection sociale. Ces systèmes comprennent les programmes de protection sociale financés par des cotisations, les services sociaux et l'aide sociale.

⁵⁹ On trouvera une analyse détaillée du rôle de la protection sociale dans la réduction des inégalités et la promotion de l'inclusion dans *Promoting Inclusion through Social Protection : Report on the World Social Situation 2018* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.17.IV.2).

⁶⁰ OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019* (note 23 ci-dessus).

44. Les stratégies de protection sociale devraient assurer une protection efficace pour toutes et tous et étendre la protection à celles et ceux qui, aujourd'hui, ne sont pas couverts, y compris « les oubliés de l'entre-deux » (ou « missing middle » en anglais), à savoir les personnes qui ne bénéficient ni des prestations sociales destinées aux plus pauvres, ni de l'assurance sociale. De nombreux travailleurs du secteur informel, les travailleurs pauvres et les personnes qui occupent un emploi vulnérable n'ont pas accès à une protection sociale suffisante, bien qu'ils courent de plus grands risques de perte d'emploi, de maladie, de blessure ou d'incapacité. À l'échelle mondiale, environ 2 milliards de personnes travaillent dans le secteur non structuré de l'économie, ce qui représente 61 % de l'emploi mondial et 50 % de l'emploi mondial hors agriculture⁶¹. En Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, 9 travailleurs sur 10 sont concernés par l'emploi informel, tandis qu'en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique, ils sont plus de 7 sur 10. Les pays devraient donc étendre la protection sociale aux travailleurs du secteur informel. En Afrique, l'Union africaine a adopté un plan de protection sociale des travailleurs de l'économie informelle et des travailleurs ruraux pour que ces travailleurs et leur famille puissent plus facilement disposer d'un ensemble minimum de mesures de protection sociale.

45. Ces dernières décennies, les transferts monétaires en faveur des enfants ont augmenté dans les pays à revenu faible et intermédiaire, mais la couverture et les niveaux de prestations restent insuffisants dans de nombreux pays. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'OIT étudient actuellement l'opportunité pratique d'instaurer des allocations familiales universelles pour permettre à tous les enfants de réaliser leur potentiel et pour réduire les inégalités et la pauvreté. Investir ainsi dans l'amélioration de la condition des enfants présente de multiples avantages à long terme. En outre, le caractère universel des allocations contribue à réduire les coûts administratifs et les complexités techniques liés à l'identification des populations cibles, tout en évitant que des personnes soient exclues par erreur ou déconsidérées en raison de leur pauvreté.

B. Systèmes de protection sociale et socles de protection sociale

46. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (résolution 70/1 de l'Assemblée générale) préconise la mise en place d'une protection sociale universelle, y compris de socles de protection sociale pour tous dans le cadre de systèmes de protection sociale. En adoptant en 2012 la recommandation (n° 202) de l'OIT sur les socles de protection sociale, 187 pays se sont engagés à créer de tels socles afin d'apporter un ensemble de garanties élémentaires de sécurité sociale défini à l'échelle nationale et d'édifier progressivement un système de protection sociale complet⁶². Les socles doivent assurer au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès aux soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité, sans exposer cette personne à des situations difficiles ou à un risque accru de pauvreté, ainsi qu'une sécurité élémentaire de revenu, y compris en cas de maternité, de maladie, d'incapacité, d'accident du travail et de vieillesse. La plupart des pays à faible revenu peuvent se permettre de fournir un socle de protection sociale et de nombreux pays en développement sont parvenus à une couverture universelle pour au moins une branche. Pour 57 pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, le coût d'un ensemble de prestations en espèces varie de 0,3 % du

⁶¹ OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, 3^e éd. (Genève, BIT, 2018). Disponible (en anglais et en espagnol) à l'adresse :

https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm.

⁶² OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019* (note 23 ci-dessus) et « Promouvoir des socles de protection sociale : passons à l'action » (brochure, disponible à l'adresse suivante : <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=48122>).

produit intérieur brut (PIB) pour la Mongolie à 9,8 % du PIB pour la Sierra Leone, le coût moyen étant de 4,2 % du PIB. Ces coûts correspondent à des prestations universelles en faveur de 364 millions d'enfants, 81 millions de femmes enceintes, 103 millions de personnes gravement handicapées et 153 millions de personnes âgées⁶³. L'insuffisance de la couverture et des prestations s'explique par le fait que les États n'investissent pas assez dans la protection sociale. Seulement 1,1 % du PIB mondial est consacré à la protection sociale des enfants, contre 6,9 % pour celle des personnes âgées. En outre, les investissements publics ont tendance à diminuer sous l'effet de l'austérité budgétaire et des coupes réalisées pour assainir les finances publiques.

47. L'une des principales difficultés à surmonter pour étendre la protection sociale, en particulier dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, est d'obtenir un financement suffisant. Pour satisfaire aux besoins de protection sociale les plus élémentaires, les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire qui sont dépourvus de socle de protection sociale doivent porter leurs dépenses publiques à 5 % de leur PIB pour les premiers, et à 2 % de leur PIB pour les seconds⁶⁴. Pour financer leur système de protection sociale, les États doivent élargir la base d'imposition et instaurer l'impôt progressif ou renforcer, le cas échéant, sa progressivité. Il faut pour cela renforcer les régimes fiscaux des pays, réduire le secteur informel et de lutter contre l'évasion fiscale. Pour assurer la viabilité budgétaire, les pays peuvent choisir de renoncer à certaines dépenses publiques moins opportunes, telles que les subventions aux carburants, pour affecter les sommes correspondantes à la protection sociale. Ils peuvent également étendre la couverture des régimes reposant sur des cotisations, mieux gérer leur dette et adopter un cadre macroéconomique plus souple⁶⁵. Ils peuvent envisager d'accroître les ressources budgétaires qu'ils tirent de leurs ressources naturelles ou réfléchir à des moyens novateurs de financer leur développement.

C. Retombées de l'augmentation des investissements dans la protection sociale

48. Les prestations de protection sociale jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté et des inégalités. Les disparités de revenus peuvent être considérablement aplanies sous l'effet conjugué des impôts et des prestations. Dans certains pays de l'OCDE, par exemple, ces deux leviers d'action permettent de corriger les inégalités de revenus de plus de 40 %⁶⁶. L'incidence des transferts monétaires en faveur des ménages vulnérables sur la réduction de la pauvreté et des inégalités a également été amplement démontrée⁶⁷. Dans de nombreux pays d'Amérique latine, les données indiquent que les transferts monétaires destinés aux ménages vivant dans la pauvreté ont eu un effet redistributif appréciable, contribuant à une atténuation des inégalités. Grâce aux programmes de transferts monétaires mis en place au Mexique et au Brésil, les inégalités de revenus y ont diminué de 21 % entre le milieu des années 90 et le milieu des années 2000 ; après le revenu du travail,

⁶³ Isabel Ortiz et al., *Universal Social Protection Floors : Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, Extension of Social Security Working Paper No 58 (Genève, Bureau international du Travail, 2017).

⁶⁴ www.adb.org/news/events/strategies-for-financing-social-protection-to-achieve-the-sdgs.

⁶⁵ Isabel Ortiz, Matthew Cummins et Kalaivani Karunanethy, « Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries », Extension of Social Security Working Paper n° 48 (Genève, Bureau international du Travail, 2017).

⁶⁶ OCDE, *Panorama de la société 2016 : les indicateurs sociaux de l'OCDE* (Paris, 2016).

⁶⁷ OCDE, *Tous concernés : pourquoi moins d'inégalité profite à tous* (Paris, 2015). Disponible à l'adresse suivante : https://www.oecd.org/fr/els/soc/Tous%20concernes_Chapitre1.pdf.

il s'agit du principal facteur de réduction des inégalités⁶⁸. Ces transferts sont également à l'origine de l'augmentation sensible des taux de scolarisation, des dépenses consacrées aux intrants agricoles et du recours à ces derniers, ainsi que des investissements visant à accumuler des biens et du bétail, et ils ont un effet globalement positif sur l'emploi.

49. Toutefois, les transferts monétaires ne suffisent pas à eux seuls à faire sortir définitivement leurs bénéficiaires de la pauvreté, car les effets positifs de la protection sociale sur les pauvres peuvent facilement être annulés par une fiscalité régressive. Pour donner de véritables résultats, les transferts doivent être réguliers, prévisibles et de préférence non négligeables, couvrant au moins 25 % à 30 % des besoins moyens de consommation, et ils devraient s'accompagner de mesures favorisant l'accès au marché du travail et la productivité. Les programmes d'allocations sociales doivent être pensés comme faisant partie d'un système national de protection sociale et comme s'inscrivant dans le cadre de stratégies de réduction de la pauvreté, qui relèvent elles-mêmes d'une politique socioéconomique générale.

VI. Recommandations

50. Le creusement des inégalités n'est ni souhaitable ni inévitable. Pour peu qu'on lui oppose un ensemble adéquat de mesures politiques et institutionnelles, l'inégalité sous toutes ses formes peut être mise en échec. Ainsi, pour réduire les inégalités et surmonter les obstacles à l'inclusion sociale, la Commission voudra peut-être examiner les recommandations suivantes :

a) **Les pays devraient renforcer le rôle de la politique budgétaire dans la lutte contre les inégalités des chances et des résultats et promouvoir l'inclusion sociale en élargissant et en préservant leur marge de manœuvre budgétaire. Il faut pour cela accroître les recettes, plutôt que de réduire les dépenses sociales productives, améliorer l'équité fiscale, réduire le secteur non structuré de l'économie, accroître la progressivité de l'impôt, rationaliser les exonérations fiscales et mettre en œuvre des réformes administratives pour endiguer la fraude fiscale et les flux financiers illicites. Les pays devraient également diversifier leurs sources de revenus en réduisant la volatilité économique et en favorisant une croissance soutenue ;**

b) **Pour s'attaquer de front aux inégalités et à la pauvreté, les pays devraient faire des choix judicieux qui leur permettent d'élargir leur marge de manœuvre budgétaire et, en particulier, évaluer en détail les effets négatifs que les mesures d'austérité budgétaire, destinées à assainir les finances publiques, peuvent avoir sur les inégalités, la pauvreté et l'inclusion sociale. La politique budgétaire doit être élaborée avec soin de manière à concilier les considérations d'équité, de stabilité et d'efficacité, compte étant tenu des effets indirects préjudiciables qu'elle pourrait avoir. Dans ces conditions, les pays devraient concevoir leur fiscalité et leur système de prestations de manière que les personnes vivant dans la pauvreté, les travailleurs pauvres et les quasi-pauvres ne se retrouvent pas dans la position de contributeurs nets. Les revenus de ces groupes après impôts et transferts ne devraient pas être inférieurs à leurs revenus marchands avant interventions budgétaires ;**

c) **Les politiques du marché du travail qui renforcent les institutions garantissant à tous les travailleurs, en particulier les plus défavorisés, une**

⁶⁸ Sergei Soares *et al.*, « Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality », *Estudios Económicos* (numéro spécial, 2009), p. 207 à 224. Disponible à l'adresse suivante : <https://pdfs.semanticscholar.org/4367/a7279d6f7e82281f9705e0ad9cb54517ea58.pdf>.

protection adéquate et un salaire minimum devraient faire partie des solutions envisagées pour stimuler la croissance des revenus de la grande majorité des travailleurs. Pour lutter contre l'emploi informel, les pays en développement devraient également mener des réformes visant à faciliter la création et l'enregistrement d'entreprises, réduire les coûts de mise en conformité et mettre en place des incitations pour soutenir les petites entreprises et accompagner leur transition vers l'économie formelle ;

d) Pour que l'emploi et les revenus des femmes puissent contribuer à réduire les inégalités, les pays devraient appliquer des politiques qui encouragent la participation des femmes au marché du travail, favorisent l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale et intègrent l'égalité des genres dans toutes les prises de décisions ;

e) Les décideurs doivent s'attaquer aux désavantages que les femmes, les jeunes, les travailleurs âgés, les personnes handicapées, les travailleurs migrants et les travailleurs temporaires et à temps partiel subissent dans l'emploi. Entre autres initiatives, ils peuvent notamment : établir des salaires minimums ; élargir le champ d'application du salaire minimum afin d'en faire bénéficier tous les groupes ; améliorer l'accès à un enseignement secondaire et supérieur de qualité pour renforcer le capital humain et enrichir les compétences sur le long terme ; aider les jeunes à rejoindre la population active et les chômeurs à réintégrer le marché du travail en mettant à leur disposition des services de l'emploi et en éliminant les obstacles à l'embauche et au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. Les travailleurs temporaires ou à temps partiel ne devraient pas subir de préjudice du point de vue du salaire en raison de leur situation professionnelle et devraient par ailleurs bénéficier de congés annuels, de congés pour raisons familiales et de congés maladie rémunérés, dont le nombre serait calculé au prorata, dans un souci d'assurer la parité avec les travailleurs à temps plein ;

f) Les dépenses publiques visant à garantir la couverture sanitaire universelle, l'accès universel à des soins de santé de qualité ainsi qu'un accès équitable et sans exclusive à un enseignement de qualité à tous les niveaux, y compris à l'éducation préscolaire, sont essentielles pour que les mêmes chances soient données à toutes et tous et que les disparités de capital humain soient corrigées. Les pays devraient investir davantage pour développer l'offre publique de ces services de base et augmenter leurs dépenses dans le domaine des infrastructures, en particulier dans les zones rurales ;

g) Les pays devraient mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale, y compris des socles de protection sociale qui couvrent l'ensemble de la population tout au long de la vie, garantir l'accès aux biens et services essentiels et réduire l'inégalité des chances dont souffrent les personnes vivant dans la pauvreté et les groupes socialement exclus. Les systèmes de protection sociale devraient être conçus de façon que les prestations ne créent pas de contre-incitations au travail et qu'elles favorisent l'égalité des genres. Les pays devraient inclure l'allocation familiale universelle dans leur socle de protection sociale, étant donné que les investissements en faveur des enfants présentent de multiples avantages à long terme ;

h) Les pays devraient mieux coordonner les politiques et mesures de protection sociale avec les programmes de réduction de la pauvreté et les politiques sociales universelles pour éviter que les personnes occupant des emplois informels ou précaires n'en soient exclues.