

Le talon d'Achille

Ravi Balakrishnan, Chad Steinberg et Murtaza Syed

L'inégalité menace le miracle asiatique

DEPUIS vingt-cinq ans, l'Asie connaît une croissance plus rapide que toutes les autres régions du monde, au point que certains ont baptisé les années à venir le «Siècle de l'Asie». Étant donné l'intégration réussie de cette région dans le marché mondial et le dynamisme de sa classe moyenne, on peut penser que l'axe de la croissance mondiale se déplacera de plus en plus vers l'Asie dans les prochaines décennies.

Cette réussite est toutefois menacée par la montée de l'inégalité qui a accompagné la croissance des vingt-cinq dernières années. Chose paradoxale, la croissance qui a diminué la pauvreté absolue a en même temps creusé l'écart entre les riches et les pauvres. Cette polarisation a non seulement terni l'image de la réussite économique, mais elle risque, si l'on ne s'y attaque pas, d'empêcher les promesses de l'Asie de se concrétiser. Par conséquent, les responsables politiques de la région cherchent les moyens d'arrêter l'aggravation de l'inégalité et de mieux partager la croissance.

Nous allons montrer pourquoi la distribution du revenu se dégrade, en quoi cela est dangereux, et ce que l'on peut faire pour mieux partager la croissance économique de l'Asie.

Il faut une croissance solidaire

Si la société doit s'attaquer aux inégalités de revenu et de richesse, ce n'est pas seulement pour des raisons morales, mais parce que ce phénomène a aussi des conséquences plus pratiques.

Pour un taux de croissance donné, l'augmentation de l'inégalité implique que le pays réduit moins la pauvreté. Un nombre croissant de recherches montre également que les disparités de revenu vont de pair avec une dégradation des résultats économiques, y compris la diminution de la croissance et l'augmentation de la volatilité. Au niveau fondamental, on considère en général aujourd'hui que l'inégalité retarde la croissance et le développement pour plusieurs raisons, notamment en freinant l'accumulation du capital humain (voir «Plus ou moins», dans le numéro de septembre 2011). Selon les travaux récents de Berg et Ostry (2011), les sociétés inégalitaires sont moins susceptibles de maintenir la croissance à long terme.

La mesure de distribution du revenu la plus utilisée est l'indice de Gini. Il va de zéro, qui signifie l'égalité parfaite parce que tout le monde a le même revenu, à 100, où l'inégalité est totale parce qu'une seule personne a tout. Donc, plus l'indice de Gini est bas, plus la répartition du revenu dans la société est équitable. Les sociétés relativement égalitaires comme la Suède et le Canada ont des indices compris entre 25 et 35, alors que la plupart des pays développés se situent autour de 40. Beaucoup de pays en développement ont des indices encore plus élevés.

L'évolution de l'indice d'un pays peut montrer si la croissance économique a été «solidaire», à savoir si ses bienfaits sont de plus en plus partagés par les habitants à tous les niveaux

Tours d'habitation et baraquements d'ouvriers à Mumbai, en Inde.

Pauvreté et inégalité en Inde et en Chine

La pauvreté a beaucoup diminué en Chine et en Inde depuis que ces deux pays ont connu leur décollage économique, il y a trente ans en Chine et vingt en Inde.

C'est au début des années 80 et au milieu des années 90 que la pauvreté a diminué le plus vite en Chine, sous l'effet des réformes de l'économie rurale, du faible niveau d'inégalité au départ et de l'accès à la santé et à l'éducation. En 1981, la Chine était l'un des pays les plus pauvres du monde, 84 % de la population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour, soit à l'époque le cinquième rang sur l'échelle de la pauvreté mondiale. En 2008, les pauvres n'étaient plus que 13 %, soit beaucoup moins que la moyenne des pays en développement. L'Inde a aussi réduit la pauvreté, mais plus lentement que la Chine. En 1981, 60 % des Indiens vivaient avec moins de 1,25 dollar par

jour, moins qu'en Chine. En 2010, la part était tombée à 33 %, mais restait deux fois et demie plus élevée qu'en Chine.

Toutefois, l'inégalité a augmenté dans les deux pays. Selon les estimations officielles, l'indice de Gini pour la Chine (où 0 représente la distribution la plus égale et 100 la plus inégale) est passé de 37 au milieu des années 90 à 49 en 2008. L'indice de l'Inde a légèrement augmenté, de 33 en 1993 à 37 en 2010 selon la Banque asiatique de développement (2012). Il existe aussi dans ce pays des inégalités importantes fondées sur le sexe, la caste et la possibilité d'accès aux services sociaux.

L'aggravation des disparités entre zones rurales et urbaines, ainsi qu'entre régions, compte pour une part comprise entre un tiers et deux tiers dans l'inégalité en Chine et en Inde.

de revenu. La baisse de l'indice signifie que la distribution du revenu devient plus égale.

Nous pourrions plus spécifiquement nous concentrer sur les plus vulnérables (les 20 % les plus pauvres) et voir combien ils bénéficient de la croissance. Nous pourrions, par exemple, nous demander comment une hausse de 1 % du revenu national les affecte. Si leur revenu augmente d'au moins 1 %, on peut dire que la croissance est solidaire. En revanche, si le revenu des pauvres augmente de moins de 1 %, la croissance n'est pas solidaire, parce qu'ils sont relativement désavantagés.

Les mauvais résultats de l'Asie

Depuis vingt-cinq ans, la croissance a été en moyenne plus forte dans la plupart des pays d'Asie que dans les autres pays émergents. Elle a permis des réductions notables de la pauvreté absolue : le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté (moins de 1,25 dollar par jour) a été presque réduit de moitié, passant de plus de 1,5 milliard en 1990 à un peu plus de 850 millions en 2008. Malgré ce résultat impressionnant, l'Asie renferme toujours les deux tiers des pauvres du monde, la Chine et l'Inde comptant pour près de la moitié (voir encadré).

De plus, l'inégalité a augmenté dans l'ensemble de l'Asie. Ce phénomène nouveau pour la région contraste fortement avec la période spectaculaire de décollage économique des trois décennies précédant 1990. «Croissance équitable» était le slogan de cette période, pendant laquelle le Japon et les tigres asiatiques ont pu conjuguer une croissance rapide et une inégalité relativement faible et qui, dans bien des cas, *diminuait*. Les mauvais chiffres récents constituent donc un retournement spectaculaire.

À l'échelle internationale, l'inégalité a augmenté plus vite en Asie depuis vingt-cinq ans que dans les autres régions (graphique 1). La hausse a été particulièrement marquée en Chine et en Asie de l'Est, avec un indice de Gini compris entre 35 et 45 dans beaucoup de pays. C'est un chiffre encore inférieur à celui de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine, dont l'indice se situe généralement autour de 50. Toutefois, les pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne (ainsi que ceux du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord) ont en moyenne résisté à la tendance mondiale et réduit l'inégalité pendant les vingt-cinq dernières années, resserrant l'écart entre eux et l'Asie.

En particulier, alors que le pouvoir d'achat des citoyens d'Asie augmentait, le revenu des 20 % les plus pauvres n'a pas progressé autant que celui du reste de la population (graphique 2). C'est vrai à la fois pour les pays relativement moins développés, notamment la Chine et la plus grande partie de l'Asie du Sud, et dans des pays plus avancés comme la Corée, la RAS de Hong Kong, Singapour et la province chinoise de Taiwan. L'évolution de l'Asie contraste fortement avec celle des pays émergents dans les autres régions, en particulier en Amérique latine, où les revenus des 20 % les plus pauvres ont augmenté davantage depuis 1990 que ceux des autres catégories de la population. Si l'Asie a été sans aucun doute la championne en termes de *taux* de croissance depuis vingt-cinq ans, la *nature* de cette croissance a vraisemblablement été la moins solidaire de toutes les régions émergentes.

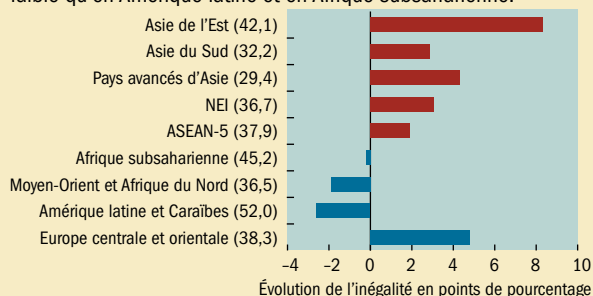
Une croissance moins solidaire

La hausse de l'inégalité a pratiquement touché l'ensemble du monde depuis vingt-cinq ans, l'indice de Gini augmentant dans les pays avancés comme en développement. Beaucoup d'analystes attribuent

Graphique 1

Aggravation de l'inégalité

Ces vingt-cinq dernières années, l'inégalité a augmenté plus vite en Asie que dans les autres régions, même si elle reste plus faible qu'en Amérique latine et en Afrique subsaharienne.



Sources : données CEIC; autorités nationales; base de données WIDER sur l'inégalité de revenu; Banque mondiale, base de données PovcalNet; calculs des services du FMI.

Note : L'évolution de l'inégalité reflète le changement de l'indice Gini pondéré pour la population. L'indice de Gini va de 0, égalité totale où tout le monde a le même revenu, à 100, inégalité totale où une seule personne a tout le revenu. NEI = Corée, RAS de Hong Kong, Singapour et province chinoise de Taiwan. ASEAN-5 = Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande et Viet Nam. L'indice de Gini le plus récent est entre parenthèses.

cette montée au moins en partie à des forces internationales qui échappent au contrôle des pays, comme la mondialisation et le progrès technologique qui désavantagent les travailleurs non qualifiés.

La différence entre l'évolution en Asie et dans le reste du monde laisse entendre qu'il existe, en plus de ces facteurs généraux, des caractéristiques de la croissance en Asie qui ont aggravé la hausse de l'inégalité dans la région. En s'attaquant à ces facteurs, qui, selon notre analyse, comprennent la politique budgétaire, la structure du marché du travail et l'accès à la banque et aux autres services financiers, on pourrait élargir les bienfaits de la croissance de l'Asie, et donc la rendre plus durable. En particulier, l'accroissement des dépenses d'éducation, des années de scolarisation et de la part du travail dans le revenu, avec les politiques qui développent l'accès aux services financiers, augmente beaucoup le caractère solidaire de la croissance. Or, l'Asie a pris du retard dans beaucoup de ces domaines.

Les dépenses publiques consacrées au secteur social sont basses en raison de choix des pouvoirs publics. Les sommes relativement faibles consacrées aux dépenses de santé et d'éducation en Asie montrent que la politique budgétaire (impôts et dépenses) a un rôle important à jouer pour mieux partager les bienfaits de la croissance (graphique 3). Dans les pays avancés, les impôts et les transferts (comme ceux concernant le bien-être et le chômage) réduiraient l'inégalité de 25 % en moyenne, sur la base des indices de Gini. En revanche, l'effet redistributif de la politique budgétaire en Asie est fortement freiné par des faibles ratios impôts/PIB, en moyenne la moitié de ceux des pays avancés et parmi les plus bas des régions en développement (Bastagli, Coady et Gupta, 2012). Il en résulte des dépenses sociales nettement plus faibles. La préférence donnée à un système de prélèvements et de dépenses moins progressif aggrave encore l'inégalité. En Asie, les impôts indirects, frappant la consommation de biens et de services, représentent la moitié

des recettes fiscales, contre moins du tiers dans les pays avancés. Or, ces impôts frappent les pauvres de façon disproportionnée.

La part du travail dans le revenu a diminué énormément. Au cours des deux dernières décennies, on a assisté dans toute l'Asie à un déclin marqué de la part du travail dans le revenu total et à un accroissement de la part du capital, qui représente en moyenne quelque 15 points de pourcentage selon la Banque asiatique de développement (2012). Cette évolution contribue à l'inégalité parce que le revenu du capital va généralement à des personnes relativement riches, alors que celui des pauvres qui travaillent dans le secteur officiel est principalement constitué de salaires. Les progrès technologiques sont l'une des raisons pour lesquelles la part du capital dans le revenu national a augmenté, et expliquent aussi en partie pourquoi la croissance économique ne crée pas une demande de main-d'œuvre aussi forte qu'auparavant. Pourtant, on peut aussi attribuer l'évolution de la part du capital et du travail dans le revenu à la préférence que certaines parties d'Asie donnent à des secteurs ayant un ratio capital/travail élevé. Cette tendance se manifeste par des politiques axées sur l'industrie et l'exportation, une progression relativement faible de l'emploi comparée à la vitesse de la croissance et une concentration de la richesse entre les mains des sociétés, et non des ménages. De plus, la hausse de l'inégalité est liée à un faible pouvoir de négociation des travailleurs. Beaucoup d'ouvriers en Asie travaillent dans le secteur informel, généralement non réglementé, ce qui pèse sur les salaires. De plus, même dans le secteur officiel, les travailleurs peu qualifiés n'ont pratiquement aucun pouvoir de négociation pour faire monter leur salaire relatif.

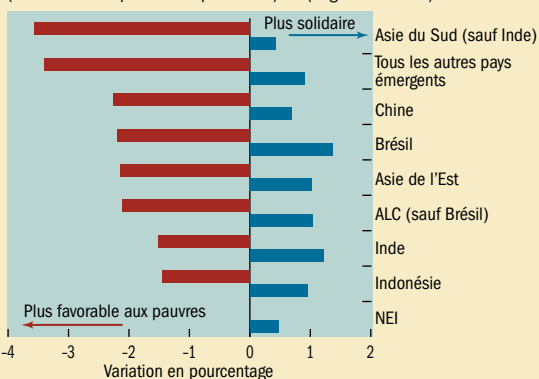
L'accès au financement est difficile. Le manque d'accès au financement constitue un grave obstacle dans de nombreuses parties d'Asie, où plus de la moitié de la population et une proportion importante des petites et moyennes entreprises n'ont aucun lien avec le système officiel de banque, d'assurance ou de négoce de titres. Les recherches ont montré que le développement financier non seulement facilite la croissance économique, mais contribue à la répartir plus équitablement. Cela tient au fait que le manque

Graphique 2

Pas d'amélioration relative

Bien que la croissance de l'Asie ait amené une forte réduction de la pauvreté absolue, elle est moins efficace pour améliorer la position relative des pauvres.

(réduction de la pauvreté depuis 1990) (degré d'inclusion)



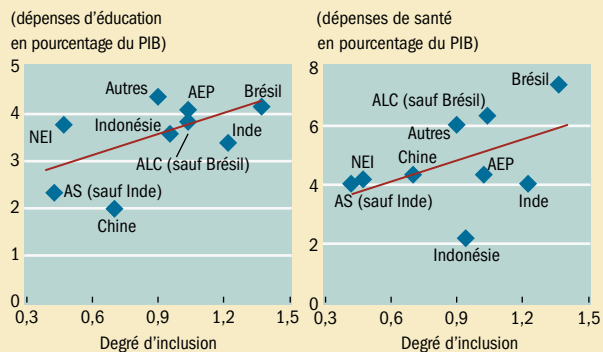
Sources : Penn World Tables 7.0; Banque mondiale, base de données PovcalNet; calculs des services du FMI.

Note : Les barres rouges mesurent combien la croissance est favorable aux pauvres, c'est-à-dire combien la pauvreté absolue (revenu par habitant inférieur à 2 dollars par jour) est réduite par une augmentation de 1 % du revenu total par habitant. On ne dispose pas de données pour les NEI. Les barres bleues mesurent le caractère inclusif de la croissance, à savoir combien le revenu des 20 % les plus pauvres change en réaction à une augmentation de 1 % du revenu total par habitant. Asie de l'Est = Cambodge, Malaisie, Philippines, Thaïlande et Viet Nam. ALC = Amérique latine et Caraïbes. NEI = Corée, RAS de Hong Kong, Singapour et province chinoise de Taïwan.

Graphique 3

Les dépenses qui réduisent l'inégalité

La hausse des dépenses d'éducation et de santé contribue à augmenter le revenu relatif des plus pauvres.



Sources : Banque mondiale, base de données des Indicateurs sur le développement dans le monde; calculs des services du FMI.

Note : AEP = Asie de l'Est et Pacifique. ALC = Amérique latine et Caraïbes. AS = Asie du Sud. Autres = pays émergents et en développement du reste du monde. NEI = Corée, RAS de Hong Kong, Singapour et province chinoise de Taïwan. Le degré d'inclusion reflète l'augmentation du revenu des 20 % les plus pauvres de la population consécutive à une variation de 1 % du revenu total par habitant.

d'accès aux services financiers et les coûts liés aux transactions et à l'exécution des contrats frappent surtout les pauvres et les petits entrepreneurs, qui n'ont généralement ni garanties, ni réputation de solvabilité, ni relations d'affaires. À cause de ces lacunes, il est pratiquement impossible aux pauvres d'obtenir un financement, même s'ils ont un projet prometteur. En facilitant le développement des marchés et instruments financiers, comme les produits d'assurance qui permettent aux entreprises et aux individus de faire face à des chocs tels qu'un accident ou un décès, les gouvernements peuvent à la fois stimuler la croissance et faire en sorte qu'elle soit répartie plus équitablement.

Améliorer les résultats

À partir de cette base, quels types de politiques peuvent aider les pays d'Asie à inverser la tendance récente à une croissance moins solidaire?

Politique budgétaire. Les gouvernements asiatiques doivent augmenter les dépenses d'éducation, de santé et de protection sociale, tout en gérant prudemment les finances publiques. Ils pourraient y arriver en augmentant le ratio impôts/PIB, notamment en adoptant un système fiscal plus progressif ou en élargissant la base d'imposition directe pour accroître l'effet redistributif de la politique. Parallèlement, ils pourraient développer les dépenses sociales en faveur des ménages vulnérables. Les programmes de transferts monétaires sous conditions, qui exigent une action à valeur sociale de la part des ménages, comme l'augmentation de la fréquentation scolaire ou la vaccination, se développent dans les pays émergents à faible revenu. La *Bolsa Familia* au Brésil et les *Oportunidades* au Mexique sont deux grands programmes de ce genre qui ont réussi à augmenter le revenu des pauvres.

Politiques du marché de travail. Les politiques qui améliorent les programmes d'emploi dans les zones rurales, augmentent le nombre de travailleurs dans le secteur officiel et réduisent l'importance du secteur informel, suppriment les obstacles à la mobilité et insistent sur la formation pourraient aider de façon disproportionnée les

travailleurs peu qualifiés. De plus, on a plaidé dans certains pays pour la création d'un salaire minimum, ou son augmentation, pour soutenir le revenu des travailleurs à bas salaire. Par exemple, l'annonce en février 2013 par la Chine d'un plan en 35 points pour lutter contre l'inégalité de revenus comprend une disposition visant à porter le salaire minimum à au moins 40 % du salaire moyen dans la plupart des régions d'ici 2015. En général, nous notons que l'inclusion est positivement corrélée au degré de protection de l'emploi et au niveau du salaire minimum (graphique 4).

Accès au financement. Les recommandations que l'on peut faire à partir de l'expérience internationale comprennent l'expansion de l'accès au crédit par la promotion de la finance rurale, le développement du microcrédit (prêts modiques aux petites entreprises), la subvention des prêts aux pauvres, le partage des informations sur le crédit et la création de marchés de capital-risque pour les jeunes entreprises.

Poursuivre l'action

Si les pays d'Asie prennent des mesures pour étendre les bienfaits de la croissance, notamment en augmentant les dépenses consacrées à la santé, à l'enseignement primaire et secondaire, en renforçant des filets de sécurité, en intervenant sur le marché du travail en faveur des travailleurs à faible revenu et en développant l'accès aux services financiers, ils pourraient inverser la tendance à la montée de l'inégalité.

Beaucoup de ces politiques sont en plus susceptibles de réduire la préférence donnée au capital et aux grandes entreprises, et d'étendre les bienfaits de la croissance en augmentant le revenu et la consommation des ménages. Elles pourraient ainsi faciliter le changement nécessaire du modèle économique asiatique pour le déplacer des exportations vers la demande intérieure, ce qui prolongerait la croissance miraculeuse de la région et contribuerait au rééquilibrage mondial. L'enjeu est de taille. Si l'Asie n'agit pas pour corriger l'inégalité, il lui sera difficile de maintenir ses taux rapides de croissance et de se placer au centre de l'économie mondiale dans les années à venir. ■

Ravi Balakrishnan est chef de division adjoint au Département Hémisphère occidental du FMI; Chad Steinberg est économiste principal au Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du FMI; et Murtaza Syed est représentant résident adjoint du FMI en Chine.

Cet article se fonde sur un document de travail du FMI de 2013, «The Elusive Quest for Inclusive Growth: Growth, Poverty, and Inequality in Asia».

Bibliographie :

Banque asiatique de développement, 2012, "Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia" (Manila). www.adb.org/publications/asian-development-outlook-2012-confronting-rising-inequality-asia.

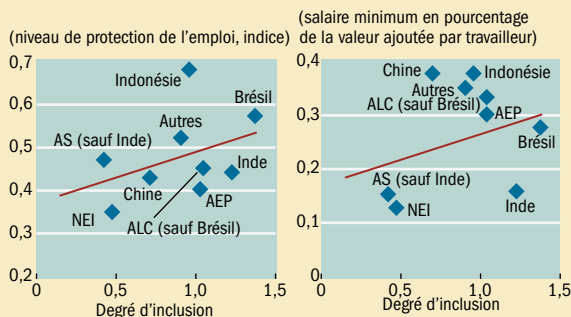
Bastagli, Francesca, David Coady, and Sanjeev Gupta, 2012, "Income Inequality and Fiscal Policy," IMF Staff Discussion Note 12/08 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1208.pdf.

Berg, Andrew, and Jonathan Ostry, 2011, "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" IMF Staff Discussion Note 11/08 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf.

Graphique 4

La législation du travail joue un rôle

Avec un emploi mieux protégé et un salaire minimum plus élevé, les pauvres s'en sortent relativement mieux.



Source : Banque mondiale, indicateurs *Doing Business*.

Note : L'indice de protection de l'emploi mesure la protection de la législation du travail comme la moyenne des autres contrats d'emploi possibles, du coût de l'augmentation des heures de travail, du coût du licenciement et des procédures de licenciement. AEP = Asie de l'Est et Pacifique. ALC = Amérique latine et Caraïbes.

AS = Asie du Sud. Autres = pays en développement ou émergents du reste du monde. NEI = Corée, RAS de Hong Kong, Singapour et province chinoise de Taïwan.

Le degré d'inclusion reflète l'augmentation du revenu des 20 % les plus pauvres de la population consécutive à un changement de 1 % du revenu total par habitant.