



# LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS SUR TOUS LES FRONTS

Un éventail complet de mesures budgétaires peut enrayer les inégalités  
quel que soit le moment où elles apparaissent

David Amaglobeli et Celine Thevenot

La pandémie de COVID-19 risque d'aggraver durablement les inégalités, ce qui creusera encore l'écart entre les privilégiés et les démunis dans les pays avancés et réduira à néant toute avancée dans les pays en développement. De nombreux travailleurs peu qualifiés, femmes et jeunes n'ont plus de perspectives de revenu et d'emploi. La pandémie a aussi accéléré des tendances de long terme, par exemple l'automatisation et le passage au numérique, qui pourraient vite rendre de nombreux emplois obsolètes. D'importantes perturbations de l'apprentissage risquent d'avoir des répercussions durables sur les débouchés qui s'offrent aux jeunes d'aujourd'hui. Compte tenu de l'inégalité d'accès aux vaccins et des reprises économiques languissantes, les pays à faible revenu se laissent encore davantage distancer.

Diverses composantes des inégalités (de revenu, de richesse, de résultats scolaires, femme-homme, de santé, des chances) sont étroitement liées et se renforcent les unes les autres. À titre d'exemple, les inégalités devant l'enseignement et entre les sexes se conjuguent pour fragiliser les liens des femmes avec le marché du travail, ce qui peut se traduire par des emplois précaires ou des bas salaires pendant une vie entière. De même, une moindre mobilité intergénérationnelle peut perpétuer les inégalités de revenu. Un seul instrument d'action ne suffit pas pour lutter contre les inégalités, étant donné leur complexité : une stratégie globale s'impose.

### Au-delà de la redistribution

Pour lutter contre les inégalités, les politiques doivent cibler à la fois le revenu marchand, à savoir le revenu avant paiement des impôts et transferts ou *prédistribution*, et le revenu disponible après *redistribution* via les impôts et transferts. Les politiques publiques de prédistribution qui visent à réduire les écarts de revenu marchand à leur origine, par exemple grâce à l'enseignement public, permettent de garantir des règles du jeu équitables. Ces politiques, certes nécessaires, ne sont toutefois pas suffisantes pour faire reculer les inégalités. Une intervention des pouvoirs publics au moyen des transferts sociaux et des impôts est indispensable pour aider les citoyens à faire face à

divers événements de la vie liés au chômage, au vieillissement, à la famille, au handicap ou à la maladie.

Pour lutter efficacement contre les inégalités, il faut combiner différents instruments d'action qui visent à harmoniser les règles du jeu avant l'entrée des candidats sur le marché du travail, en veillant à ce que la situation du marché du travail reste équitable et socialement acceptable et en corrigeant comme il se doit les inégalités via la redistribution (graphique 1). Les pays qui consacrent davantage de dépenses aux secteurs sociaux (dont l'éducation, la santé et la protection sociale) et dont la fiscalité est plus redistributive ont tendance à obtenir de meilleurs résultats en moyenne sur le front de la réduction des inégalités (graphique 2). À cet égard, la politique budgétaire est l'outil le plus souple et le plus efficace pour enrayer les inégalités quel que soit le moment où elles apparaissent.

### Possibilités et incitations

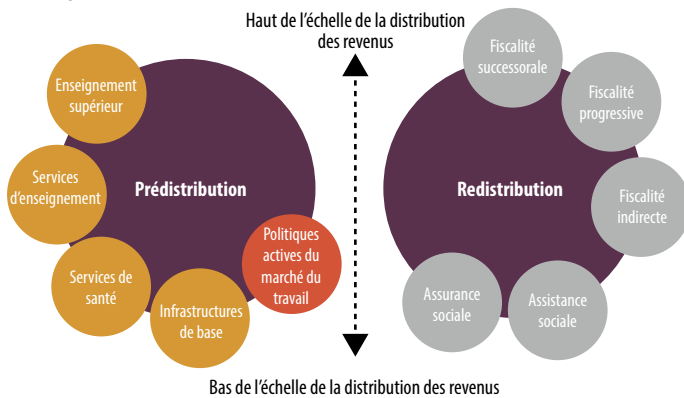
Les politiques budgétaires peuvent ouvrir des possibilités pour celles et ceux qui, sans cela, seraient défavorisés. Dans de nombreux pays, avancés comme émergents, il existe de grandes disparités entre les ménages à haut revenu et à bas revenu en termes d'accès à l'enseignement, à des soins de santé et à des technologies numériques de qualité. Du fait de ces disparités, les enfants ne partent pas sur un pied d'égalité.

Les dépenses publiques peuvent en partie neutraliser l'écart entre riches et pauvres s'agissant des dépenses privées consacrées aux enfants et contribuer à réduire l'importance des origines sociales des parents et d'autres facteurs sur lesquels un individu n'a aucune prise. Pour ce faire, il faut s'efforcer de garantir l'accès à des infrastructures publiques essentielles, par exemple à des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, à des services de santé de base et à des investissements sociaux, par exemple dans l'éducation. Ces mesures peuvent accroître la mobilité intergénérationnelle et, en facilitant la formation de capital humain, stimuler la croissance à long terme, notamment à travers une amélioration des niveaux d'instruction des enfants issus de milieux défavorisés. Les dépenses publiques destinées aux services de base peuvent être une

Graphique 1

### En amont et en aval

Les instruments de politique budgétaire peuvent influencer sur les inégalités avant et après leur apparition. Certains ont un impact plus prononcé sur les personnes des échelons supérieurs de la distribution des revenus, alors que d'autres bénéficient davantage à celles des échelons inférieurs.



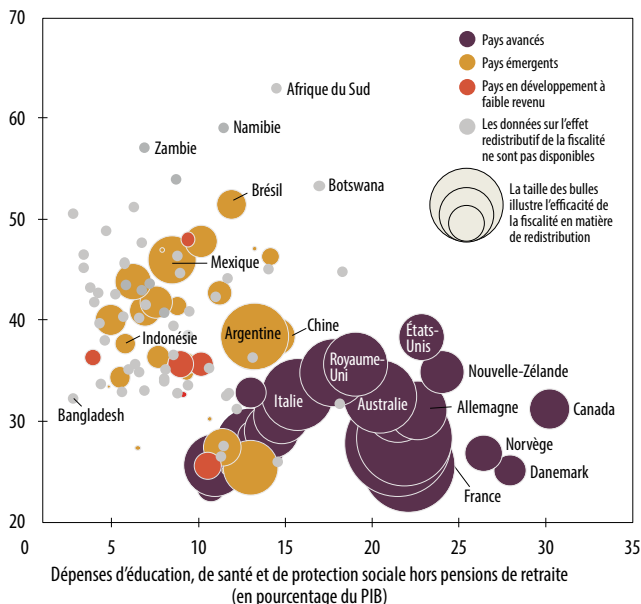
**Source :** services du FMI.

**Note :** Les sphères représentent différents instruments de politique budgétaire permettant de réduire les inégalités. Ceux de gauche contribuent à corriger les inégalités surtout au stade de la prédistribution et ceux de droite durant la phase de redistribution. La position verticale des instruments montre à quel niveau ils ont l'impact le plus prononcé sur l'échelle de la distribution des revenus. Jaune = services publics essentiels ; gris = transferts ou impôts ; rouge = politiques du marché du travail.

Graphique 2

### Dépenses sociales, fiscalité et inégalités

Les pays où les dépenses sociales sont plus élevées et dont la fiscalité est plus redistributive ont tendance à afficher des inégalités moins marquées, même si la notion d'inégalité est complexe et si d'autres facteurs entrent en jeu. (inégalités de revenu, coefficient de Gini)



**Sources :** outil d'évaluation des dépenses du département des finances publiques du FMI ; statistiques de finances publiques du FMI ; ensemble de données sur les inégalités de revenu du département des finances publiques du FMI (Gini) ; document de travail 21/252 du FMI, « Measuring the Redistributive Capacity of Tax Policies ».

**Note :** Le coefficient de Gini évalue dans quelle mesure la distribution d'une variable, par exemple le revenu ou la richesse, entre les individus ou les ménages d'un pays s'écarte d'une répartition parfaitement égale. Un coefficient de Gini égal à 0 correspond à une égalité parfaite alors qu'une valeur de 1 représente une inégalité totale.

priorité dans les pays où les différences d'accès sont grandes. Il faut cependant évaluer soigneusement la nature des besoins de dépenses en fonction de la situation de chaque pays. Par exemple, les dépenses en faveur de l'enseignement supérieur pourraient bénéficier essentiellement aux ménages plus aisés.

Les politiques budgétaires peuvent aussi jouer sur les inégalités en incitant à l'activité ou à l'éducation des enfants. À titre d'exemple, l'offre de main-d'œuvre et l'emploi peuvent être influencés par les coins fiscaux sur le travail, à savoir la différence entre la rémunération nette d'un travailleur et le coût total du travail correspondant pour l'employeur, et par les taux d'imposition de l'activité, soit la différence entre le revenu de remplacement perçu par une personne sans emploi et son salaire escompté. Cela est particulièrement vrai pour les deuxièmes apporteurs de revenu. Les crédits d'impôt remboursables pour les familles à faible revenu, l'individualisation des déclarations d'impôt sur le revenu des personnes physiques et des structures d'accueil des jeunes enfants plus largement accessibles et d'un prix abordable pourraient réduire la discrimination fondée sur le sexe et encourager l'activité. En plus de faire reculer la pauvreté, les transferts monétaires conditionnels peuvent inciter à faire preuve d'assiduité à l'école ou à consulter régulièrement un médecin.

Les politiques actives du marché du travail peuvent assurer un fonctionnement efficient des marchés du travail, par exemple grâce aux services publics de l'emploi qui aident les chômeurs à trouver un emploi adapté ou à la formation professionnelle financée sur fonds publics pour les personnes exclues du marché du travail. Concernant la demande, les programmes de maintien dans l'emploi, qui ont été élaborés massivement dans les pays avancés tout au long de la récente crise, ont aidé les pouvoirs publics à investir dans la préservation des liens d'emploi. Cela a permis d'enregistrer des reprises plus progressives et d'éviter des suppressions d'emplois et des faillites d'entreprises de grande ampleur qui auraient accentué les inégalités.

### Redistribution

Les politiques redistributives peuvent enrayer les inégalités de revenu du travail. À eux tous, les impôts et transferts directs réduisent les inégalités de revenu de plus d'un tiers dans les pays avancés. En revanche, dans les pays émergents, la redistribution est nettement moindre. Globalement, la redistribution est à l'origine de 85 % de l'écart de revenu disponible

## Les politiques budgétaires peuvent ouvrir des possibilités pour celles et ceux qui, sans cela, seraient défavorisés.

entre les pays avancés et les pays émergents et en développement. Les transferts sociaux contribuent à réduire les inégalités surtout en bas de l'échelle, et la fiscalité en haut de celle-ci.

Il est intéressant de noter que l'essentiel de la redistribution passe par des transferts sociaux (assistance sociale, assurance chômage ou pensions de retraite). La couverture des catégories les plus vulnérables et l'adéquation des prestations, et non pas le volume global des dépenses, déterminent l'efficacité des transferts sociaux en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités. Comme cela est souvent le cas pour la formulation de la politique économique, la conception est capitale. Des transferts bien ciblés peuvent aider les catégories vulnérables tout en maintenant les coûts à un niveau raisonnable. Sur ce point, la révolution numérique ouvre de nouvelles possibilités pour les pouvoirs publics. Ainsi, l'identification des ménages et la vérification des conditions requises deviennent plus faciles et plus rapides. Par conséquent, les pouvoirs publics peuvent améliorer la couverture et le ciblage et réduire les pertes dues à la fraude, à la corruption ou à des erreurs. Une fiscalité plus progressive ainsi qu'un accroissement des recettes pour financer les dépenses sociales recèlent un gros potentiel de réduction des inégalités, surtout dans les pays où la fiscalité est relativement faible en termes de poids global et de progressivité. Les pays peuvent adopter une fiscalité plus redistributive en relevant les taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu, en augmentant les crédits d'impôt (sur les revenus du travail) pour les ménages à faible revenu et en limitant les niches fiscales dans l'imposition des revenus du capital (dividendes, intérêts et plus-values).

Des réformes de la politique et de l'administration fiscales sont aussi indispensables pour accroître les recettes, surtout dans les pays ayant une faible capacité fiscale, en vue de financer les dépenses sociales. Les impôts indirects, à l'instar de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accise, sont d'importantes sources de recettes pour la plupart des pays. De plus, ils sont relativement faciles à mettre en place et à recouvrer. Les impôts sur la consommation pourraient certes avoir des effets régressifs, mais ils peuvent contribuer à atteindre des objectifs d'équité s'ils servent à financer des services publics essentiels comme la santé, l'éducation et les infrastructures. En effet, les ménages pauvres bénéficient davantage de ces services que les ménages aisés, en proportion de leurs revenus.

Pour augmenter sensiblement les recettes tirées des impôts directs, il faut réformer la gouvernance en profondeur et exploiter les possibilités offertes par la révolution numérique. Parmi elles figurent des données en temps réel sur les dépenses

des ménages, qui peuvent faciliter l'instauration d'une fiscalité progressive sur la consommation. Des registres internationaux du patrimoine détenu et une plus grande transparence ouvrent de nouvelles perspectives de recettes. Des réformes de l'administration fiscale peuvent dégager des ressources pour augmenter les dépenses de santé, d'éducation et de protection sociale.

### Faire face à des tensions contradictoires

Souvent, la politique budgétaire suppose des arbitrages. Les pouvoirs publics doivent définir des priorités en respectant des contraintes budgétaires strictes. La crise actuelle a entraîné une multiplication de ces arbitrages. Si la politique budgétaire a permis de préserver les moyens de subsistance et a contribué à la reprise rapide, cela s'est fait au prix d'un endettement record dans les pays avancés. De nombreux pays en développement à faible revenu sont exposés à un risque élevé de surendettement. Compte tenu de la vulnérabilité liée à la dette, bon nombre de pays devront prendre des mesures à moyen terme afin de réduire durablement leurs déficits.

Ce rééquilibrage budgétaire s'inscrira dans un contexte plus difficile, marqué par une montée des tensions sur les dépenses sous l'effet du vieillissement démographique, des changements climatiques et de l'accélération de la transformation numérique. De nombreux pays devront pérenniser des dépenses de santé plus élevées et accroître les dépenses d'éducation.

Les pouvoirs publics peuvent s'adapter à cette multiplication des arbitrages (la nécessité, d'une part, de réduire la vulnérabilité du budget et, d'autre part, de stimuler une reprise inclusive) en élaborant comme il se doit une politique qui s'intègre dans une stratégie budgétaire crédible à moyen terme. Les anciens programmes appuyés par le FMI montrent qu'il est possible de procéder à un rééquilibrage budgétaire tout en atténuant les effets négatifs sur les catégories vulnérables. Il faudrait que ces mesures à moyen terme tiennent compte de la situation propre à chaque pays. Les pays soumis à de fortes tensions budgétaires du fait du vieillissement de leur population devraient adopter des réformes structurelles dans les domaines des retraites et de la santé. Les autres pourraient s'employer à supprimer les subventions inutiles et à améliorer l'efficacité des dépenses consacrées aux investissements publics et aux biens et services. De nombreux pays pourraient accroître leurs recettes en élargissant leurs bases d'imposition et en renforçant les moyens dont disposent leurs administrations. **FD**

**DAVID AMAGLOBELI** est chef de division adjoint et **CÉLINE THEVENOT** est économiste principale au département des finances publiques du FMI.