

Inégalités et mondialisation financière: le rapport qui tombe à pic

Patrick BOLLÉ*

Résumé. Cette note présente la nouvelle publication annuelle de l'Institut international d'études sociales de l'OIT, le Rapport mondial sur le travail 2008, dont le thème est les inégalités de revenu à l'épreuve de la mondialisation financière. Cette publication tombe à point nommé au moment où l'on s'inquiète de l'ampleur, de la durée et des conséquences économiques et sociales de la crise financière. Le rapport traite des déterminants de l'accroissement des inégalités de revenu, et de ses liens avec la mondialisation financière, les institutions du marché du travail, les emplois – création et caractéristiques –, et les politiques de redistribution.

En dépit d'une forte croissance de l'économie mondiale qui a créé des millions d'emplois depuis le début des années quatre-vingt-dix, les inégalités de revenus ont continué de se creuser de façon significative dans la plupart des régions du monde et devraient encore s'accroître du fait de la crise financière actuelle. Ainsi, une majeure partie du coût de la crise économique et financière sera supportée par des centaines de millions de gens qui n'ont pas beaucoup bénéficié de la récente croissance. Tel est le premier enseignement du *Rapport mondial sur le travail 2008: Les inégalités de revenu à l'épreuve de la mondialisation financière*¹, publié par l'Institut international d'études sociales de

* Responsable de l'édition française de la *Revue internationale du Travail*, BIT, Genève.
Courriel: bolle@ilo.org.

Les articles paraissant dans la *RIT*, de même que les désignations territoriales utilisées, n'engagent que les auteurs et leur publication ne signifie pas que le BIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

¹ IIES. *Rapport mondial sur le travail 2008: Les inégalités de revenu à l'épreuve de la mondialisation financière* (Genève, IIES), 2008.

l'OIT (IIES)². Ce rapport vient à point nommé, tant pour expliciter certaines causes de la crise – volatilité du capital, croissance à crédit – que pour alerter sur ses conséquences.

La publication est tombée en pleine tourmente. Mais il ne s'agit pas d'un rapport de circonstance, rédigé dans la précipitation ou sous la pression des événements. Après que l'IIES eut décidé en 2007 de publier périodiquement un rapport sur le travail dans le monde, les chercheurs de cet institut ont eu à décider du thème du premier rapport. S'est imposée alors la question du lien éventuel entre la mondialisation et les inégalités. C'est une question controversée depuis que la mondialisation, caractérisée par la libéralisation de la circulation des biens, des services et des capitaux, s'est imposée comme un phénomène structurant – ou déstructurant – du monde contemporain.

A cet égard, les avis, les opinions, et même les travaux empiriques étaient partagés. En témoignent les articles publiés sur le sujet par la *Revue internationale du Travail*³. Au départ, l'idée était que la libéralisation favoriserait la croissance qui finirait, par effet de ruissellement, par bénéficier à tous. Pour ne nous en tenir qu'aux seuls articles de la *Revue*, nous observons que cet optimisme a été entamé à mesure que le temps passait. Toujours est-il que les chercheurs de l'Institut ont décidé de s'attaquer à la question alors que la crise couvrait encore et que rares étaient ceux qui en présentaient la gravité.

Du point de vue méthodologique, le rapport adopte une approche empirique. Il part d'un examen des tendances dans environ soixante-dix pays, couvrant aussi bien les pays avancés que les économies émergentes et en développement. Le rapport met l'accent sur les conséquences des inégalités en termes économiques et sociaux – cela pour éviter un a priori sur le fait de savoir si les inégalités sont bonnes ou mauvaises en soi. Enfin, les déterminants des inégalités sont analysés selon les techniques économétriques d'usage.

Ce rapport comprend six chapitres dont les thèmes sont: l'évolution de l'emploi et des inégalités; le rôle de la mondialisation financière; les institutions du marché du travail et les inégalités; les caractéristiques des emplois et les inégalités de revenu; la redistribution fiscale et sociale; la cohérence du projet du travail décent. Nous proposons ci-dessous le texte du résumé du rapport rédigé par Raymond Torres, directeur de l'IIES.

La crise financière frappe le monde du travail...

La crise financière qui s'est développée l'an passé et qui a éclaté en août dernier représente l'une des menaces les plus importantes de l'histoire moderne pour

² Sous l'égide duquel est publiée la *Revue internationale du Travail*.

³ Malte Lübker: «Mondialisation et perceptions des inégalités sociales», *RIT*, vol. 143 (2004), n° 1-2, pp. 97-138. Anthony B. Atkinson: «La répartition des salaires dans les pays de l'OCDE», *RIT*, vol. 146 (2007), n° 1-2, pp. 45-66. Eddy Lee et Marco Vivarelli: «Les conséquences sociales de la mondialisation dans les pays en développement», *RIT*, vol. 145 (2006), n° 3, pp. 191-210. Ajit Ghose: «La libéralisation des échanges, l'emploi et les inégalités dans le monde», *RIT*, vol. 139 (2000), n° 3, pp. 319-346.

l'économie mondiale. Le resserrement du crédit et l'effondrement des Bourses commencent à affecter les décisions d'investissement des entreprises, tout comme les revenus et les emplois des travailleurs. Plusieurs grandes économies développées sont sur le point de rentrer en récession et le chômage est en hausse. La croissance économique des économies émergentes et des pays en développement s'est ralentie, parfois considérablement.

Les nombreuses tentatives de surmonter la crise financière sont évidemment les bienvenues; elles devraient en principe permettre d'éviter une nouvelle Grande Dépression. Aussi importants que soient les plans de sauvetage financier, il demeure néanmoins crucial de traiter également les dimensions structurelles de la crise. Comme le montre ce *Rapport mondial sur le travail 2008*, le creusement des inégalités de revenus qui s'est produit avant la crise est très instructif à cet égard.

... et survient dans un contexte d'inégalités de revenu qui se creusent..

Alors que le coût des plans de sauvetage financier sera supporté par tous, les bénéfices de la période d'expansion qui a précédé ont été inégalement partagés. Entre le début des années quatre-vingt-dix et le milieu des années 2000, le revenu total des ménages à hauts revenus s'est accru plus rapidement que celui des ménages à moyen et bas revenus dans environ deux tiers des pays pour lesquels on dispose de données (chapitre 1). Des tendances comparables apparaissent au travers d'autres indicateurs d'inégalités de revenus, tels que le rapport entre revenus du travail et profits, ou le rapport entre salaires les plus élevés et salaires les plus faibles. Dans 51 des 73 pays pour lesquels des données sont disponibles, la part des salaires dans le revenu total a reculé au cours des vingt dernières années. Dans le même temps, les disparités de revenus entre les 10 pour cent des salariés les mieux payés et les 10 pour cent les plus mal rémunérés se sont accrues dans 70 pour cent des pays étudiés.

Ce fut une période de croissance économique relativement rapide et de forte création d'emplois. En 2007, l'emploi mondial était presque un tiers plus élevé qu'en 1990. En bref, les gains de la période d'expansion qui s'est achevée en 2007 ont davantage bénéficié aux catégories les plus riches, plutôt qu'à celles ayant des revenus moyens ou faibles.

... à un rythme qui a probablement été excessif

De plus fortes disparités de revenus peuvent être utiles. Elles peuvent être le reflet d'une meilleure récompense des efforts au travail, pour l'innovation et le développement des qualifications. Ce qui, par ricochet, améliore les perspectives économiques pour tous, pauvres et riches. Inversement, une échelle des revenus trop resserrée peut affecter les perspectives d'emploi – par exemple parce que le marché du travail n'est pas suffisamment attractif pour les travailleurs potentiels. Trop peu d'inégalités de revenu peuvent aussi affaiblir l'incitation à

prendre des risques ou à investir dans le capital humain, affectant les perspectives de croissance économique. Cependant, dans certaines circonstances, de plus fortes inégalités de revenus sont à la fois socialement préjudiciables et économiquement problématiques.

L'expérience montre que les conflits sociaux se multiplient quand les inégalités sont perçues comme excessives. Le soutien de l'opinion aux politiques de croissance s'érode si les catégories à bas salaires et les classes moyennes pensent que ces politiques font peu de chose pour améliorer leur situation ou celle de leurs enfants, alors qu'elles bénéficient aux catégories les mieux rémunérées. Des enquêtes montrent que les personnes interrogées deviennent moins tolérantes vis-à-vis des inégalités croissantes.

Le rapport montre aussi qu'il existait déjà, avant la crise financière, des signes que la tendance à la hausse des inégalités de revenus n'était pas soutenable. En raison de la forte modération salariale, les travailleurs et leurs familles se sont endettés davantage afin de financer l'acquisition de logement – et parfois aussi leurs besoins de consommation. Les innovations financières ont facilité l'endettement, qui a permis de soutenir la demande intérieure et la croissance économique dans certains pays. Cependant, la crise souligne les limites de ce modèle de croissance.

C'est pourquoi il est crucial pour les décideurs politiques de veiller à ce que les inégalités de revenu ne croissent pas dans des proportions excessives. Dans le même temps, toute action dans ce domaine doit viser à soutenir l'emploi. Le rapport montre qu'il est possible de remplir à la fois des objectifs d'emploi et d'équité.

Les modèles inégalitaires reflètent, tout d'abord, un processus de mondialisation financière qui a amplifié l'instabilité économique,...

Le chapitre 2 du rapport montre que la mondialisation financière – provoquée par la déréglementation des flux de capitaux à l'échelle internationale – a été un facteur majeur d'inégalité de revenus.

L'espoir était que la mondialisation financière contribuerait à améliorer l'allocation des ressources et donc à stimuler la croissance économique, tout en allégeant les contraintes qui pèsent sur le crédit et en améliorant les perspectives de revenus des catégories les plus démunies.

Pourtant, la mondialisation financière n'a pas réussi à améliorer la productivité mondiale et la croissance de l'emploi. De plus, elle a amplifié l'instabilité économique. Dans les années quatre-vingt-dix, les crises du système bancaire ont été dix fois plus fréquentes qu'à la fin des tumultueuses années soixante-dix. Cette instabilité accrue a généralement un coût excessif pour les catégories à bas revenus. Les épisodes de crise précédents suggèrent que les destructions d'emploi engendrées par les crises financières sont particulièrement fortes, et ont des effets à long terme sur les groupes les plus vulnérables. Le chômage est susceptible de s'aggraver en raison de l'effondrement de l'investissement; ce qui risque

de creuser un peu plus les inégalités. En outre, il apparaît clairement que la mondialisation financière a renforcé la tendance à la baisse de la part des salaires que l'on observe dans la plupart des pays. D'autre part, la mondialisation financière a contribué à discipliner les politiques macroéconomiques, aussi bien dans les pays en développement que dans les économies émergentes.

Par conséquent, la politique à entreprendre n'est ni la dérégulation financière ni l'isolement. Il existe plusieurs options politiques pour parvenir à une «voie moyenne». Ce qui importe, c'est que les gouvernements prennent en compte l'impact social de chacune des options. Une approche nuancée de la mondialisation financière est particulièrement importante dans les pays où les marchés financiers ne sont pas suffisamment développés et où les mécanismes de contrôle prudentiels sont faibles, comme c'est le cas dans de nombreux pays en développement. Mais, d'une manière générale, il est crucial de renforcer la réglementation prudentielle de façon à réduire les prises de risques inconsidérées de la part de certains acteurs financiers. En effet, il existe un aléa moral lorsque ces acteurs engrangent tous les bénéfices liés à des prises de risques irresponsables, alors que les pertes engendrées sont supportées par les contribuables, ceux qui perdent leur emploi et la collectivité dans son ensemble. Il y a aussi place pour une action coordonnée entre les pays.

... deuxièmement, des hausses excessives de la rémunération des dirigeants, déconnectée des performances de l'entreprise...

L'évolution de la gouvernance mondiale des entreprises a également contribué à la perception d'inégalités de revenu excessives. Une évolution fondamentale fut l'utilisation des systèmes dits de «rémunération basée sur la performance» pour les cadres dirigeants et les chefs d'entreprise.

Le résultat a été une hausse démesurée des salaires des dirigeants. Aux Etats-Unis par exemple, entre 2003 et 2007, la rémunération des directeurs généraux a augmenté en termes réels de 45 pour cent, au total, comparé à une hausse de 15 pour cent pour les dirigeants moyens et moins de 3 pour cent pour le travailleur américain moyen. Ainsi, en 2007, les dirigeants des 15 plus grandes entreprises américaines gagnaient en moyenne plus de 500 fois le salaire moyen d'un employé, contre 300 fois en 2003. Des tendances similaires peuvent être observées dans d'autres pays tels que l'Australie, l'Allemagne, Hong-kong (Chine), les Pays-Bas et l'Afrique du Sud.

Fait important, les études montrent que ces systèmes ont engendré des effets très modérés, voire inexistant, sur la performance des entreprises. De plus, de fortes variations existent entre les pays, certains n'affichant pratiquement aucune relation entre la rémunération basée sur les performances et les profits des entreprises. Bien que d'autres recherches soient encore nécessaires dans ce domaine, une explication plausible des tendances observées est que les dirigeants occupent une position dominante dans la négociation avec les actionnaires, un phénomène facilité par un cadre institutionnel défaillant.

Au total, les faits montrent que l'évolution de la rémunération des dirigeants a été à la fois un facteur d'accroissement des inégalités et d'inefficacité économique. L'action politique a dès lors un rôle à jouer. A cet égard, plusieurs options de réformes sont débattues. Mais il est trop tôt pour évaluer les coûts et les avantages de chacune d'entre elles.

... troisièmement, un changement institutionnel et des politiques de redistribution plus faibles...

Les politiques sociales et fiscales ainsi que les politiques de l'emploi telles que mises en œuvre dans les pays ont aussi contribué aux résultats observés. Les institutions sociales continuent de jouer un rôle redistributif dans la majorité des pays analysés, en dépit du déclin de la syndicalisation illustré au chapitre 3. En particulier, un fort taux de syndicalisation, une structure de négociation collective mieux coordonnée et une meilleure application des conventions collectives sont généralement associés à moins d'inégalités. Cependant, il est difficile pour ces institutions d'atténuer les tendances globales nées de la mondialisation. En général, il semble que le pouvoir de négociation des employés se soit affaibli, même dans les pays connaissant des pénuries de main-d'œuvre.

Un autre facteur important a été le développement croissant de l'emploi atypique observé au cours des quinze dernières années dans la majorité des pays (chapitre 4). En effet, l'emploi atypique est significativement moins bien rémunéré que l'emploi standard. Plus fondamentalement, l'évolution des contrats de travail peut également avoir contribué à l'affaiblissement du pouvoir de négociation des travailleurs, en particulier des moins qualifiés.

Enfin, la fiscalité est devenue moins progressive dans l'immense majorité des pays et donc moins apte à redistribuer les gains de la croissance économique. Cela se traduit par des baisses d'impôts pour les plus hauts revenus (chapitre 5). Entre 1993 et 2007, le taux moyen d'imposition des entreprises (pour tous les pays où existent des données) a diminué de 10 points de pourcentage. Pour ce qui est des taux d'imposition sur les revenus les plus élevés des personnes physiques, la baisse a été de 3 points de pourcentage au cours de la même période. Le chapitre 5 montre également que la moindre progression de l'impôt n'a généralement pas été contrebalancée par les politiques sociales.

Réduire l'imposition des revenus élevés ou des profits peut se justifier au vu de critères d'efficacité économique. Cela peut même répondre aux objectifs d'équité dans certains cas – grâce à un effet de levier général. Cependant, dans d'autres cas, de telles réductions d'impôt sont sous-optimales, même dans la perspective d'un compromis efficacité-équité. De la même manière, une protection sociale plus forte, si elle est bien conçue, peut servir des objectifs d'emploi. Le rapport fournit des exemples de ces politiques pour des pays ayant des niveaux de développement économique différents. L'utilisation de transferts monétaires conditionnés constitue une innovation intéressante à cet égard.

Il est maintenant temps de faire progresser l'Agenda pour le travail décent

Les analyses de ce rapport sur le travail dans le monde montrent que, si les décideurs politiques sont préoccupés à la fois par les inégalités excessives et par le manque d'emplois dans leur pays, ils ont à leur disposition un outil efficace. Le chapitre 6 montre que les pays qui ont des institutions tripartites relativement fortes, une réglementation du travail et une protection sociale bien conçues et un respect des droits fondamentaux des travailleurs réussissent bien, non seulement en termes d'emploi, mais aussi pour limiter la hausse des inégalités de revenus. C'est l'essence même de l'Agenda pour le travail décent.

Faire avancer l'Agenda permettrait de traiter les conséquences sociales de la crise financière. En même temps qu'une réforme de l'architecture financière, cela contribuerait également à la création d'une économie plus équilibrée et plus durable.

