



Bureau
international
du Travail
Genève

JOURNAL INTERNATIONAL DE RECHERCHE SYNDICALE



Le défi des inégalités

2014 / VOLUME 6 / NUMÉRO 1

Le *Journal international de recherche syndicale* est une publication du Bureau des activités pour les travailleurs du BIT. Il offre un aperçu des travaux menés partout dans le monde par des chercheurs du milieu syndical ou universitaire sur les politiques sociales et le monde du travail. Multidisciplinaire, le *Journal international de recherche syndicale* s'adresse aux services d'étude des syndicats, aux ministères du travail et aux universitaires de toutes disciplines pertinentes: relations professionnelles, sociologie, droit, économie, science politique. Il paraît deux fois par an en français, en anglais et en espagnol.

Rédacteur: PIERRE LALIBERTÉ

Rédacteur invité: ALEXANDER GALLAS

Comité éditorial: ELLEN EHMKE, HANSJÖRG HERR,

FRANK HOFFER et CHRISTOPH SCHERRER

Bureau des activités pour les travailleurs

Directrice: MARIA HELENA ANDRÉ

Journal international de recherche syndicale

2014

Vol. 6

N° 1

Le défi des inégalités

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, GENÈVE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2014
Première édition 2014

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Journal international de recherche syndicale
Genève, Bureau international du Travail, 2014
ISSN 2076-9830

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Cette publication a été réalisée par le Service de production, impression et distribution des documents et publications (PRODOC) du BIT.

Création graphique, conception typographique, mise en pages, préparation de manuscrits, lecture et correction d'épreuves, impression, édition électronique et distribution.

PRODOC veille à utiliser du papier provenant de forêts gérées d'une façon qui est respectueuse de l'environnement et socialement responsable.

Code: DTP-CORR-WEI-ATA

Sommaire

7 Préface

11 Editorial. La crise des inégalités

Alexander Gallas

21 Pour construire une société meilleure

Richard Wilkinson et Kate Pickett

Dans la plupart des sociétés, la montée des inégalités s'accompagne d'une série de maux sociaux, quel que soit le niveau de revenu par habitant. La raison en est que les inégalités ont une incidence sur la façon dont les gens perçoivent leur statut social. Il faudrait se préoccuper de la récente montée des inégalités car elle n'a pas seulement une influence négative sur le bien-être général, mais elle rend aussi plus difficile la lutte contre le changement climatique, parce que les gens refusent les modifications qui pourraient avoir un impact négatif sur leur niveau de vie. La lutte contre le changement climatique est donc inextricablement liée à la réduction des inégalités dans le monde.

MOTS-CLÉS développement économique et social / répartition du revenu / droits égaux / histoire / pays en développement / pays de l'OCDE

41 Les syndicats et les inégalités économiques: perspectives, politiques et stratégies

Edlira Xhafa

Cet article, qui porte sur une enquête mondiale à laquelle ont participé des syndicats de 37 pays, donne un aperçu de la façon dont les syndicats perçoivent les inégalités économiques et comment ils y répondent au niveau politique. Les constatations suggèrent que, même si les syndicats accordent une très grande importance aux inégalités économiques dans la société en général, les politiques et les stratégies qu'ils utilisent pour lutter contre ces inégalités économiques ne sont peut-être pas suffisantes. L'environnement politique et économique a certes une influence sur leurs choix en matière de politiques et de stratégies, mais les «lacunes» apparentes de leurs réponses politiques semblent aussi provenir de la limitation de leurs capacités et de leurs ressources. Cet article, en fournissant une analyse détaillée des résultats de cette enquête, contribue à élargir le débat au sein du mouvement ouvrier sur les politiques et les stratégies nécessaires pour lutter contre les inégalités économiques.

MOTS-CLÉS développement économique et social / conditions économiques / conditions sociales / droits égaux / attitude syndicale

65 Marchés du travail, dispersion des salaires et politiques syndicales

Hansjörg Herr, Bea Ruoff et Carlos Salas

Ces dernières décennies, la dispersion des salaires augmente dans la plupart des pays du monde. Cette situation peut s'expliquer par les changements politiques et institutionnels et non pas par les changements technologiques. On trouve parmi les facteurs qui influencent la dispersion des salaires la mondialisation incontrôlée, les externalisations, l'émergence d'un système de gouvernance des sociétés qui favorise les actionnaires, l'érosion des mécanismes d'extension des conventions collectives, les réformes néolibérales des marchés du travail, l'insuffisance des augmentations des salaires minimaux, une gestion insuffisante de la demande, et des taux de chômage élevés. Les politiques de lutte contre la dispersion des salaires doivent s'attaquer à tous ces facteurs; pour réduire la dispersion des salaires, il faut changer la structure de la consommation et de la production. Lorsque la faible dispersion des salaires s'appuie sur une gestion appropriée de la demande, elle peut coexister avec le plein emploi.

MOTS-CLÉS répartition du revenu / revenu des ménages / disparité des salaires / emploi / attitude syndicale / pays de l'OCDE

85 Les politiques sociales ciblées et les politiques sociales universalistes sont-elles complémentaires ou concurrentes?

Aperçus du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud

Bernhard Leubolt, Karin Fischer et Debdulal Saha

Cet article porte sur les paradigmes existants en matière de politique sociale. Les auteurs, après avoir établi la distinction entre les politiques sociales universalistes (fondées sur les droits) et les politiques sociales ciblées (axées sur la pauvreté), examinent les régimes de protection sociale et les récentes innovations au Brésil, en Inde et en Afrique du Sud: les programmes de transferts conditionnels en espèces et en denrées alimentaires, et les programmes d'emploi. Afin de réévaluer les liens entre politiques sociales ciblées et politiques universalistes, ils analysent la dynamique historique et contemporaine de l'inclusion et de l'exclusion. Ils concluent que ces deux paradigmes ne s'excluent pas mutuellement. Ils proposent de fonder la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les économies émergentes où persistent pauvreté et inégalités sur un «universalisme ciblé», permettant d'éviter les écueils des approches dominantes.

MOTS-CLÉS politique sociale / indicateur social / dépenses publiques / Brésil / Inde / Afrique du Sud

107 Une réforme de la progressivité de la fiscalité dans les pays de l'OCDE: les opportunités et les obstacles

Sarah Godar, Christoph Paetz et Achim Truger

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'effet de redistribution du système fiscal a été considérablement affaibli par les politiques fiscales délibérées de ces dernières décennies. Quelques signes semblent indiquer que cette tendance s'est récemment arrêtée, mais aucune modification globale de ces

politiques n'est en vue. L'un des principaux arguments avancés à l'encontre de ce changement est qu'il faut trouver un compromis sérieux entre équité et efficacité: selon les avis dominants, augmenter les impôts sur les revenus les plus élevés des personnes physiques, sur les bénéfices des sociétés et l'impôt sur la fortune nuirait à la croissance et à l'emploi. Cet article défend l'idée que même le cadre théorique dominant laisse suffisamment de marge de manœuvre pour instaurer une fiscalité redistributive. D'un point de vue macroéconomique keynésien, la redistribution peut même induire de la croissance et de l'emploi. Par conséquent, en dehors des tentatives de coordination et d'harmonisation fiscales au niveau international, les politiques fiscales nationales devraient activement se servir de leur marge de manœuvre pour mettre en place une fiscalité progressive visant à corriger les disparités de la répartition des revenus tout en élargissant leur capacité budgétaire.

MOTS-CLÉS réforme fiscale / fiscalité / tendance / pays de l'OCDE

127 Le rôle du secteur public dans la lutte contre les inégalités

Christoph Hermann

Ces quelques dernières décennies, l'intérêt que présente le secteur public a fait l'objet de nombreux débats au cours desquels on s'est notamment interrogé sur l'efficacité de ses infrastructures et de ses services publics. Il a été fait peu de cas des effets redistributifs des services publics bien que l'égalité d'accès aux services essentiels comme les soins de santé, l'éducation, le transport et l'énergie profite davantage aux salariés à faibles revenus qu'aux salariés à revenus élevés et qu'elle contribue à promouvoir l'égalité sociale, et ce à plus d'un titre. Tout d'abord la valeur (marchande) des services publics correspond à une plus grande proportion des revenus pour les ménages à revenus modestes; en effet, les personnes à faibles revenus utilisent davantage les transports publics. Deuxièmement, le secteur public fournit comparativement plus d'emplois décents aux travailleurs peu qualifiés et aux travailleurs marginalisés et les inégalités salariales y sont en général moins criantes que dans le secteur privé. Troisièmement, le secteur public garantit une égalité de traitement à tous les citoyens en fournissant le même service à chacun. Or, la privatisation, la marchandisation et, plus récemment, les restrictions budgétaires imposées au secteur public pour lutter contre la crise financière ont battu en brèche les effets redistributifs des services publics.

MOTS-CLÉS services publics / dépenses publiques / répartition du revenu / privatisation / tendance

147 L'impact de la libéralisation financière sur les inégalités de revenus

Trevor Evans

Dans les années 1970, la réglementation des marchés financiers a été remise en question par les économistes de la tradition néoclassique qui soutenaient la thèse qu'une libéralisation des marchés faciliterait le financement des investissements. Aux États-Unis, dans les années 1980 et 1990,

la libéralisation de la finance amena une expansion du secteur de la finance et de la rémunération dans ce secteur, mais également une pression sur le secteur non financier pour réduire les coûts et augmenter les rendements qui mena à une augmentation notable des inégalités. Au Brésil, le système financier fut libéralisé dans les années 1990, mais des efforts soutenus du gouvernement depuis 2003 pour augmenter les niveaux des salaires et pensions et rendre les services financiers plus accessibles ont généré une réduction notable des inégalités. En Allemagne, les efforts des gouvernements pour promouvoir un plus grand rôle pour les marchés financiers dans les années 1990 ont eu un impact limité et, si les inégalités ont augmenté dans les années 2000, ce fut principalement dû à des réformes régressives du marché du travail. En Inde, la libéralisation d'un marché financier extrêmement réglementé dans les années 1990 a amené un relâchement des programmes prioritaires destinés aux régions rurales et, les banques privées et étrangères donnant dès lors la priorité au secteur des affaires, il en résulta une augmentation des inégalités.

MOTS-CLÉS répartition du revenu / marché financier / réforme économique / politique financière / pays développés / pays en développement

163 Les inégalités – le talon d'Achille de la démocratie de marché

Alexander Gallas, Christoph Scherrer et Michelle Williams

Dans cet article, les auteurs évoquent, en faisant référence à l'évolution des pays du Nord et du Sud, *a)* les principaux moteurs des inégalités économiques de ces vingt dernières années; *b)* les mécanismes par lesquels la montée des inégalités a mis en péril la qualité de la démocratie; *c)* l'aggravation de cette évolution avec la crise financière et économique mondiale; *d)* certains des défis auxquels sont confrontées les forces politiques qui tentent de lutter contre ces inégalités; et *e)* les récentes campagnes auxquelles ont participé les syndicats en Afrique du Sud, en Allemagne et en Namibie, qui s'attaquaient à la question des inégalités et ont ainsi contribué au renforcement de la démocratie. Les auteurs estiment qu'il peut y avoir des échos entre ces campagnes et des expériences dans d'autres pays du monde et qu'elles posent des questions dont l'importance politique transcende les frontières nationales. Après avoir analysé ces campagnes, ils terminent par quelques réflexions sur les leçons stratégiques à tirer pour le mouvement syndical au sujet des moyens de renforcer la démocratie.

MOTS-CLÉS démocratie / économie de marché / intervention de l'État / droits égaux / pays de l'OCDE

Préface

Maria Helena André

Directrice, Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), BIT

Cette édition du *Journal international de recherche syndicale* porte sur l'un des défis majeurs de notre époque: comment mettre fin à la montée des inégalités dans nos sociétés. Cette tendance, maintenant bien connue, préoccupe non seulement en raison de son impact économique, mais également, ce qui est tout aussi important, parce qu'elle détricote le tissu social de nos sociétés, et qu'elle peut à terme devenir une menace pour la démocratie.

Il n'est donc pas surprenant que ce thème ait été choisi pour le colloque bisannuel du Bureau des activités pour les travailleurs de décembre dernier. Cet événement a permis à des syndicalistes et à des universitaires de faire le bilan de la situation, d'échanger sur les diagnostics et les moyens de remédier à ce problème. C'était une opportunité bien nécessaire pour réfléchir aux moyens de s'attaquer à ce problème aux multiples dimensions, et également pour discuter de ce que pourrait faire l'Organisation internationale du Travail pour contribuer à ces efforts. Tout naturellement, une bonne partie de l'attention s'est portée sur les moyens de renforcer la négociation collective et d'améliorer la capacité des syndicats à défendre les réformes économiques et sociales nécessaires.

Il va sans dire que ce thème des inégalités a toujours été au cœur des préoccupations et de l'action des syndicats. En réalité, l'un des succès les plus indiscutables du mouvement ouvrier au cours de sa longue histoire est certainement sa contribution à la réduction des inégalités. Tout au long du XX^e siècle, les syndicats, en organisant toujours plus de travailleurs dans le cadre des négociations collectives, et en mobilisant leurs membres pour revendiquer de meilleures conditions de travail et des programmes de protection sociale, ont été les architectes de la démocratie dans l'industrie et de l'Etat social. Encore de nos jours, la force de l'Etat social et le niveau d'égalité dans nos sociétés demeurent étroitement liés à la couverture des négociations collectives menées par les syndicats.

L'histoire a cependant connu un tournant dans les années 1980, avec la mise en place des bases nécessaires au lent démantèlement de l'édifice institutionnel qui avait permis une réduction impressionnante des inégalités. Les institutions qui avaient amélioré la vie de la grande majorité des travailleurs étaient soudain considérées comme néfastes, comme des obstacles au travail, à l'esprit d'entreprise, et trop coûteuses à conserver. En d'autres mots, l'égalité était peut-être une belle idée, mais elle était mauvaise pour le développement économique.

En regardant en arrière, il est effectivement remarquable de constater comment le compromis entre égalité et développement est devenu, sans grande remise en question, une des certitudes de la recherche traditionnelle et des discussions politiques. L'instauration d'un nouvel ordre économique mondial par le biais de la libéralisation des flux financiers et commerciaux, des innombrables programmes d'ajustement structurel, et par la mise en place des filières mondiales d'approvisionnement a encore affaibli la capacité des syndicats et des gouvernements à tenir leurs promesses en matière de sécurité économique et de justice sociale. En réalité, plus le monde devenait néolibéral, plus il semblait difficile de s'écarter du cadre politique et mental qui rendait acceptable la montée des inégalités.

C'est alors que survint l'effondrement financier de 2008, qui a révélé au grand jour les dysfonctionnements les plus manifestes de cet échafaudage idéologique. Les plus grands responsables de cette crise, qui a coûté des milliers de milliards de dollars et fait sombrer la planète dans une dépression mondiale, n'ont jamais eu de problèmes de fin de mois, alors que des dizaines de millions de personnes ont été jetées dans le chômage et la précarité. Le tribut payé pour l'expérience néolibérale en termes d'inégalités et d'insécurité est maintenant évident pour tous. Il a provoqué dans de nombreux milieux un changement de discours souhaitable: ce n'est plus uniquement la croissance qui est nécessaire, mais une croissance «inclusive». Cependant, si l'objectif a changé en apparence, les politiques, elles, demeurent pour la plupart inchangées. Il est évident que ce changement ne se produira pas sans de fortes pressions de la part des syndicats et d'autres groupes de la société civile.

Et c'est ce qui se produit dans de nombreux endroits du monde, la «rue» se fait entendre, montrant son impatience devant l'incapacité apparente des gouvernements à changer la donne. Effectivement, le sentiment que les forces politiques traditionnelles sont incapables de dépasser le cadre de référence néolibéral se répand. Et dans ce sens la crise de 2008 pourrait avoir amorcé une forme d'«interrègne politique» nécessitant plus de créativité de la part de ceux qui veulent la justice sociale mais aussi plus de vigilance devant les formes de réaction politique les plus néfastes.

Cette édition du *Journal international de recherche syndicale* est donc une modeste contribution à un effort de réflexion nécessaire dans les milieux syndicaux sur les racines de la montée des inégalités et sur ce qu'il est possible de faire pour les surmonter. Certains des articles ont fait l'objet de

présentations au colloque. Il est intéressant de souligner que la plupart d'entre eux proviennent d'un projet de recherche de la Global Labour University (GLU), un réseau d'instituts de recherche, de centres syndicaux nationaux et internationaux en Afrique du Sud, en Allemagne, au Brésil et en Inde, auquel le Bureau des activités pour les travailleurs du BIT apporte son soutien. La GLU, qui s'efforce de rassembler de jeunes syndicalistes du monde entier pour réfléchir ensemble et partager les expériences et les pratiques des syndicats, apporte l'espérance que de nouvelles façons de penser, de nouvelles stratégies et de nouvelles alliances émergeront au sein du mouvement syndical pour nous aider à sortir de cette période difficile.

Ces articles sont volontairement provocateurs et nous espérons qu'ils atteindront leur objectif. Nous remercions sincèrement tous ceux qui ont contribué à cette édition et nous vous souhaitons une lecture fructueuse.

Editorial

La crise des inégalités

Alexander Gallas

Université de Cassel, Allemagne
Rédacteur invité

«Zéro faim» fut le message de Luiz Inácio Lula da Silva, éminent syndicaliste, lors de son élection à la présidence du Brésil en 2002. A cette époque, les peuples d'Amérique latine commençaient à voter pour des dirigeants politiques préoccupés par les inégalités économiques. De nos jours, les ondes de cette vague semblent avoir enfin atteint le centre de la finance mondiale:

New York a fait face à la faillite financière, à l'épidémie de criminalité, aux attentats terroristes et aux catastrophes naturelles. Mais maintenant, à notre époque, nous sommes confrontés à une autre crise – une crise des inégalités. Ça ne fait pas souvent la une des journaux. Il s'agit d'une crise silencieuse, qui n'est pas moins pernicieuse que celles que nous avons connues auparavant. L'urgence de la situation se lit sur les visages de nos voisins et de leurs enfants, alors que ces familles se battent pour s'en sortir contre un sort qui s'acharne de plus en plus longtemps contre eux.

Ces mots représentent le cœur du discours inaugural du nouveau maire de New York, Bill de Blasio, en janvier 2014. Quelques semaines auparavant, de Blasio avait remporté les élections municipales avec un raz-de-marée électoral, en obtenant 73 pour cent des suffrages après une campagne essentiellement axée sur les inégalités économiques, la pauvreté et d'autres questions sociales. Il succède à Michael Bloomberg, un magnat de l'industrie et l'un des hommes les plus riches du monde, qui avait adopté une approche libérale vis-à-vis des politiques de la ville.

Certes, la campagne de Blasio portait sur New York, et pas sur les Etats-Unis ni sur la situation dans le monde. Mais, comme le montre l'attention accordée par les médias internationaux à sa victoire, la portée de son observation sur l'existence d'une «crise des inégalités» dépasse les limites de la ville de New York. En fait, les inégalités de revenus ont considérablement augmenté ces dernières décennies, dans presque tous les pays de l'OCDE et

dans les économies émergentes. Selon le dernier rapport de l'ONG Oxfam, les 85 personnes les plus riches de la planète possèdent autant que la moitié la plus pauvre de la population mondiale (Fuentes-Nieva et Galasso, 2014, p. 2). Comme le montrent les contributions à ce numéro, la montée des inégalités est liée à la progression des stratégies de libéralisation des marchés qui ont imprégné les politiques économiques dans le monde depuis les années 1970 et, plus récemment, à la prévalence de modèles de gestion de la crise financière et économique mondiale qui protègent les détenteurs de patrimoine et frappent durement les personnes à faibles revenus.

Le projet de recherche sur la lutte contre les inégalités

Cette édition spéciale rassemble des travaux réalisés dans le cadre du Projet de recherche sur la lutte contre les inégalités de l'Université ouvrière mondiale (GLU). Cette université est un réseau d'instituts d'éducation supérieure et de recherche au Brésil (l'Université de Campinas), en Allemagne (l'Université de Cassel et l'École d'économie et de droit de Berlin), en Inde (l'Institut des sciences sociales de Tata) et en Afrique du Sud (l'Université de Witwatersrand). Ces campus proposent des diplômes de master aux syndicalistes du monde entier. Début 2013, l'Université ouvrière mondiale a lancé le projet sur les inégalités, sa première grande entreprise dans le domaine de la recherche, financée par la Fondation Hans Böckler.

Le projet sur les inégalités part du principe que les syndicats représentent les grands perdants de la montée des inégalités dans le monde, et qu'ils ont derrière eux une longue histoire de lutte contre les inégalités. Dans ces circonstances, le projet demande aux syndicats comment ils pourraient répondre à la «crise des inégalités», c'est-à-dire quelles sont les revendications politiques utiles que pourraient exprimer les syndicats dans ce contexte, et ce qu'ils pourraient faire pour se mobiliser sur cette question. Ce projet examine les causes des inégalités économiques, décrit son évolution durant les dernières décennies, évalue les contre-mesures, discute des stratégies et de leur mise en œuvre, et identifie les forces sociales qui peuvent apporter leur soutien¹.

Cette édition spéciale peut être considérée comme un rapport à mi-parcours du projet sur les inégalités. À l'exception de Richard Wilkinson et de Kate Pickett, tous ceux qui y ont contribué sont directement impliqués dans ce projet et présentent les résultats provisoires de leurs recherches. Ils représentent les six grandes thématiques du projet: les marchés du travail et la gouvernance macroéconomique; le système financier; les politiques de redistribution; les conceptions du développement durable; les contre-mesures; et la mise en œuvre de stratégies et de campagnes.

1. Pour plus d'informations, voir <<http://www.global-labour-university.org/>> et <<http://www.global-labour-university.org/298.html>>.

La montée des inégalités économiques contribue aux crises économique, sociale et écologique d'aujourd'hui. L'ordre politique et économique mondial se caractérise par une «crise multiple» (Bader et coll., 2011), et la crise des inégalités fait partie intégrante de la situation dramatique du monde: le poids de la crise est partagé de façon tout aussi inéquitable que les fruits du boom qui a abouti à ce résultat – grosso modo, les profits ont été privatisés, et les pertes socialisées.

En conséquence, les articles de cette édition spéciale soulignent que le niveau élevé des inégalités renforce les tendances de la crise actuellement à l'œuvre à tous les niveaux de la société. Dans ce sens, Hansjörg Herr, Bea Ruoff et Carlos Salas critiquent l'hypothèse populaire chez les économistes traditionnels selon laquelle il existe un compromis inhérent à trouver entre croissance et égalité des revenus. En suivant leur raisonnement keynésien, les inégalités économiques ne sont pas une conséquence inévitable d'une politique économique réussie, mais un obstacle à la croissance et à l'emploi. Cela est dû au fait que les gens pauvres ont tendance à consommer une plus grande partie de leur revenu que les riches. Ce qui implique que la concentration de la richesse au sommet réduit la demande et, par ricochet, l'investissement productif. L'un des moyens de remédier à ce problème est que les gouvernements créent des conditions qui favorisent l'octroi de prêts et de prêts hypothécaires aux groupes à faibles revenus, mais ce sont des crédits à risque qui peuvent créer des bulles sur l'immobilier. Les inégalités sont donc liées à l'instabilité économique et contribuent aux crises économiques.

Au-delà de la sphère économique, Richard Wilkinson et Kate Pickett (2009) soulignent, en se fondant sur leur étude originale *The spirit level*, que les inégalités tendent à être systématiquement liées à toute une cohorte de problèmes sociaux et de problèmes de santé, qui sont plus sérieux dans les groupes de revenus des sociétés les plus inégalitaires. Autrement dit, une société plus inégalitaire a des effets négatifs sur tous les membres de cette société, et pas seulement sur les pauvres. Cela suggère que la montée des inégalités remet en cause la cohésion sociale et ronge le tissu social. Les émeutes qui ont éclaté au Royaume-Uni en 2011 et à Stockholm en 2013 en sont peut-être le signe.

En outre, Wilkinson et Pickett montrent qu'il existe un lien entre les inégalités et la crise écologique à laquelle est confrontée l'humanité. Ils mettent notamment en lumière la prolifération du consumérisme, un style de vie qui épuise les ressources et dont l'objectif est l'acquisition concurrentielle de biens de consommation. Ils expliquent que le statut social a plus d'importance dans les sociétés plus inégalitaires, ce qui se traduit par une concurrence pour obtenir un statut social.

Une contradiction semble apparaître à première vue entre Herr, Ruoff et Salas et Wilkinson et Pickett à propos de leur vision des inégalités: là où

les premiers prétendent qu'il existe un déficit de la demande en raison des inégalités, les seconds suggèrent que, du point de vue de l'environnement, les inégalités sont une incitation à avoir une demande trop forte. Il est toutefois possible de réconcilier ces deux perspectives: Herr, Ruoff et Salas se préoccupent de la demande globale, et font donc abstraction du contenu spécifique des choix des acteurs du marché; alors que Wilkinson et Pickett font référence à un mode de consommation axé sur la concurrence visant à obtenir un statut social, et se concentrent donc sur ces choix. Il en découle qu'il existe des moyens de créer une demande supplémentaire sans nécessairement renforcer la tendance consumériste de la consommation, par exemple si les gouvernements commencent à étendre les services publics universels ou à subventionner les produits de consommation durables qui permettent de faire des économies d'énergie et les formes locales de production et de distribution de produits alimentaires.

Enfin, la montée des inégalités économiques se traduit par une inégalité politique qui remet en cause la démocratie, comme l'observent Alexander Gallas, Christoph Scherrer et Michelle Williams dans leur contribution. Leur argumentation est que les formes les plus extrêmes de répartition des richesses permettent aux groupes aisés d'exercer plus facilement des pressions sur les décideurs politiques, alors que les groupes les plus pauvres ont beaucoup plus de mal à le faire. Cela se traduit par la mise en œuvre de politiques qui cimentent et renforcent le déséquilibre des pouvoirs économiques et politiques existants, au niveau tant national qu'international.

Tout cela démontre que les inégalités économiques sont un problème fondamental pour les sociétés capitalistes. Elles sont en outre liées à des dynamiques de crises économiques, sociales, écologiques et politiques qui caractérisent l'ordre politique et économique mondial. À la lumière de ce constat, il y a de fortes raisons de supposer que des sociétés plus égalitaires sont aussi économiquement plus stables, plus durables et plus démocratiques, et que la cohésion sociale y est plus forte.

Des ouvertures discursives

L'importance du discours de Blasio ne provient pas seulement de son contenu, mais aussi de son contexte. Comme l'indique Trevor Evans dans sa contribution, les processus de libéralisation financière qui se sont succédé depuis les années 1980 ont eu des effets dévastateurs sur la répartition de la richesse: «Les revenus les plus élevés ont fortement augmenté, dans le secteur financier comme dans les entreprises non financières, alors que les revenus de la classe moyenne et de la classe ouvrière ont stagné ou n'ont augmenté que très lentement». Il est possible de dire que New York est un microcosme illustrant ce phénomène. Et c'est dans ce sens que ce qui s'est produit à New York est peut-être le symbole d'un tournant politique. C'est particulièrement évident

si l'on compare la position de Blasio sur la question des inégalités à celle de son prédécesseur. Lorsqu'il avait été interrogé sur le niveau élevé des inégalités de revenus à New York lors d'une conférence de presse en septembre 2012, Bloomberg avait rétorqué: «Ce n'est pas un niveau dont nous devons rougir» (citation dans Colvin, 2012).

Une évolution similaire semble se produire en Europe. C'est particulièrement visible en Grande-Bretagne, l'un des pays (très similaire aux États-Unis) qui a un niveau d'inégalités économiques très élevé et une forte dépendance au secteur financier. Peter Mandelson, le ministre du Commerce et de l'Industrie du premier gouvernement de Tony Blair, avait lancé en 1998 la célèbre phrase: «Ça ne nous dérange absolument pas que des gens s'en mettent plein les poches, [...] pourvu qu'ils paient leurs impôts» (citation dans Rentoul, 2013). De nos jours, les leaders politiques britanniques sont plus enclins à reconnaître que ça pose problème. Ed Miliband, l'actuel dirigeant du Parti travailliste, s'est fait l'écho de Wilkinson et de Pickett dans une déclaration de juillet 2010, peu avant son élection à ce poste: «Nous sommes l'une des sociétés les plus inégalitaires d'Europe occidentale, et tout porte à croire que cela implique moins de bien-être, moins de bonheur, toutes ces choses-là, voilà pourquoi je pense qu'il faut s'atteler à ce problème et que ça change» (citation dans Straw, 2010). Et même David Cameron, dont le gouvernement a imposé à la population britannique des mesures d'austérité drastiques, et des coupes importantes dans les dépenses publiques tout en réduisant le taux d'imposition des revenus les plus élevés, a explicitement approuvé *The spirit level* à un moment, même si c'était avant de devenir Premier ministre, en disant: «Les recherches de Richard Wilkinson et Katie Pickett ont montré que, parmi les pays les plus riches, ce sont ceux où il y a le plus d'inégalités qui ont les pires scores pour presque tous les indicateurs de la qualité de vie» (cité dans Devichand, 2010).

En Allemagne, la libéralisation des marchés du travail du début des années 2000 s'est traduite par un accroissement massif du secteur faiblement rémunéré. Après quinze ans de campagne organisée par le mouvement syndical et d'autres forces politiques, le nouveau gouvernement a fini par s'engager à introduire un salaire minimal légal. En Suisse, une initiative visant à réguler plus strictement les rémunérations a été adoptée à une écrasante majorité (une initiative ultérieure proposant de limiter dans les entreprises les plus hauts revenus à douze fois les revenus les plus bas a été rejetée).

Dans les économies émergentes, les inégalités de revenus sont en général nettement plus élevées que dans les pays du Nord. Les discours sur ce sujet diffèrent. La montée des gouvernements de centre gauche en Amérique latine a certainement facilité la reconnaissance des problèmes posés par les inégalités; et, pour l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et un certain nombre d'autres pays, les inégalités ont effectivement régressé. En Afrique du Sud et en Inde, la question des inégalités fait l'objet de discussions, à des degrés divers, depuis longtemps, et de grands programmes de transferts en espèces

ont été introduits, mais il semble y avoir des obstacles importants à la réduction globale des inégalités.

Une image contrastée émerge de ce contexte, au moins dans les pays du Nord: la crise financière et ses conséquences ont créé un étrange interrègne politique. D'un côté, il est évident que ce sont les mêmes politiques qui sont à l'origine de la crise et qui ont abouti à la montée des inégalités. Cette simple vérité n'a pas échappé à la plupart des gens, et elle était au cœur de nombreux mouvements protestataires, comme Occupy Wall Street, les Indignados et les grèves politiques contre l'austérité dans les pays de l'Europe du Sud et de l'Europe occidentale. Les inégalités sont vraiment devenues l'objet d'un débat sur lequel on peut construire un discours, et, espérons-le, un programme alternatif.

D'un autre côté, ceux qui étaient aux commandes ont réussi à «récupérer» la crise pour leurs propres fins: renforcer l'agenda de la libéralisation. Il y a de nombreuses raisons à cette situation, mais une grande partie provient de l'échec des forces progressistes et, parmi elles, des syndicats à proposer une alternative crédible. La récente capitulation sans conditions de François Hollande au diktat de la loi de Say en est l'illustration.

Cependant, il est évident que des ouvertures apparaissent. Il est intéressant de constater que les institutions mondiales comme le FMI, l'OCDE et même certains dirigeants politiques conservateurs se sentent obligés de reconnaître le problème. Ce qui soulève une série de questions politiques pour les syndicats: comment utiliser ces ouvertures pour mobiliser les gens contre les inégalités? Quel type de campagne utiliser? Et quelles sont les revendications utiles, à la fois pour susciter une adhésion à la cause égalitaire et pour changer concrètement la répartition des richesses?

Lutter contre les inégalités

Historiquement, les mouvements ouvriers ont été à l'avant-garde des luttes contre les inégalités. Comme le souligne Edlira Xhafa dans son article sur l'enquête, les syndicats considèrent encore que les inégalités représentent un problème majeur et que la lutte contre ces inégalités fait partie de leur travail. Les participants à l'enquête déclarent, quatre fois sur cinq, que leur syndicat estime que les inégalités sont un problème crucial pour l'ensemble de la société.

Il n'est donc pas surprenant que les syndicats continuent dans le monde à jouer un rôle important dans la lutte contre les inégalités, mais ils le font de plus en plus dans le contexte de mouvements sociaux plus larges et de coalitions faisant campagne pour des revendications spécifiques. Comme le montrent Gallas, Scherrer et Williams dans leur contribution, toutes ces campagnes ne luttent pas directement contre les inégalités mais elles posent des revendications qui ont un impact positif. Les grandes campagnes évoquées

dans leur article sont la campagne Emmely en Allemagne, la campagne en faveur d'un revenu minimal de base en Namibie, l'initiative du Syndicat des travailleurs de la métallurgie d'Afrique du Sud (NUMSA) en faveur de la propriété sociale des énergies renouvelables et la campagne d'action pour l'accès aux traitements contre le VIH/sida en Afrique du Sud. Ces auteurs observent que d'une certaine façon ces campagnes divergent des luttes ouvrières traditionnelles; que ce ne sont pas toujours les syndicats qui sont à leur tête; et qu'elles reposent sur des tactiques nouvelles et créatives, par exemple des projets pilotes, une approche globale des questions établissant un lien entre différents sites de production pour en faire un problème transfrontalier, une insistance sur l'aspect symbolique de la politique pour obtenir l'adhésion de l'opinion publique et, ce qui est important, la création d'alliances avec d'autres acteurs, par exemple des ONG.

Certaines des contre-mesures que les syndicats pourraient favoriser dans la lutte contre les inégalités sont évoquées dans la plupart des autres contributions. Herr, Ruoff et Salas recommandent un salaire minimal et une négociation collective coordonnée à partir de l'évolution de la productivité au niveau macroéconomique. Ces auteurs défendent l'idée que la coordination peut être obtenue le cas échéant par une législation obligeant les employeurs à s'affilier à des organisations d'employeurs, par des mécanismes juridiques d'extension des résultats de la négociation collective et des «cotisations de négociation» versées aux syndicats par les travailleurs non syndiqués dans une branche d'activité pour éviter que certains ne fassent cavalier seul. Ils proposent en outre des mesures visant à limiter et à réguler l'externalisation en préservant les conditions de travail existantes. Ils suggèrent une approche axée sur les parties prenantes pour la gouvernance des entreprises, ce qui implique de donner aux syndicats une influence sur les décisions en matière d'investissement, l'introduction d'une protection stricte contre les licenciements abusifs et, dans la législation, de mesures destinées à empêcher la mise en concurrence des réglementations – par exemple en obligeant les sous-traitants à verser les mêmes salaires que les entreprises mères et en rendant les entreprises mères responsables de l'application des droits des travailleurs en sous-traitance.

De même, Evans indique que l'exemple du Brésil montre comment les gouvernements peuvent s'opposer aux effets de la libéralisation financière sur les inégalités. Le gouvernement brésilien a contenu la tendance à l'accroissement des inégalités en augmentant les salaires minimaux et les retraites, en introduisant des allocations en espèces pour les familles pauvres, en donnant des financements pour les investissements par le biais de banques de développement contrôlées par l'Etat et en favorisant la cohésion sociale, c'est-à-dire avec des systèmes de crédit directement prélevés sur les salaires pour permettre aux ménages à faibles revenus d'acheter des produits de consommation durables et leur habitation.

D'après Christoph Hermann, l'extension du secteur public est un autre instrument important dans la lutte contre les inégalités. Il défend l'idée que

les services publics sont plus avantageux pour les groupes à faibles revenus que pour les groupes à revenus élevés car leur valeur représente une part plus grande du revenu pour ceux qui gagnent le moins. Il ajoute, en faisant référence aux systèmes de santé en Europe orientale et en Inde, qu'il est important de garder à l'esprit que, si leur accès est limité aux populations les plus pauvres, les services peuvent être de mauvaise qualité.

Comme l'expliquent Evans et Hermann, l'Etat social a un rôle important à jouer dans la lutte contre les inégalités. Bernhard Leubolt, Karin Fischer et Debdulal Saha étudient ce point et explorent les différentes approches en matière de politique sociale en se référant aux pays du Sud. D'après eux, les programmes qui ne reposent que sur l'assurance ne parviennent pas à atteindre une couverture universelle et ont tendance à ne pas couvrir toutes les populations, et notamment celles qui en ont le plus besoin; quant aux programmes ciblés, il leur manque une base sociale forte pour défendre leurs mesures contre les attaques des gens qui n'en bénéficient pas. Ils expliquent qu'il est nécessaire de combiner les deux approches, c'est-à-dire d'avoir un «universalisme ciblé» qui répond aux besoins de toutes les populations tout en ciblant certains groupes subalternes. Cette combinaison contribue aussi à la réduction des inégalités.

Voilà qui soulève la question de savoir comment financer l'extension du secteur public et l'Etat social. Sarah Godar, Christoph Paetz et Achim Truger, faisant référence aux pays de l'OCDE, estiment qu'il demeure une marge de manœuvre importante pour augmenter les recettes fiscales des Etats. Selon eux, il existe en principe un consensus politique sur la nécessité de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, et sur l'introduction d'une taxe sur les transactions financières. Il est possible, d'après eux, d'utiliser ce consensus pour promouvoir une nouvelle fiscalité internationale, qui pourrait se baser sur les plans les plus récents de l'Union européenne et de l'OCDE. Ils revendiquent en outre une approche unitaire vis-à-vis de la fiscalité qui empêcherait l'évasion fiscale par le biais de transferts internationaux en obligeant les multinationales à présenter leur comptabilité mondiale au fisc local, et imposerait des taux d'imposition minimaux afin d'empêcher la concurrence fiscale. Toutefois, leur remarque la plus importante concerne le niveau national. Selon eux, les gouvernements nationaux disposent d'une marge de manœuvre considérable pour augmenter les impôts sur les plus hauts revenus, tout en élargissant la fiscalité du capital et en augmentant la fiscalité sur les revenus des capitaux.

En conclusion, il existe des exemples positifs sur la façon de mener des campagnes contre les inégalités ou sur des questions qui leur sont liées, et les syndicats sont prêts à y participer. En outre, il demeure toute une série de revendications qui peuvent sous-tendre ces campagnes. La lutte contre les inégalités n'est certes pas facile, mais cela ne veut pas dire pour autant que c'est une cause perdue d'avance. Dans le contexte des dévastations provoquées par la crise mondiale, les campagnes contre les inégalités peuvent contribuer à donner un nouveau souffle aux mouvements syndicaux dans le monde.

Références bibliographiques

- Bader, P.; Becker, F.; Demirović, A.; Dück, J. 2011. «Die multiple Krise – Krisendynamiken im neoliberalen Kapitalismus», dans l'ouvrage publié sous la direction d'A. Demirović, J. Dück, F. Becker, P. Bader, *VielfachKrise: Im finanzdominierten Kapitalismus*, VSA, Hamburg.
- Blasio, B. de. 2014. Discours inaugural, New York, 1^{er} janvier. Disponible à l'adresse <http://www.nytimes.com/2014/01/02/nyregion/complete-text-of-bill-de-blasios-inauguration-speech.html?_r=0> [consulté le 3 février 2014].
- Colvin, J. 2012. «Mayor Bloomberg unfazed by growing income gap in New York City», *Huffington Post*, 28 septembre. Disponible à l'adresse <http://www.huffingtonpost.com/2012/09/28/mayor-bloomberg-unfazed-b_n_1923028.html> [consulté le 10 janvier 2014].
- Devichand, M. 2010. «The spirit level: Britain's new theory of everything?», BBC News, 12 octobre [consulté le 26 février 2014].
- Fuentes-Nieva, R.; Galasso, N. 2014. «Working for the few: Political capture and economic inequality», Oxfam Briefing Paper No. 178, Oxford. Disponible à l'adresse <<http://oxfamlibrary.openrepository.com/oxfam/bitstream/10546/311312/19/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-en.pdf>> [consulté le 24 février 2014].
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2011. *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, Paris. Disponible à l'adresse <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en#page1> [consulté le 9 janvier 2014].
- Rentoul, J. 2013. «Intensely relaxed about people getting filthy rich», *The Independent – Blogs*, 14 février. Disponible à l'adresse <<http://blogs.independent.co.uk/2013/02/14/intensely-relaxed-about-people-getting-filthy-rich/>> [consulté le 15 janvier 2014].
- Straw, W. 2010. «Ed Miliband: Greater income equality should be an 'explicit goal'», *Left Foot Forward*, 8 juillet. Disponible à l'adresse <<http://www.leftfootforward.org/2010/07/ed-miliband-income-equality-explicit-goal/>> [consulté le 21 janvier 2014].
- Wilkinson, R.; Pickett, K. 2009. *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*, Allen Lane, Londres.

Pour construire une société meilleure

Richard Wilkinson

Professeur émérite d'épidémiologie sociale
à l'Université de Nottingham

Kate Pickett

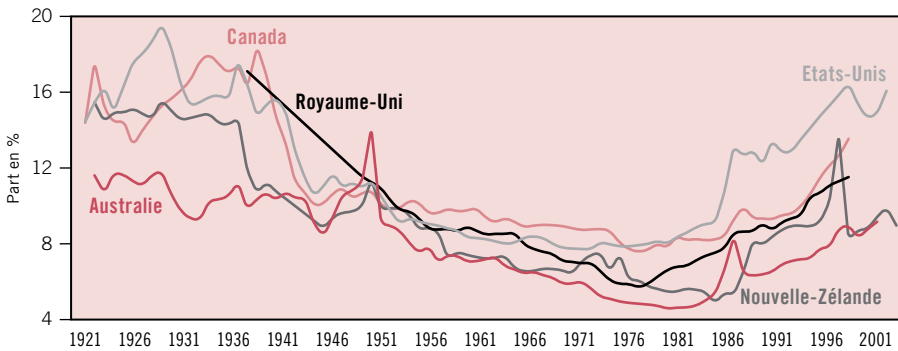
Professeur d'épidémiologie à la Faculté des sciences de la santé
de l'Université d'York

Les variations en matière d'inégalité

Dans l'histoire récente, la tendance générale des indicateurs d'inégalités semble suivre une courbe en U dans les pays les plus développés, comme le montre la figure 1. La courbe était élevée jusque dans les années 1930, puis s'est amorcé un fléchissement durable des inégalités. La période exacte qui a marqué le début de ce recul varie de cinq à dix ans selon les pays et les indicateurs adoptés. Les inégalités ont continué de diminuer jusque vers les années 1970. Puis, à compter de 1980 ou un peu plus tard selon les pays, les inégalités ont enregistré une recrudescence, et certains pays, au début du XXI^e siècle, ont retrouvé des niveaux jamais atteints depuis les années 1920.

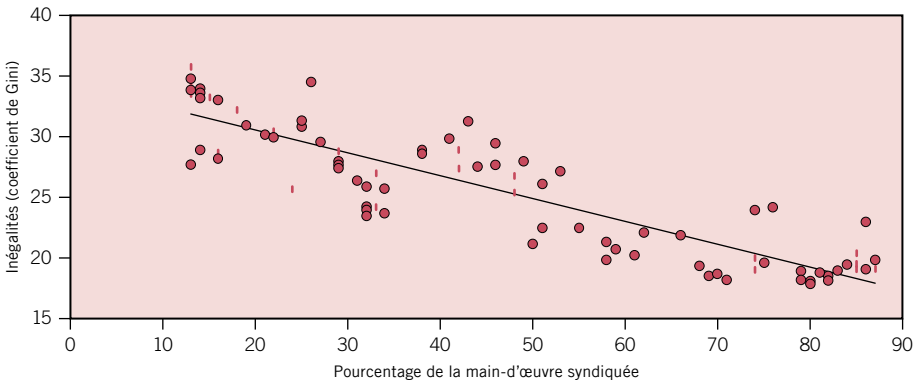
Cette courbe témoigne du renforcement puis de l'affaiblissement du mouvement ouvrier au cours du XX^e siècle. Si l'on considère le taux de syndicalisation de la main-d'œuvre pour évaluer la force du mouvement ouvrier en tant que voix d'opposition et moyen de faire contrepoids dans la société,

Figure 1. Part des revenus des 1 pour cent les plus riches dans les pays anglo-saxons 1921-2002



Source: Atkinson et Leigh (2004).

Figure 2. Les pays ayant des syndicats puissants sont moins inégalitaires (chiffres pour 16 pays de l'OCDE 1966-1994)



Source: Gustafsson et Johansson (1997).

le rapport avec les inégalités apparaît clairement. La figure 2 montre le rapport entre les inégalités et la proportion de la main-d'œuvre syndiquée dans 16 pays de l'OCDE à diverses périodes entre 1966 et 1994. Chaque point représente un pays à un moment donné (Gustafsson et Johansson, 1997). Lorsque le taux de syndicalisation baisse (vers la gauche), les inégalités s'accroissent. Si l'on considère les chiffres du taux de syndicalisation par pays tout au long du XX^e siècle, on observe une courbe qui s'inverse par rapport à celle des inégalités illustrée à la figure 1. C'est ce que l'on peut constater pour les Etats-Unis (Eisenbrey et Gordon, 2012). Le rapport entre le taux de syndicalisation et les inégalités ne doit toutefois pas être attribué uniquement aux résultats des revendications syndicales en termes de salaires pour les membres syndiqués. Ce rapport traduit plutôt le renforcement puis l'affaiblissement de l'influence politique et idéologique de gauche dans la société. La recrudescence des inégalités depuis les années 1980 est bien évidemment imputable au pouvoir politique d'idéologie néolibérale qui est arrivé avec l'ère Reagan et Thatcher. Pour parvenir, à l'avenir, à réduire sensiblement les inégalités, il va falloir recréer un mouvement politique durable.

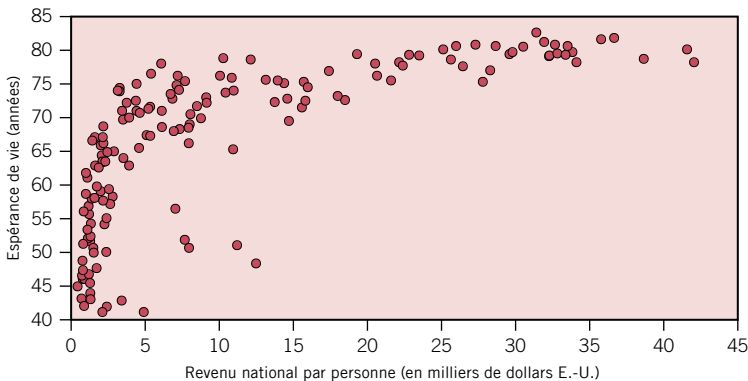
L'importance du revenu relatif

Peu de gens se rendent compte à quel point les inégalités criantes peuvent être préjudiciables. L'idée la plus communément répandue est que les inégalités ne doivent être prises au sérieux que si elles créent de la pauvreté ou si elles sont injustes – c'est-à-dire si les riches et les pauvres ne méritent pas ce qu'ils ont. Mais il s'agit là d'une vue simpliste. En réalité, les inégalités ont des effets bien plus profonds et toxiques sur le bien-être de la grande majorité. En tant qu'êtres humains, nos réactions psychologiques face à l'inégalité obéissent à des préjugés tenaces. Notre tendance à assimiler la richesse extérieure à la valeur intérieure d'une personne signifie que les inégalités nuancent le regard que nous portons sur autrui. Cela rappelle la logique des hiérarchies dominantes des animaux – sentiments croissants de domination et de subordination, de supériorité et d'infériorité qu'éprouvent les gens.

Mais, avant d'aborder ces processus, nous tenons à préciser que ce que nous examinons concerne vraiment l'inégalité – les différences de revenus au sein d'une société – et pas la façon dont les gens sont affectés par leur niveau de vie purement matériel. Il s'agit là d'un processus social relatif aux rapports de classe et de statut social plutôt qu'une conséquence pratique directe de nos conditions de vie matérielles sans lien avec les autres.

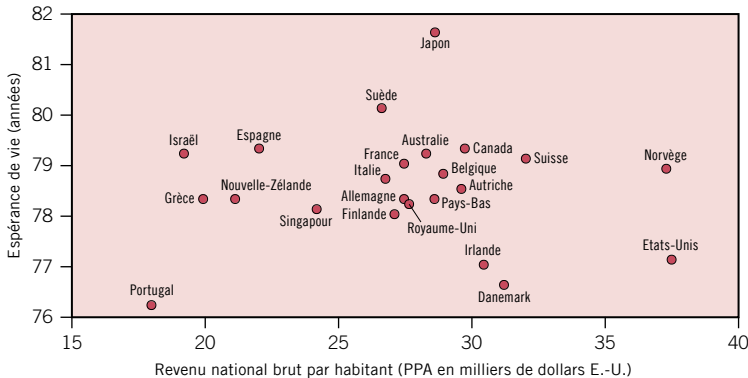
Ce processus apparaît très clairement si nous examinons l'espérance de vie et les revenus, tout d'abord entre les sociétés, puis au sein de chacune d'elles. La figure 3 montre comment l'espérance de vie augmente au tout début du développement économique des pays, lorsqu'ils s'enrichissent, puis (au sommet à droite) se stabilise. Dans les pays riches, l'espérance de vie cesse

Figure 3. Revenu par habitant et espérance de vie: pays riches et pauvres



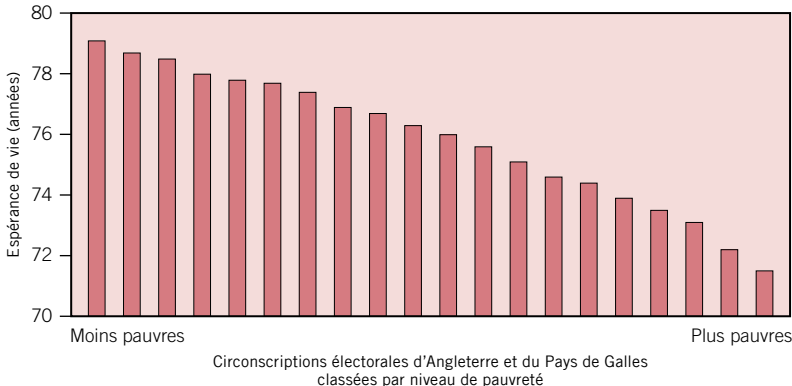
Source: Wilkinson et Pickett, 2010, p. 7.

Figure 4. L'espérance de vie dans les pays riches n'est pas en rapport avec le revenu national par habitant



Source: Wilkinson et Pickett, 2010, p. 12.

Figure 5. La santé est en rapport avec les différences de revenus au sein des sociétés riches



Source: Wilkinson et Pickett, 2009.

d'avoir une relation quelconque avec l'augmentation du revenu national par habitant. Non pas que les pays riches ont atteint les limites de la longévité humaine – l'espérance de vie continue d'augmenter aussi rapidement qu'autrefois –, mais ces améliorations n'ont plus aucun rapport avec la croissance économique. La courbe de la figure 3 se déplace vers le haut avec l'âge de sorte qu'à tout niveau donné de revenus correspond un niveau toujours plus élevé d'espérance de vie.

La figure 4 utilise les mêmes données que la figure 3, mais ne fait état que des pays riches. Elle tend seulement à souligner l'absence de lien, dans ces pays, entre l'espérance de vie et le revenu national par habitant, et à attirer l'attention sur un paradoxe important qui crée un contraste entre les figures 4 et 5.

La figure 5 illustre le lien extraordinairement étroit entre l'espérance de vie et les niveaux de pauvreté dans les circonscriptions électorales de l'Angleterre et du Pays de Galles. Les quartiers pauvres affichent toujours une espérance de vie inférieure. Aucune colonne ne sort de la courbe. Bien que l'échelle des inégalités en matière de santé pour l'Angleterre et le Pays de Galles varie selon les régions, dans presque chacune d'elles on observe un gradient social de santé en relation avec les revenus au sein de la société. Ce n'est pas seulement une disparité en matière de santé entre les riches et le reste de la société. Il s'agit d'un gradient social qui touche toutes les catégories de la société, de haut en bas. Le fait que même la catégorie située juste au-dessous de celle des plus riches se comporte moins bien que la catégorie supérieure montre que cette disparité ne peut s'expliquer simplement par la pauvreté et la précarité.

Comment expliquer alors que l'espérance de vie n'ait rien à voir avec les différences de revenus entre les pays riches (figure 4), mais qu'elle soit étroitement liée aux différences de revenus entre les quartiers au sein même des pays riches (figure 5)? Ce paradoxe s'explique par le fait que, au sein des sociétés, ce sont les incidences du revenu relatif ou du statut social sur la santé que nous considérons. Ce qui importe, c'est votre rapport aux autres dans votre société – où vous vous situez dans la hiérarchie sociale. C'est le niveau de votre revenu comparé aux autres revenus de votre pays qui détermine votre statut social. Cette interprétation est argumentée par toute une série de recherches indépendantes qui établissent une distinction entre les effets du revenu absolu et ceux du revenu relatif (Wood et coll., 2012; Kondo et coll., 2008; Elgar et coll., 2013). Des études ont également interrogé les gens sur leurs préférences: vivre avec moins de confort matériel mais en étant mieux lotis que les autres dans une société plus pauvre ou bénéficier de plus de confort matériel mais en se situant parmi les moins bien lotis dans une société plus riche. Les résultats révèlent que les gens accordent davantage d'importance au statut social qu'au niveau de vie absolu (Solnick et Hemenway, 1998). Il semblerait que J. S. Mill (1907) avait raison lorsqu'il écrivait: «Les hommes ne souhaitent pas être riches, mais plus riches que les autres...».

Dans les pays en développement, les niveaux absolus de revenu ont aussi leur importance, comme en témoigne la figure 3: l'espérance de vie augmente rapidement dans les toutes premières phases du développement économique. Il en va de même pour les indicateurs de bien-être et de bonheur. Les pays les plus pauvres ont besoin d'un niveau de vie matériel plus élevé – ce sont seulement les pays riches, sur la partie plate de la courbe à la figure 3, qui n'en ont pas besoin. Quoi qu'il en soit, les habitants des pays riches comme ceux des pays pauvres sont extrêmement sensibles à leur position dans la hiérarchie sociale.

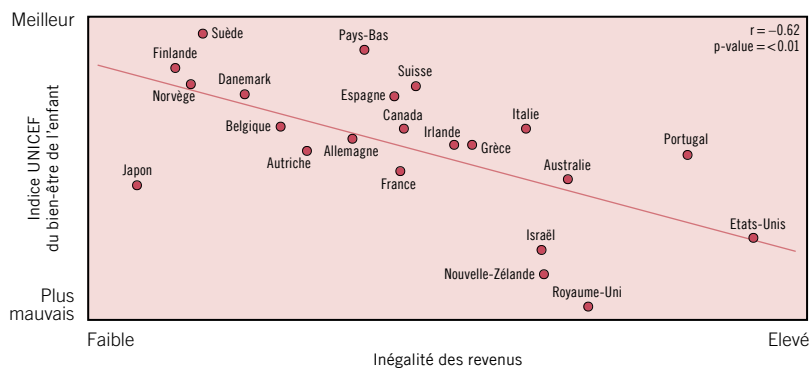
Les inégalités sont préjudiciables

Maintenant que nous avons reconnu l'importance du revenu relatif et de la position sociale, examinons ce qu'il adviendrait si nous augmentions ou diminuions les inégalités de revenus entre les gens de quelque société que ce soit. Qu'arriverait-il si l'écart entre les riches et les pauvres se creusait? Nos propres recherches ainsi que celles de nombreux autres chercheurs du monde entier révèlent que presque tous les problèmes sanitaires et sociaux qui tendent à être les plus courants au bas de l'échelle sociale (comme la maladie et la violence) semblent plus graves dans les sociétés enregistrant de grandes différences de revenu entre les riches et les pauvres.

La figure 6 par exemple révèle que les sociétés plus inégalitaires enregistrent des scores inférieurs sur l'indice de bien-être des enfants de l'UNICEF. La figure 7 montre que les pays plus inégalitaires se comportent moins bien sur l'indice des problèmes sanitaires et sociaux (Wilkinson et Pickett, 2010). Cet indice retient pour chaque pays les données sur l'espérance de vie, les tests de performance en mathématiques et en écriture-lecture chez les jeunes gens, les taux de mortalité infantile, les taux d'homicide, les taux d'incarcération, les taux de natalité chez les adolescentes, les niveaux de confiance envers les autres dans la société, les taux d'obésité et les taux de prévalence des troubles mentaux (y compris la toxicomanie et l'alcoolisme), ainsi que la mobilité sociale. Ces problèmes sont tous plus courants dans les sociétés affichant d'importantes différences de revenus entre riches et pauvres. Plus le taux de chacun de ces problèmes est élevé, plus les scores d'un pays sont élevés et moins bien il se comporte. Mais il en va de même pour le bien-être des enfants ou les problèmes sanitaires et sociaux de l'UNICEF que pour l'espérance de vie illustrée à la figure 4: ils ne sont absolument pas corrélés au revenu national brut par habitant dans les pays riches. Les pays les plus riches – comme les États-Unis – ne se comportent pas mieux que des pays comme la Grèce ou le Portugal qui affichent un taux de richesse deux fois moindre.

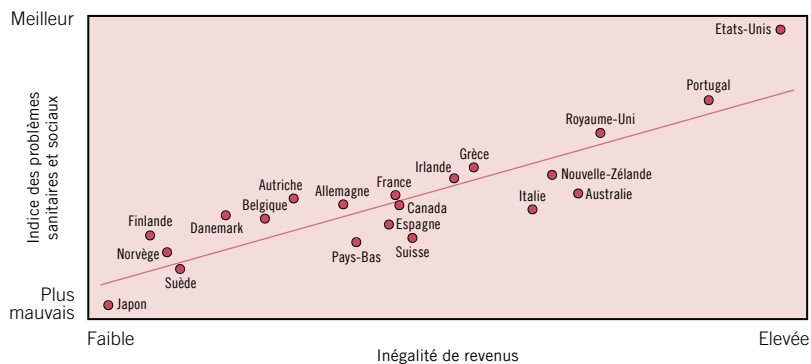
Il semblerait que les différences significatives de revenus augmentent les effets de différenciation au niveau de la classe sociale et du statut social. Les

Figure 6. Le bien-être de l'enfant est plus élevé dans les pays riches plus égalitaires



Source: Wilkinson et Pickett, 2010, p. 23.

Figure 7. Les problèmes sanitaires et sociaux sont pires dans les sociétés plus inégalitaires



Source: Wilkinson et Pickett, 2010, p. 23.

diverses façons dont l'effet de classe s'imprime sur les gens depuis la toute petite enfance sont encore exacerbées par les importantes différences de revenus entre les riches et les pauvres. Tous les problèmes retenus dans l'indice des problèmes sanitaires et sociaux sont entre deux et dix fois plus courants dans les pays riches enregistrant de fortes différences de revenus que dans les pays plus égalitaires. La raison pour laquelle il y a une telle différence entre les pays qui se comportent bien et moins bien est que nous sommes tous touchés par les effets préjudiciables d'une plus grande inégalité. Non contente d'affecter les pauvres, l'inégalité est préjudiciable à l'ensemble du tissu social. Comme l'ont montré de nombreuses études, les sociétés affichant de gros écarts de revenus entre les riches et les pauvres perdent en cohésion sociale: la vie communautaire s'étiole et les gens se font moins confiance. Ces différences qui se font sentir dans la cohésion sociale ne sont pas non plus superficielles. Une étude ayant comparé 30 pays européens a révélé que les gens vivant dans

des sociétés plus inégalitaires sont moins désireux de s'entraider – et d'aider les personnes âgées et les personnes handicapées (Consortium interuniversitaire, 2005). Et un statut social plus élevé ouvre apparemment la voie à un comportement encore moins scrupuleux. Le psychologue Paul Piff s'est rendu compte que les conducteurs de véhicules plus chers étaient moins enclins à céder le passage aux piétons ou aux autres véhicules, que les gens ayant un statut social élevé avaient moins de scrupules à se servir de bonbons qu'ils savaient être destinés aux enfants, et qu'ils étaient moins généreux dans un jeu économique (Piff et coll., 2012; Piff, 2013).

Lorsque les inégalités sont plus criantes, chacun est davantage amené à se débrouiller seul et à lutter pour acquérir un statut. L'entraide diminue et, comme la vie communautaire s'affaiblit, la violence s'installe. Près de 50 études ont montré que les taux d'homicide sont plus élevés, parfois de beaucoup, dans les sociétés plus inégalitaires. Ce n'est pas parce que les pauvres se mettent à attaquer les riches, mais parce que la violence est plus souvent le fait de gens qui ne se sentent pas respectés, qui souffrent d'humiliation ou se sentent bafoués. Dans les sociétés où les gens se jugent davantage en fonction de leur statut social, ils deviennent plus réactifs à tout signe indiquant un manque de respect.

Les taux de criminalité élevés expliquent aussi en partie pourquoi les pays plus inégalitaires incarcèrent un nombre plus élevé de citoyens. Mais la principale explication de ces taux élevés d'incarcération tient au fait que le système judiciaire est plus sévère dans les pays plus inégalitaires. Que ce soit parce que les riches craignent les pauvres ou parce qu'il y a moins de confiance ou d'empathie en haut et en bas de la hiérarchie sociale, ce constat témoigne du fait que l'inégalité sape la qualité des relations sociales.

En tant qu'êtres sociaux, nous nous voyons à travers le prisme du regard des autres. Plus certaines personnes seront valorisées par rapport à d'autres, plus nous nous sentirons menacés par les jugements sociaux. Nous sommes plus préoccupés de notre apparence et de l'impression que nous donnons. C'est ainsi que certaines personnes souffrent de symptômes d'anxiété sociale et n'ont aucune confiance en elles. Pour d'autres, le contact social n'est rien d'autre qu'une épreuve et elles ne se sentent à l'aise que dans l'intimité de leur propre foyer. Compte tenu de cet environnement oppressant et si peu bienveillant, il n'est pas surprenant que, chiffres à l'appui, les troubles mentaux (Wilkinson et Pickett, 2010), notamment les problèmes d'anxiété, de dépression (Messias, Eaton et Grooms, 2011) et de schizophrénie (Burns, Tomita et Kapadia, 2013), soient plus courants dans les sociétés plus inégalitaires. L'abus de drogues et d'alcool augmente aussi avec les inégalités (Wilkinson et Pickett, 2010) – parce que certains y ont recours pour atténuer leurs symptômes d'anxiété sociale et être suffisamment décontractés pour pouvoir profiter de la compagnie des autres (Robinson et coll., 2009).

Une autre manière, totalement différente, de répondre aux vives pré-occupations suscitées par la façon dont nous sommes vus et jugés par les

autres fait appel à diverses formes de valorisation personnelle (Loughnan et coll., 2011) – depuis la chirurgie esthétique jusqu’à la forfanterie et un narcissisme exacerbé (Twenge et Campbell, 2008). Loin de faire preuve de modestie quant à leurs aptitudes et leurs réalisations, les gens les vantent et les surestiment.

Ce qui rend l’inégalité si corrosive, c’est qu’elle frappe au cœur de la vie sociale. La valeur accordée à la position dans la hiérarchie sociale et aux différences de statut compte parmi les caractéristiques dominantes de la vie sociale. Or l’amitié et la vie communautaire ont toujours été considérées comme essentielles à la bonne santé et au bonheur. Ainsi, une étude ayant réuni les données de quelque 150 études sur l’amitié et la santé a révélé que le fait d’avoir ou non des amis est aussi important pour la survie que le fait de fumer ou non. Il est désormais clairement établi que le stress chronique, ayant essentiellement des causes sociales, a des effets perturbateurs sur les systèmes immunitaire et cardiovasculaire. On en veut pour preuve le fait que les blessures guérissent plus vite et que nous sommes moins à même de contracter des infections si nous entretenons de bonnes relations sociales (Kiecolt-Glaser et coll., 2005; Cohen et coll., 1997). En effet, les répercussions d’un stress de longue durée font que nous sommes plus vulnérables à un grand nombre de maladies et que nous vieillissons plus rapidement.

Les études sur les conditions qui président au bonheur de l’homme ont aussi montré à quel point il était important d’avoir un engagement social et de bonnes relations sociales. Qu’il s’agisse de participer à la vie communautaire, d’effectuer des travaux bénévoles, d’avoir des amis ou d’être marié plutôt que célibataire, le tableau est le même: les êtres humains ont besoin de contact social et d’amitié. Ceux d’entre nous qui ont la chance d’avoir des vies sociales riches sont plus heureux et vivent plus longtemps (Layard, 2005; Dunn, Aknin et Norton, 2008).

Les inégalités accroissent en quelque sorte l’anxiété sociale et la compétition qu’elle génère pour l’acquisition d’un statut, au détriment de la véritable collectivité et des relations amicales qui sont fondamentales au bien-être de l’homme. Il semblerait que, alors que le niveau de vie matériel n’est désormais plus une préoccupation dans les sociétés les plus riches, l’environnement social – notre vie et nos conditions de vie sociales – soit devenu indispensable au bien-être, surtout dans les sociétés les plus inégalitaires. On ne saurait trop souligner l’importance de ce tournant. Cela signifie que, si les sociétés riches sont désireuses d’apporter de réelles améliorations à leur qualité de vie, c’est vers la qualité de l’environnement social et des relations sociales qu’elles doivent se tourner. Dans les sociétés en développement, la qualité de vie peut s’améliorer au niveau économique mais aussi au niveau de l’environnement social. Et la méthode la plus efficace pour améliorer les relations sociales – et de fait le bien-être psychologique de l’ensemble de la population – consiste à réduire les inégalités matérielles.

Créer une société plus égalitaire

Il existe différentes démarches pour promouvoir l'égalité. On pense en général à une fiscalité plus progressive et à des systèmes de protection sociale plus généreux. Nous devons aussi nous attaquer à l'évasion fiscale, mettre un terme aux paradis fiscaux et rendre la fiscalité plus progressive de sorte que les riches paient une part plus importante de leurs revenus en impôts que les moins nantis. Cette démarche présente toutefois deux points faibles: tout d'abord toute avancée en matière d'imposition et de prestation peut aisément être contrecarrée par l'arrivée d'un nouveau gouvernement et, deuxièmement, les gens ont toujours tendance à penser que les impôts sont une sorte de vol légalisé – que le gouvernement leur prend leur argent –, cela malgré le fait que presque toute production et création de richesse est un processus coopératif. Tout individu est tributaire de la société tout entière et de ses infrastructures pour ses propres revenus et son niveau de vie. Les riches ne seraient pas riches s'il n'y avait pas une population instruite, des réseaux de distribution d'électricité, des infrastructures routières, des connaissances techniques et scientifiques, etc. Les niveaux de vie sont le produit des efforts conjugués d'un grand nombre de personnes.

Le problème de l'évasion fiscale ne concerne pas uniquement les personnes fortunées. En 2008, l'Accountability Office du gouvernement des Etats-Unis a révélé que 83 des 100 plus grandes sociétés américaines avaient des filiales dans des paradis fiscaux. Le Réseau mondial pour la justice fiscale (Tax Justice Network) a rapporté que 99 des 100 plus grandes sociétés européennes avaient aussi recours aux paradis fiscaux. Une part significative des plus grandes sociétés arrive à ne pas payer d'impôts, ou très peu. Ces problèmes d'évasion fiscale doivent être pris à bras le corps et de toute urgence, mais, compte tenu de la facilité avec laquelle ces sociétés et les individus fortunés parviennent à échapper aux juridictions nationales, les mesures vont, dans la plupart des cas, devoir s'inscrire dans le cadre d'un accord international.

Une méthode plus systématique pour réduire les inégalités consiste à réduire les écarts de revenus des personnes avant imposition. Dans le cadre de notre recherche, nous avons constaté que certaines des sociétés les plus égalitaires parvenaient à promouvoir l'égalité par la redistribution, mais que d'autres commençaient par réduire les écarts de revenus avant imposition (Wilkinson et Pickett, 2010). Les avantages sociaux apportés par une méthode plus égalitaire ne semblent pas dépendre d'une méthode particulière.

L'accroissement des écarts de revenus constaté dans de nombreux pays traduit tout d'abord la tendance des hauts revenus à croître plus rapidement que les autres revenus. Ces quelques dernières décennies, les grandes multinationales ont été de puissantes génératrices d'inégalité. Depuis les années 1970 jusqu'au début des années 1980, les PDG des 350 plus grands groupes américains ont perçu une rémunération de 20 à 30 fois supérieure à celle de l'ouvrier moyen de fabrication. Au cours de la première décennie du XXI^e siècle,

cette rémunération était de 200 à 400 fois supérieure (Mishel et Sabadish, 2012). Dans les 100 plus grandes sociétés du Royaume-Uni (les sociétés cotées au FTSE 100), les PDG recevaient en moyenne un peu plus de 300 fois le salaire minimal (The Equality Trust, 2012). Ces niveaux de rémunération, qui sont – au mieux – très faiblement corrélés à des indicateurs de performance, révèlent qu’il n’existe pas d’obligation effective de rendre des comptes pour les dirigeants (Tosi et coll., 2000). Bien que le fossé soit plus abyssal aux États-Unis que dans beaucoup d’autres pays, les écarts se creusent dans la majorité des pays. Cette tendance semble, en l’absence de syndicats puissants et d’un mouvement syndical bien établi (dont on a discuté plus haut), traduire l’absence de tout encadrement efficace imposé démocratiquement aux hauts revenus. Si tel est le cas, la solution consiste alors, entre autres, à instaurer un encadrement efficace en faisant entrer la démocratie dans nos institutions économiques.

Il nous faut augmenter la représentation des salariés aux conseils d’administration des sociétés et élargir, dans la sphère économique, la proportion d’entreprises mutuelles, de coopératives et de sociétés détenues par les salariés. Les entreprises plus démocratiques affichent en général des ratios de hiérarchie des salaires bien plus faibles parmi leur personnel. Dans le groupe de coopératives Mondragon en Espagne (qui compte 84 000 salariés et un volume de ventes annuelles s’élevant à 13 milliards de livres), les ratios de hiérarchie des salaires sont en moyenne de 1:5. Dans les grandes organisations du secteur public, les ratios sont habituellement de 1:10, voire 1:20. La moitié environ des pays appartenant à l’Union européenne possèdent une disposition légale régissant la représentation des salariés aux conseils des administrations de sociétés¹.

Outre les faibles écarts de revenus qu’elles affichent, les coopératives et entreprises détenues par les salariés présentent d’autres avantages. La vie communautaire s’est sensiblement étiolée dans les pays riches au cours de la dernière génération mais, comme le fait remarquer Oakeshott (2000), un rachat d’entreprise par les salariés peut transformer l’entreprise – c’est-à-dire le bien immobilier qu’elle représente – en une authentique collectivité. Peut-être que le sentiment d’appartenance au milieu de travail pourrait remplacer le sentiment d’appartenance à la collectivité, qui a disparu dans les zones d’habitation. Il y a aussi de fortes chances que des structures moins hiérarchisées au travail modifient l’esprit même dans lequel est exécuté le travail, ce qui redonnerait aux travailleurs une meilleure image d’eux-mêmes et les valoriserait dans leur travail.

Le niveau de rémunération des dirigeants et l’ampleur de l’évasion fiscale témoignent de l’inadéquation entre la recherche de profits et l’intérêt public. On notera aussi l’opposition, dûment financée par les entreprises, aux

1. La variété des différentes dispositions en Europe sont disponibles sur le site d’Eurofound, à l’adresse <<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/09/study/tn9809201s.htm>>. Certaines de ces dispositions sont très faibles: elles devraient être considérablement renforcées et généralisées.

preuves scientifiques permettant d'établir que certains produits industriels sont nocifs. C'est notamment le cas des compagnies pétrolières qui s'opposent à la climatologie, des responsables qui manipulent les dispositifs de réglementation mis en place dans l'intérêt du public et de ceux qui soudoient les politiques à une échelle qui menace le bon fonctionnement des institutions démocratiques (Freudenberg, 2014; Oreskes et Conway, 2010).

Mais ce ne sont pas là les seuls éléments qui contribuent au regain d'intérêt pour des structures institutionnelles économiques plus démocratiques. Un rapport intitulé *Workers on board* et publié par le Congrès des syndicats du Royaume-Uni (2013) souligne à quel point le concept traditionnel d'actionnariat s'est mué en un système complètement inapproprié pour la détention et le contrôle d'une entreprise. Il montre comment dans les années 1960 la plupart des actions étaient détenues par des individus qui avaient des intérêts à long terme dans un petit nombre d'entreprises. Mais dans de nombreux pays la majeure partie des actions sont désormais aux mains d'institutions financières qui répartissent leurs investissements dans des centaines, voire des milliers, d'entreprises et font des profits en négociant des actions à court terme et en ayant très peu ou même pas de connaissance du tout des entreprises ni le moindre intérêt à long terme envers elles. Le rapport du Congrès des syndicats explique qu'on en est arrivé à un point où un grand nombre d'entreprises cotées en bourse peuvent avoir des milliers voire des dizaines de milliers d'actionnaires et avoir des difficultés à obtenir des informations complètes sur l'identité de leurs actionnaires.

Parallèlement, la production moderne requiert de plus en plus d'expertise et de connaissances de la part d'un grand nombre d'individus et la valeur de l'entreprise se mesure moins à l'aune de ses bâtiments et de ses biens d'équipement qu'à la valeur du groupe de ses salariés avec leurs compétences et leur savoir-faire. Cela signifie qu'acheter et vendre une entreprise revient à acheter et vendre un groupe de personnes – un processus effroyablement anachronique, surtout lorsque ce groupe de personnes doit gérer sa propre entreprise de manière démocratique. Il est intéressant de constater que des études à grande échelle portant sur la santé au travail ont montré que l'absence d'encadrement au travail fait courir d'importants risques pour la santé (Bosma et coll., 1997).

Durabilité écologique

Depuis la crise financière de 2008 notamment, les groupes de réflexion, les associations caritatives et humanitaires ainsi que les équipes de recherche du monde entier ont publié toute une série d'ouvrages montrant la nécessité de transformer fondamentalement la conduite de l'économie et de la vie sociale – reconnaissant par là que l'idée selon laquelle nous pouvons continuer à mener les affaires comme auparavant est désormais complètement utopique (WBGU, 2011; Stockholm Environment Institute, 2002; Share

The World's Resources, 2012). Nombre de ces ouvrages évoquent non seulement la nécessité de réduire les émissions de carbone, mais aussi le problème de l'aggravation des inégalités, la nécessité de lutter contre la pauvreté dans le monde, et bien davantage encore.

La nécessité de mettre au point des systèmes économiques durables à faibles émissions de carbone s'impose désormais de toute urgence. En mai 2013, les concentrations en CO₂ dans l'atmosphère avaient atteint 400 ppm pour la première fois. C'est 40 pour cent au-delà des niveaux préindustriels: un chiffre jamais atteint depuis l'existence de l'homme et bien supérieur aux 350 ppm que James Hansen (NASA) et une équipe internationale avaient décrété comme étant la valeur limite de sécurité à ne pas dépasser si nous voulons maintenir l'augmentation des températures globales en deçà de deux degrés Celsius (Hansen et coll., 2008). De fait, les climatologues sont en train d'abandonner l'espoir que l'élévation de la température globale puisse être maintenue en deçà de cette limite. En 2009, le Forum humanitaire mondial basé à Genève et présidé par Kofi Annan a estimé que le changement climatique causait aujourd'hui plus de 300 000 décès chaque année et avait déjà contraint quelque 26 millions de personnes à se déplacer, chiffre qui devrait tripler d'ici à 2020. Quatre-vingt-dix pour cent des décès ont eu lieu dans les pays en développement alors que c'est dans les pays riches que les émissions de dioxyde de carbone sont les plus élevées par habitant. Il était prévu que le nombre de décès passerait à 500 000 par an d'ici à 2030, mais tout porte à croire désormais que le réchauffement global risque de progresser plus rapidement que prévu. Certains des effets déjà enclenchés par les niveaux élevés de CO₂ vont mettre du temps à se manifester de sorte que, même si nous parvenons à prévenir d'autres augmentations d'émissions de CO₂, l'élévation du niveau des océans (au rythme actuel de quelque 3 mm par an) et le changement climatique vont se poursuivre à longue échéance (Rahmstorf, 2012). On estime que, pour stabiliser les concentrations de CO₂ dans l'atmosphère, les émissions de dioxyde de carbone dues à l'activité humaine devront être réduites de 80 pour cent par rapport aux niveaux de 1990 (Parry et coll., 2008).

La crise environnementale va toutefois bien au-delà du changement climatique. Comme le souligne Clive Spash, elle concerne aussi l'érosion des sols, la déforestation, la salinisation des eaux, les effets systémiques des insecticides et des pesticides, les particules dans l'air, la pollution de l'ozone troposphérique et la dégradation de l'ozone stratosphérique, les déchets chimiques toxiques, la disparition des espèces, l'acidification des océans, le déclin des stocks de poissons, le déversement d'hormones dans les réseaux d'eau, etc. (Spash, 2013).

Quand on évoque la durabilité écologique, on pense en général à la nécessité de réduire l'impact d'un certain mode de vie sur l'environnement, en ayant recours à une technologie plus efficiente et en modifiant nos modes de vie là où des changements mineurs pourraient les rendre moins préjudiciables. Il s'agit en fait de préserver autant que faire se peut les modes de vie

sans outrepasser les limites au-delà desquelles la durabilité écologique est menacée. L'enjeu est de déterminer les changements de mode de vie et de structure sociale qui amélioreraient le bien-être tout en réduisant l'empreinte écologique de la société.

Dans ce contexte, il importe avant tout d'introduire de nouvelles technologies et d'être plus économe en carburant. Le plus difficile reste de trouver un remède aux nombreux dysfonctionnements dans l'organisation sociale et les dépenses – comme les 1 753 milliards de dollars (2,5 pour cent du PIB mondial) que le monde a dépensés en armements en 2012 (SIPRI, 2012) – ou de lutter contre les inégalités dans le monde – les 20 pour cent les plus riches consomment 86 pour cent des biens, alors que les 20 pour cent les plus pauvres consomment à peine 1,3 pour cent – ou encore de réduire l'insatiable consumérisme des sociétés riches.

Si les gouvernements n'ont pas pris des mesures appropriées en prévision du changement climatique qui menace de s'opérer compte tenu du réchauffement global, c'est surtout parce que les politiques de préservation de l'environnement sont considérées comme une menace pour les niveaux de vie et la qualité de vie des gens qui considèrent que privilégier une plus grande durabilité écologique revient à se priver d'un peu de tout par rapport à son mode de vie actuel. La réticence des gens pour ce qu'ils imaginent être la solution les incite à refuser l'évidence du réchauffement global lui-même.

Plutôt que de mettre en péril nos revenus dont dépendent notre prestige social et notre statut social, nous préférons mettre en péril la planète. Et, comme le statut est encore plus important dans les sociétés inégalitaires, l'argent devient, en tant que marqueur du statut social, plus important aussi. Il en résulte que les gens, dans les sociétés inégalitaires, effectuent de plus longues heures de travail (Bowles et Park, 2005), s'endettent davantage et courent plus de risque de faire faillite (Kumhof et Rancière, 2010; Adkisson et Saucedo, 2012). Toute menace qui pèse sur notre pouvoir d'achat est aussitôt assimilée à une menace pour notre existence sociale – même si, pour la société dans son ensemble, la compétition pour le statut est un «jeu à somme nulle»: ce que gagne une personne, les autres le perdent; nous ne pouvons pas tous améliorer notre statut par rapport à l'autre. Mais, comme le consumérisme détériore notre planète et constitue le plus grand obstacle à toute tentative de réduire sensiblement les émissions de carbone, c'est encore pire qu'un jeu à somme nulle.

Développement durable et amélioration du bien-être

Il nous faut désormais complètement revoir notre façon de penser. Les changements nécessaires pour instaurer un développement durable sont aussi ceux qui vont améliorer notre qualité de vie. Nous avons la possibilité d'ouvrir un nouveau chapitre dans le processus d'émancipation de l'homme. Bien que les habitants des pays développés vivent dans un confort et un luxe jamais égalés

auparavant, ils n'en sont pas moins confrontés à des problèmes sociaux et économiques dont les coûts humains sont énormes. Comme nous l'avons vu, nous sommes tous concernés par ces questions, qu'il s'agisse de la prévalence des troubles mentaux, de la dépression et des problèmes d'anxiété, de la médiocrité de la vie communautaire, de nos préoccupations quant au jugement des autres, autant de facteurs qui détériorent nos relations sociales et nous empêchent d'être détendus et de profiter de la compagnie des autres – sans parler des problèmes collatéraux que sont la violence, l'abus de drogues et le sentiment pour beaucoup d'être dévalorisés et rabaissés à un rang inférieur.

Réduire les inégalités est essentiel non seulement pour améliorer ces aspects de la vie sociale et du bien-être, mais aussi pour réduire le consumérisme. Le consumérisme n'est pas l'expression d'un trait fondamentalement acquisitif de la nature humaine. C'est plutôt l'expression d'un dysfonctionnement suscité par la concurrence à laquelle chacun se livre en vue d'acquérir un statut social. C'est en réalité la forme ostentatoire et contre nature d'un signal social par lequel nous essayons d'entretenir le sentiment de notre propre valeur et de le communiquer aux autres.

Si les habitants des sociétés les plus riches sont moins incités à consommer, ils préféreront sans doute consacrer les avantages que procure une plus grande productivité aux loisirs plutôt qu'à l'achat d'autres biens matériels. La Fondation pour une nouvelle économie (NEF) a proposé que la semaine de vingt et une heures devienne la norme (Murphy et coll., 2010). Tout comme il ressort clairement des enquêtes que la vie moderne souffre d'un déficit de relations sociales, il semblerait aussi que les gens soient bien conscients que ce consumérisme leur fait perdre un temps qu'il serait plus judicieux de consacrer aux amis, à la famille et à la collectivité (The Harwood Group, 1995).

Il faut se souvenir que la diminution des problèmes sanitaires et sociaux qui est le fait des sociétés plus égalitaires est très significative parce qu'elle touche la grande majorité de la société. En réduisant les inégalités, nous pourrions non seulement réduire le consumérisme, mais aussi améliorer la qualité de vie de la grande majorité. Si les principaux efforts consentis pour réduire les inégalités consistaient à élargir la démocratie économique sous toutes ses formes – représentations syndicale et ouvrière aux conseils d'administration, dans les mutuelles, dans les entreprises détenues par les salariés et dans les coopératives ouvrières –, les travailleurs auraient alors une approche différente du travail. La vie communautaire s'en trouverait renforcée, ce qui réduirait les insécurités dues au statut.

L'affaiblissement du mouvement ouvrier au cours du dernier quart du XX^e siècle s'est accompagné d'un déficit d'idées sur la façon d'améliorer nos sociétés. Les politiques progressistes ont perdu de vue la direction vers laquelle nous devrions nous efforcer de conduire le changement social et économique pour améliorer la qualité de vie de chacun. Plutôt que de mettre l'économie au service des gens, nous nous sommes rendu compte que nous n'avions guère d'autre choix que de mettre les gens au service de l'économie et que

la conduite du changement nous échappait totalement. La politique a perdu tout idéalisme et toute aptitude à trouver des solutions. Les tentatives de réforme se sont faites au coup par coup, sans aucune cohésion ni aucun cadre.

Il nous faut maintenant recréer un mouvement fort de l'influence politique et sociale qui a permis au mouvement ouvrier de jadis d'opérer les grandes réductions d'inégalité au cours des décennies du milieu du XX^e siècle. Il nous faut souscrire à une nouvelle vision du monde qui nous permette de donner le meilleur de nous-mêmes. Il s'agit de prendre des mesures face à la menace de réchauffement global d'une manière qui contribue à améliorer la qualité de vie pour nous tous. A la fin de la politique progressiste qui a eu cours dans les années 1960 et 1970, les dirigeants n'ont pas réussi à imposer les changements structurels qui auraient assuré la pérennité du progrès. Il nous faut nous mobiliser davantage pour discuter, concevoir et instituer une nouvelle vision des choses qui garantisse qu'à l'avenir nous fassions de réels progrès pour porter à son maximum et rendre pérenne le bien-être de l'homme.

Il paraît fondamental de réduire les disparités de niveaux de vie entre les pays non seulement parce que l'ampleur des inégalités entre les riches et les pauvres est inacceptable ou que les riches ont une empreinte carbone bien plus importante que les pauvres, mais parce que les différences significatives de niveaux de vie entre les pays constituent un obstacle notoire à la conclusion d'accords internationaux sur la réduction des émissions de carbone. Oxfam (2013) a fait observer que les revenus cumulés des 100 personnes les plus riches de la planète s'élevaient à 240 milliards de dollars des Etats-Unis – quatre fois ce qu'il nous faudrait pour mettre un terme à l'extrême pauvreté dans le monde entier.

Une étude d'opinion internationale auprès des dirigeants d'entreprise révèle que ceux qui se trouvent dans des pays plus égalitaires tendent à accorder davantage de priorité aux questions environnementales (Wilkinson, Pickett et De Vogli, 2010). Tout indique aussi que les sociétés plus égalitaires sont plus sensibilisées et réactives aux inégalités dans le monde (Wilkinson et Pickett, 2010). Le cadre global «contraction et convergence» consistant à réduire les émissions de carbone propose un scénario qui soit compatible à la fois avec l'impératif de trouver une solution au réchauffement global et avec la nécessité de lutter contre les inégalités dans le monde. Il est manifeste que, si les sociétés riches devaient accorder un plus haut degré de priorité aux loisirs par rapport à la consommation, cela laisserait plus de marge à la croissance économique dont les pays en développement ont encore besoin.

Le défi est de taille mais les problèmes auxquels nous sommes confrontés sont tellement corrélés que le fait d'en résoudre un revient à poser les jalons pour résoudre les autres et que chaque problème non résolu ne fait qu'exacerber les autres. Si l'on cherche en premier lieu à résoudre la pauvreté dans le monde, il sera plus aisé de négocier un accord international sur les mesures à prendre pour maîtriser le réchauffement global. Un cadre législatif international plus contraignant va permettre de réduire plus aisément le niveau des

dépenses militaires ce qui, à son tour, va permettre de lutter plus aisément contre le fléau évitable que représentent les maladies dans les pays pauvres. Des mesures efficaces adoptées au niveau international pour empêcher que les contribuables ne recourent aux paradis fiscaux pour échapper à la fiscalité dans leur pays permettraient de réduire les inégalités, ce qui contribuerait à réduire le consumérisme et les rivalités de statut, et améliorerait de fait la qualité de vie pour tous.

Les avancées dans ce domaine vont dépendre non seulement de l'action des gouvernements, mais plus largement de la société civile, et notamment d'une alliance internationale des organisations concernées. De nombreux gouvernements, agences et organisations internationales dans le monde travaillent activement pour ouvrir la voie à un développement durable. Le Groupe de haut niveau des Nations Unies a fixé des objectifs de développement durable pour l'après-2015 et, lors de la Conférence de Rio+20 sur le développement durable, les Etats membres des Nations Unies ont convenu de mettre en place une série d'objectifs de développement durable. C'est l'Agence européenne pour l'environnement qui a fourni les grandes orientations européennes. Il existe aussi de nombreux groupes militants extrêmement influents dans le secteur humanitaire, comme Oxfam et Save the Children, chargés de lutter contre la pauvreté et les inégalités, tandis que d'autres, comme World Wildlife Fund (WWF), Friends of the Earth et Greenpeace, s'intéressent principalement aux questions environnementales. De nombreuses autres organisations – comme Avaaz, Occupy, The Tax Justice Network, Make Poverty History – se sont lancées dans la course et ont commencé à faire campagne pour toute une série de sujets connexes. Les syndicats ont un rôle clé à jouer dans cette alliance progressiste.

S'engager dans la voie du développement durable tout en optimisant le bien-être suppose de modifier certains des aspects contre-productifs de nos systèmes économiques et sociaux. L'humanité ne peut instaurer des modes de vie durables au vu des énormes inégalités qui sévissent dans le monde, du consumérisme débridé, des conflits internationaux, d'une vie économique dominée par des groupes industriels extrêmement puissants qui s'arrangent pour ne pas avoir à rendre de comptes ni assumer leurs obligations liées à l'exercice de la démocratie. Résoudre chacun de ces problèmes contribuerait non seulement à supprimer un obstacle majeur à l'instauration d'un développement durable, mais permettrait également d'opérer des progrès énormes en matière de bien-être.

Références bibliographiques

- Adkisson, R. V.; Saucedo, E. 2012. «Emulation and state-by-state variations in bankruptcy rates», *The Journal of Socio-Economics*, vol. 41, n° 4, pp. 400-407.
- Atkinson, A. B.; Leigh, A. 2004. *Understanding the distribution of top incomes in Anglo-Saxon countries over the twentieth century*, document de travail.

- Bosma, H.; Marmot, M. G.; Hemingway, H.; Nicholson, A. C.; Brunner, E.; Stansfeld, S. A. 1997. «Low job control and risk of coronary heart disease in Whitehall II (prospective cohort) study», *British Medical Journal*, vol. 314, n° 7080, pp. 558-565.
- Bowles, S.; Park, Y. 2005. «Emulation, inequality, and work hours: Was Thorsten Veblen right?», *The Economic Journal*, vol. 115, n° 507, pp. F397-F412.
- Burns, J. K.; Tomita, A.; Kapadia, A. S. 2013. «Income inequality and schizophrenia: Increased schizophrenia incidence in countries with high levels of income inequality», *International Journal of Social Psychiatry*, avril.
- Cohen, S.; Doyle, W. J.; Skoner, D. P.; Rabin, B. S.; Gwaltney, J. M. Jr. 1997. «Social ties and susceptibility to the common cold», *Journal of the American Medical Association*, vol. 277, n° 24, pp. 1940-1944.
- Congrès des syndicats du Royaume-Uni. 2013. *Workers on board: The case for workers' voice in corporate governance*. Disponible à l'adresse <<http://www.tuc.org.uk/economic-issues/corporate-governance/workers-board-case-workers%E2%80%99-voice-corporate-governance>>.
- Consortium interuniversitaire pour la recherche politique et sociale, 2005. European Values Study Group and World Values Survey Association. *European and world values survey integrated data file, 1999-2001* (1^{re} édition), Ann Arbor (MI).
- Dunn, E. W.; Aknin, L. B.; Norton, M. I. 2008. «Spending money on others promotes happiness», *Science*, vol. 319, n° 5870, pp. 1687-1688.
- Eisenbrey, R.; Gordon, C. 2012. *As unions decline, inequality rises*, Economic Policy Institute. Disponible à l'adresse <<http://www.epi.org/publication/unions-decline-inequality-rises/>>.
- Elgar, F. J.; De Clercq, B.; Schnohr, C. W.; Bird, P.; Pickett, K. E.; Torsheim, T.; Hofmann, F.; Currie, C. 2013. «Absolute and relative family affluence and psychosomatic symptoms in adolescents», *Social Science & Medicine*, vol. 91, pp. 25-31.
- Freudenberg, N. 2014. *Lethal but legal: Corporations, consumption, and protecting public health*, Oxford University Press, USA.
- Gustafsson, B.; Johansson, M. 1997. «In search of smoking guns: What makes income inequality vary over time in different countries?», Luxembourg Income Study Working Paper No. 172.
- Hansen, J.; Sato, M.; Kharecha P.; Beerling, D.; Berner, R.; Masson-Delmotte, V. et coll. 2008. «Target atmospheric CO₂: Where should humanity aim?», *Open Atmospheric Science Journal*, n° 2, pp. 217-231.
- Kiecolt-Glaser, J. K.; Loving, T. J.; Stowell, J. R.; Malarkey, W. B.; Lemeshow, S.; Dickinson, S. L.; Glaser, R. 2005. «Hostile marital interactions, proinflammatory cytokine production, and wound healing», *Archives of General Psychiatry*, vol. 62, n° 12, pp. 1377-1384.
- Kondo, N.; Kawachi, I.; Subramanian, S. V.; Takeda, Y.; Yamagata, Z. 2008. «Do social comparisons explain the association between income inequality and health?: Relative deprivation and perceived health among male and female Japanese individuals», *Social Science and Medicine*, vol. 67, n° 6, pp. 982-987.
- Kumhof, M.; Rancière, R. 2010. «Inequality, leverage and crises», Working Paper No. 10/268, Fonds monétaire international.
- Layard, R. 2005. *Happiness: Lessons from a new science*, Allen Lane, Londres.

- Loughnan, S.; Kuppens, P.; Allik, J.; Balazs, K.; de Lemus, S.; Dumont, K. et coll. 2011. «Economic inequality is linked to biased self-perception», *Psychological Science*, vol. 22, n° 10, pp. 1254-1258.
- Messias, E.; Eaton, W. W.; Grooms, A. N. 2011. «Economic grand rounds: Income inequality and depression prevalence across the United States: An ecological study», *Psychiatric Services*, vol. 62, n° 7, pp. 710-712.
- Mill, J. S. 1907. «Posthumous essay on social freedom», *Oxford and Cambridge Review*, juin.
- Mishel, L.; Sabadish, N. 2012. «CEO pay and the top 1%: How executive compensation and financial-sector pay have fueled income inequality», Issue Brief No. 331, Economic Policy Institute.
- Murphy, M. (dir. de publication); Coote, A.; Franklin, J.; Simms, A. 2010. *21 hours: Why a shorter working week can help us all to flourish in the 21st century*, Fondation pour une nouvelle économie (NEF), Londres.
- Oakeshott, R. 2000. *Jobs and fairness: The logic and experience of employee ownership*, Michael Russell, Norwich.
- Oreskes, N.; Conway, E. M. 2010. *Merchants of doubt: How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*, Bloomsbury, New York.
- Oxfam. 2013. «The cost of inequality: How wealth and income extremes hurt us all», Oxfam Media Briefing.
- Parry, M.; Palutikof, J.; Hanson, C.; Lowe, J. 2008. «Squaring up to reality», *Nature Reports Climate Change*, n° 2, pp. 68-70.
- Piff, P. K. 2013. «Wealth and the inflated self class, entitlement, and narcissism», *Personality and Social Psychology Bulletin*.
- ; Stancato, D. M.; Côté, S.; Mendoza-Denton, R.; Keltner, D. 2012. «Higher social class predicts increased unethical behavior», *Proceedings of National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 109, n° 11, pp. 4086-4091.
- Rahmstorf, S. 2012. «Modeling sea level rise», *Nature Education Knowledge*, vol. 3, n° 10, p. 4.
- Robinson, J.; Sareen J.; Cox, B. J.; Bolton, J. 2009. «Self-medication of anxiety disorders with alcohol and drugs: Results from a nationally representative sample», *Journal of Anxiety Disorders*, vol. 23, n° 1, pp. 38-45.
- Share The World's Resources. 2012. *Financing the global sharing economy*, Londres.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). 2012. *SIPRI Yearbook 2012*, Institut international de recherche sur la paix, Stockholm.
- Solnick, S.; Hemenway, D. 1998. «Is more always better? A survey on positional concerns», *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 37, n° 3, pp. 373-383.
- Spash, C. 2013. «Myths in the political economy of radical greenhouse gas emissions reductions», présentation faite à la Royal Society of London for Improving National Knowledge. Disponible à l'adresse <http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/clive_spash_presentation_royal_society_10th_dec_2013.pdf>.
- Stockholm Environment Institute. 2002. *Great transition: The promise and lure of the times ahead*, Stockholm.

- The Equality Trust. 2012. *A third of a percent*, One Society et The Equality Trust, Londres.
- The Harwood Group. 1995. *Yearning for balance: Views of Americans on consumption, materialism, and the environment*, Maryland, Merck Family Fund, Takoma Park.
- Tosi, H. L.; Werner, S.; Katz, J. P.; Gomez-Mejia, L. R. 2000. «How much does performance matter? A meta-analysis of CEO pay studies», *Journal of Management*, vol. 26, n° 2, pp. 301-339.
- Twenge, J. M.; Campbell, W. K. 2008. «Increases in positive self-views among high school students: Birth-cohort changes in anticipated performance, self-satisfaction, self-liking, and self-competence», *Psychological Science*, vol. 19, n° 11, pp. 1082-1086.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen). 2011. *Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*, Berlin.
- Wilkinson, R. G.; Pickett, K. 2009. *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*, Allen Lane, Londres.
- ; —. 2010. *The spirit level: Why equality is better for everyone*, Penguin, Londres. [Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous, Editions Les Petits Matins, Institut Veblen et Etopia, 2013.]
- ; —; De Vogli, R. 2010. «Equality, sustainability, and quality of life», *British Medical Journal*, n° 341.
- Wood, A. M.; Boyce, C. J.; Moore, S. C.; Brown, G. D. 2012. «An evolutionary based social rank explanation of why low income predicts mental distress: A 17 year cohort study of 30,000 people», *Journal of Affective Disorders*, vol. 136, n° 3, pp. 882-888.

Les syndicats et les inégalités économiques

Perspectives, politiques et stratégies

Edlira Xhafa

Chercheuse, Centre international pour le développement et le travail décent,
Université de Cassel, Allemagne

La crise financière mondiale en cours a placé la question des inégalités économiques au centre du débat public. L'importance de cette question est d'autant plus prégnante que s'accumulent les preuves des effets négatifs des inégalités économiques sur les grandes questions sociales, politiques et économiques comme la croissance économique et l'emploi, la corruption, la criminalité et l'instabilité, la pauvreté et la misère, l'immobilité sociale et les discriminations sur le marché du travail, le stress et le mal-être, la parité et les inégalités en matière de santé, les avantages de l'enfance et l'échec de l'éducation, la décomposition des familles et les grossesses chez les adolescentes, la polarisation et la fragmentation des communautés, des groupes ethniques, des régions et des classes sociales (BIT, 2008 et 2013; Wilkinson et Pickett, 2009; Seguino, 2010; McKnight et Nolan, 2012, p. 7). Cependant, cela fait bien plus longtemps que les inégalités augmentent, et il se pourrait même qu'elles aient contribué à la crise financière mondiale. Comme le révélait le *Rapport sur le travail dans le monde 2008* du BIT, la période allant de 1990 à 2005 a été marquée par un accroissement des inégalités de revenus (mesuré par les modifications du coefficient de Gini) dans les deux tiers des pays examinés environ (BIT, 2008, p. 1). Parallèlement, la part des salaires dans le revenu total a baissé dans 51 des 73 pays pour lesquels ces données sont disponibles (*ibid.*).

Mais comment les syndicats perçoivent-ils les inégalités économiques? Afin de mieux comprendre l'avis des syndicats et leurs réponses politiques et stratégiques aux inégalités économiques, le réseau des étudiants de l'Université ouvrière mondiale (Global Labour University – GLU) a mené une enquête mondiale sur les syndicats intitulée «Les syndicats et les inégalités économiques: perspectives, politiques et stratégies». Cet article présente les principaux résultats de l'évaluation préliminaire de cette enquête en cours¹. La première partie de ce document décrit le point de vue des syndicats sur les inégalités économiques: leurs principaux indicateurs, leurs causes et leur impact. La deuxième partie de ce document aborde les principales propositions politiques et stratégies mises en œuvre ou proposées par les syndicats pour remédier aux questions liées aux inégalités économiques. La troisième partie examine les propositions politiques et les stratégies des syndicats qui ont réussi, en déterminant les principaux facteurs qui influencent le succès des politiques et des stratégies des syndicats, et en donnant un aperçu des principaux acteurs avec lesquels les syndicats coopèrent ainsi que les formes de coopération choisies. Enfin, la dernière partie résume les principales constatations et observations qui se dégagent de cette enquête.

1. L'annexe donne plus d'informations sur la méthodologie et le profil des syndicats qui ont répondu à l'enquête.

Le point de vue des syndicats sur les inégalités économiques

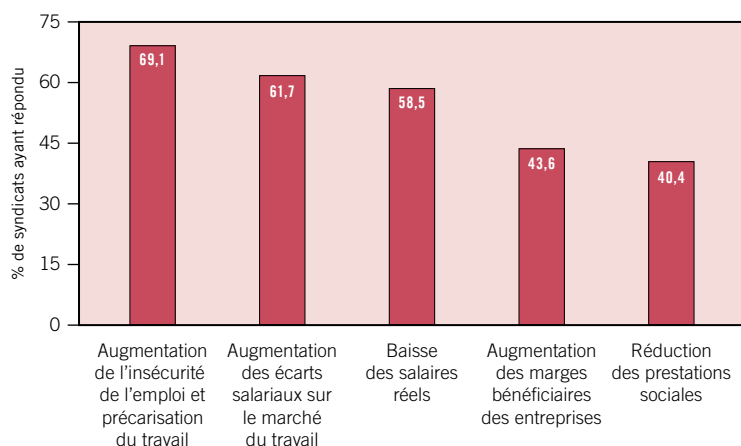
Cette enquête visait à évaluer la façon dont les syndicats envisagent la question des inégalités économiques. On leur demandait d'identifier les principaux indicateurs des inégalités économiques, et aussi leurs causes et leurs effets. Ils étaient en outre tenus d'indiquer l'importance qu'ils accordaient à cette question dans leur agenda.

Les indicateurs des inégalités économiques

Il était demandé aux syndicats de donner les principaux indicateurs des inégalités économiques dans leur pays. Le questionnaire fournissait une liste d'indicateurs, mais il leur était possible d'ajouter d'autres indicateurs spécifiques à leur propre pays dans les réponses. L'enquête montre que les indicateurs des inégalités économiques les plus fréquemment cités par plus de la moitié des réponses sont les suivants: l'augmentation de l'insécurité de l'emploi et la précarisation du travail, suivies par l'augmentation des écarts salariaux sur le marché du travail et la baisse des salaires réels. Moins de la moitié des réponses mentionnaient: l'augmentation des marges bénéficiaires de la part des entreprises et la réduction des prestations sociales (figure 1).

Plus d'une réponse sur quatre (26,6 pour cent) cite d'autres indicateurs, souvent liés à ceux de la figure 1. Par exemple l'augmentation du recours à l'externalisation et à la sous-traitance, qui induit des différences de salaires entre les travailleurs en sous-traitance et les salariés réguliers; l'augmentation du taux de travailleurs informels et des écarts salariaux entre travailleurs formels et informels; la concentration des richesses entre

Figure 1. Les principaux indicateurs des inégalités économiques



les mains de quelques-uns; l'augmentation des écarts de salaire entre les hommes et les femmes; l'inadéquation des prestations sociales par rapport aux besoins essentiels; l'inégalité de l'accès aux services sociaux; et le rétrécissement des espaces de participation aux processus décisionnels pour les travailleurs.

Les causes des inégalités économiques

Presque toutes les réponses (95 pour cent) explicitent les causes de ces inégalités économiques telles que les perçoit le syndicat. On peut regrouper les causes en deux catégories principales: *a)* les causes liées aux grandes tendances politiques dans le monde; et *b)* les causes liées à des politiques du travail spécifiques.

Les grandes tendances politiques dans le monde. La plupart des syndicats qui ont répondu établissent un lien entre la montée des inégalités économiques et la mondialisation néolibérale ainsi que le capitalisme néolibéral. Plus précisément, les réponses identifient un certain nombre de questions, comme: le pouvoir accru des multinationales et la subordination des économies nationales au capital international; les politiques et les réglementations publiques en faveur des capitaux et la répartition inégalitaire du pouvoir et de la richesse dans la société; une fiscalité régressive; la corruption; le fait que la politique économique est souvent découplée de la politique sociale et qu'il n'existe pas d'interventions visant à «sortir» les pauvres de la pauvreté; la baisse des prestations sociales, la faiblesse des investissements ou la privatisation des services publics; et l'absence de réforme agraire. Evidemment, les avis des syndicats sur les causes plus larges de l'augmentation des inégalités reflètent également l'histoire du pays et ses particularités. C'est le cas au Brésil, par exemple, où presque tous les syndicats qui ont répondu ont souligné la longue histoire des inégalités dans leur pays, ou au Népal, où les syndicats ont fait référence à l'absence de stabilité politique.

Les politiques du travail. D'après les réponses, on trouve parmi les causes les plus fréquentes dans ce domaine: l'absence de politiques en faveur du travail, comme des lois accordant une protection sociale et des droits au travail aux travailleurs dans les formes atypiques de travail, aux travailleurs de l'économie informelle, et aux travailleurs des microentreprises et des petites entreprises; l'absence de politiques de l'emploi, par exemple de politiques visant à améliorer les qualifications des travailleurs; la croissance du secteur à bas salaires et atypique, et de la sous-traitance; l'intensification du travail et les gains de productivité dont les bénéfices ne sont pas partagés avec les travailleurs; les politiques du revenu qui réduisent les salaires pour créer un climat plus favorable aux investissements; le gel des salaires du secteur

public; la mauvaise application de la législation du travail; et la persistance de l'écart salarial entre les hommes et les femmes. On trouve parmi les causes les moins souvent citées: les difficultés auxquelles sont confrontés les syndicats lorsqu'ils essaient d'organiser les travailleurs (notamment avec l'expansion du secteur des services); la baisse des taux de syndicalisation et la faiblesse et la fragmentation des syndicats; et l'affaiblissement des organes tripartites (le rôle limité des syndicats dans les décisions politiques) et des cadres de négociation collective.

L'impact des inégalités économiques

L'impact des inégalités économiques fait l'objet d'une discussion dans une écrasante majorité de réponses (91,5 pour cent) sur les conséquences sur: *a)* la société en général et *b)* les travailleurs en particulier.

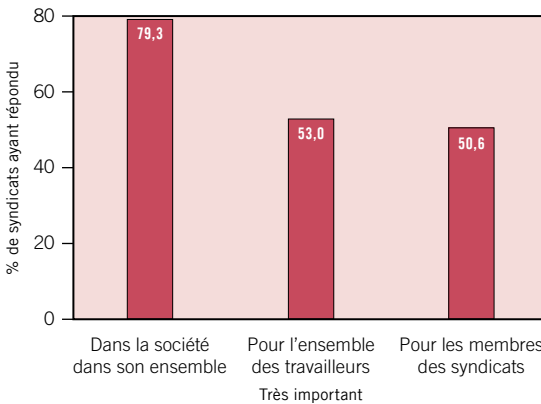
L'impact des inégalités économiques sur la société est considéré comme particulièrement préoccupant. Non seulement elles peuvent aboutir à des mouvements sociaux et politiques et menacer la démocratie, mais elles sont aussi considérées comme la cause: de la pauvreté (même chez ceux qui ont un emploi), de problèmes de santé (y compris des problèmes mentaux) et de l'aggravation des réductions des services publics et des services sociaux; des problèmes sociaux (certains d'entre eux touchant particulièrement les jeunes) comme l'exclusion sociale et l'injustice, la criminalité, la prostitution, l'augmentation des violences familiales et notamment des violences contre les femmes, les migrations et l'exode des cerveaux qui en résulte, l'augmentation de l'insécurité dans la vie et des taux de suicide, et la dépendance accrue au sein de la famille. Certaines des réponses indiquent que les inégalités économiques induisent également une dégradation de l'environnement, le ralentissement de la croissance économique et la détérioration de la situation socio-économique des gens, avec une montée de l'autoritarisme.

L'impact des inégalités économiques sur les travailleurs est tout aussi important. Plusieurs réponses soulignent les interactions des inégalités économiques avec les principales causes de l'accroissement de ces inégalités. Par exemple, les syndicats considèrent que les inégalités économiques contribuent: à la hausse du chômage, aux bas salaires, à l'insécurité et à l'instabilité du travail (qui touche particulièrement les femmes et les jeunes); à encore plus d'insécurité de l'emploi, plus de précarité et à la détérioration des conditions de travail; et à l'affaiblissement des syndicats. Les inégalités économiques érodent également la solidarité entre travailleurs et la couverture des négociations collectives, car les syndicats ont plus de mal à négocier de meilleures conditions de travail et d'emploi. L'impact négatif des inégalités économiques sur les travailleurs renforce les inégalités sociales, les enfants n'ayant par exemple qu'un accès limité à l'éducation.

L'importance des inégalités économiques sur l'agenda des syndicats

Il était ensuite demandé aux syndicats d'évaluer l'importance de la question des inégalités: *a)* pour la société dans son ensemble; *b)* pour l'ensemble des travailleurs, syndiqués ou non; et *c)* pour l'agenda des syndicalistes (en termes de stratégies et de propositions politiques). L'enquête montre que le pourcentage de syndicats qui attachent une très grande importance aux inégalités économiques *dans la société dans son ensemble* est plus élevé que le pourcentage de syndicats qui attachent la même importance aux inégalités économiques pour tous les travailleurs ou pour tous les membres des syndicats (voir la figure 2). Quarante-vingt-treize pour cent de syndicats ont répondu à cette question, et presque quatre réponses sur cinq (79,3 pour cent) indiquent qu'ils considèrent la question des inégalités économiques dans l'ensemble de la société comme très importante. Ce chiffre tombe à 53 pour cent lorsqu'on leur demande l'importance des inégalités économiques pour l'ensemble des travailleurs et il baisse encore plus lorsqu'on leur demande l'importance des inégalités économiques pour les travailleurs syndiqués (50,6 pour cent).

Figure 2. L'importance des inégalités économiques
dans l'agenda des syndicats



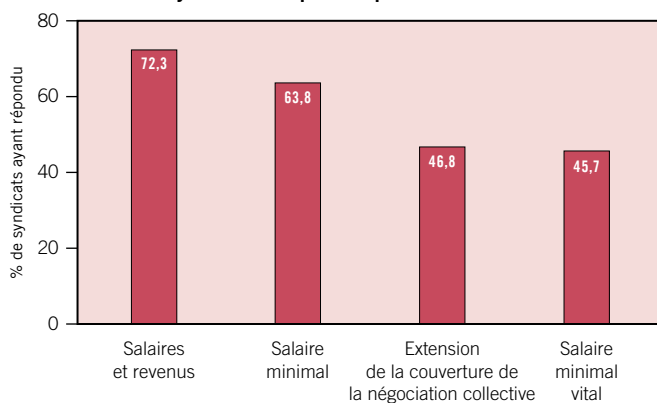
Les politiques et les stratégies des syndicats à propos des inégalités économiques

L'enquête révèle que les syndicats considèrent que les inégalités économiques représentent un défi capital pour la société et les travailleurs, et cette question occupe une place très importante dans leur agenda. Mais quelle est la réponse des syndicats aux inégalités économiques? Quels types de politiques et quelles stratégies adoptent-ils pour lutter contre les inégalités économiques?

L'enquête montre que presque trois réponses sur quatre (72,3 pour cent) indiquent que les syndicats revendiquent ou proposent le plus souvent des politiques des salaires et des revenus pour lutter contre les inégalités économiques (voir la figure 3). Au sujet des politiques des salaires et des revenus, les réponses font fréquemment référence au principe du «salaire égal pour un travail égal», en ciblant souvent la situation des femmes et des travailleurs précaires. Elles mentionnent un certain nombre de politiques et de stratégies comme le salaire minimal, les augmentations de salaires dans le secteur public, les plans de retraite universels et les bourses pour les enfants, l'extension de la couverture de l'assurance-maladie, la fiscalité, les systèmes de répartition des bénéfices de la productivité et l'extension de la négociation collective. Les stratégies et les politiques qui prédominent sont toutefois les salaires minimaux, qui sont cités par presque deux réponses sur trois (63,8 pour cent), l'extension de la couverture de la négociation collective (46,8 pour cent) et les politiques et stratégies relatives au salaire minimal vital (45,7 pour cent).

Le salaire minimal. L'enquête révèle que le salaire minimal fait partie des premières politiques ou stratégies appliquées ou proposées par les syndicats pour lutter contre les problèmes d'inégalités. Les revendications en matière de salaire minimal portent essentiellement sur la nécessité d'instaurer des taux de salaires minimaux au niveau sectoriel ou national, ou sur l'augmentation des taux de salaires minimaux (indexation sur l'inflation ou des taux de salaires minimaux décents permettant de pourvoir aux frais d'une famille). Certaines réponses font référence à des propositions de politiques visant à améliorer les dispositions relatives au salaire minimal et à les étendre aux travailleurs informels, précaires et aux autres groupes normalement exclus de la couverture du salaire minimal. D'autres réponses citent une proposition relative à

Figure 3. Salaires et revenus: les politiques et stratégies syndicales les plus fréquentes



la nécessité de réformer le système de fixation du salaire minimal, pour passer d'un système décentralisé ou par provinces à un système national de fixation du salaire minimal. Il y a enfin des propositions visant à démocratiser les structures tripartites fixant le salaire minimal dans certains pays en y faisant participer les syndicats ou en renforçant leur participation.

L'extension de la couverture de la négociation collective. La plupart des propositions et des stratégies relatives à l'extension de la couverture de la négociation collective visent à introduire des dispositions juridiques afin de: faciliter les procédures de certification des syndicats et rassembler les travailleurs dans une seule unité de négociation; remédier à des questions d'exclusion des droits à la négociation collective pour des groupes spécifiques de travailleurs (travailleurs informels, précaires et atypiques); et abaisser le seuil des conventions collectives.

Le salaire minimal vital. Les revendications pour l'instauration d'un salaire minimal vital sont considérées comme un moyen «de remédier aux grandes inégalités de la société» (réponse sud-africaine). Les réponses semblent utiliser les termes de «salaire minimal» ou de «salaire minimal vital» de façon interchangeable. En Afrique du Sud, on entend par «salaire minimal vital» «un salaire minimal suffisant pour couvrir une qualité et une quantité précises de logement, nourriture, services publics, transports, soins de santé et loisirs». Comme pour le salaire minimal, les propositions relatives au salaire minimal vital portent essentiellement sur l'un des éléments suivants au moins: établir ou augmenter le taux du salaire minimal vital pour fournir des conditions de vie décentes; établir un salaire minimal vital dans le secteur privé; et aller au-delà du salaire minimal pour exiger un salaire minimal vital.

Les politiques et stratégies des syndicats en matière de sécurité sociale et de protection sociale

L'enquête révèle que la sécurité sociale et la protection sociale représentent un autre domaine important pour les syndicats en matière de politique et de stratégie. Ce domaine est mentionné dans presque trois réponses sur cinq (59,6 pour cent) (voir la figure 4). Tout comme la politique des salaires et des revenus, la politique en matière de protection sociale comprend un certain nombre d'autres politiques et stratégies visant à améliorer la sécurité sociale et la protection des travailleurs. En dehors des revendications pour que soient ratifiées les conventions pertinentes de l'Organisation internationale du Travail (OIT), les interventions proposées dans le domaine de la protection sociale consistent essentiellement à établir ou ajuster les prestations de la sécurité sociale aux niveaux de vie existant dans le pays ou à étendre le régime pour offrir une protection sociale plus large à tous les citoyens sans condition. Certaines réponses proposent également ceci:

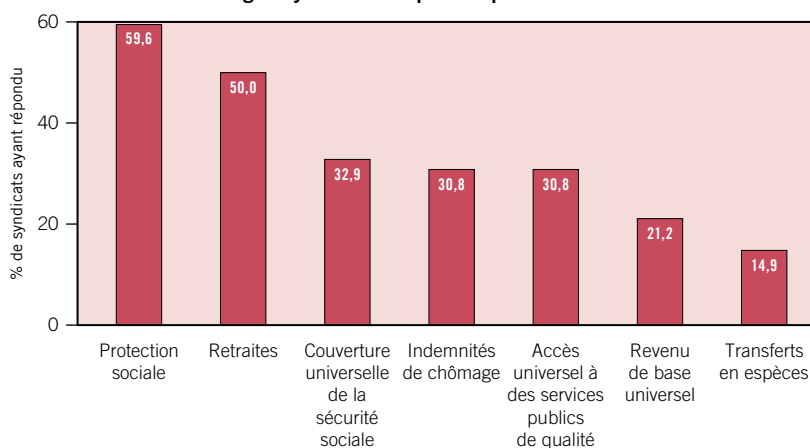
- des revenus individuels réguliers pour les femmes et les jeunes (pour faciliter leur entrée sur le marché du travail);
- des plans de retraite universels permettant d'avoir un niveau de vie décent et une bourse universelle par enfant sans condition;
- l'assurance-maladie pour les salariés du secteur public et leurs enfants, un système universel de soins de santé, la couverture de l'assurance-maladie pour tous les travailleurs et leurs familles par les entreprises qui les emploient;
- des services publics de qualité comprenant des incitations pour garder les travailleurs qualifiés qui fournissent des services de qualité.

Comme l'illustre la figure 4, les politiques et stratégies syndicales les plus fréquentes pour renforcer la protection sociale sont les retraites (citées dans la moitié des réponses) et la couverture universelle pour la sécurité sociale (citée dans une réponse sur trois). Voici maintenant un résumé des principales propositions des syndicats dans les domaines les plus souvent cités en matière de politiques et de stratégies.

Les retraites. Les propositions relatives aux retraites portent essentiellement sur l'instauration ou l'amélioration des pensions de retraite et des caisses publiques de retraites pour donner un niveau de vie décent aux personnes âgées et à tous les travailleurs en âge d'avoir une retraite. Certains syndicats citent des propositions visant : à abaisser l'âge de la retraite; à défendre les régimes de retraite existants; et à instaurer des politiques fiscales favorables aux régimes de retraite.

La couverture universelle de la sécurité sociale. La couverture sociale universelle ne fait pas partie des stratégies les plus fréquentes des syndicats pour remédier aux inégalités économiques, car seulement 32,9 pour cent des

Figure 4. Protection sociale et sécurité sociale: les politiques et stratégies syndicales les plus fréquentes



réponses citent ce domaine parmi leurs politiques et stratégies. En dehors des propositions discutées dans le domaine de la protection sociale, les réponses suggèrent une couverture sociale universelle pour les travailleurs des multinationales et les travailleurs dans les formes de travail atypiques ou précaires.

Les indemnités de chômage. Presque une réponse sur trois (30,8 pour cent) déclare que les indemnités de chômage font partie de leurs stratégies ou de leurs politiques visant à combattre les inégalités. Le plus souvent, les propositions comprennent des revendications pour faire respecter les normes minimales de l'OIT en matière de sécurité sociale, des mesures pour faire appliquer les dispositions du droit du travail existantes et des régimes permettant d'augmenter les indemnités de chômage (par exemple, que les indemnités de chômage soient égales au salaire minimal pour les travailleurs qui ont travaillé moins d'un an et le couplage des indemnités de chômage à un revenu décent ou au salaire minimal vital). Certaines des propositions visent à simplifier les conditions à remplir pour avoir droit aux indemnités de chômage, ou s'opposent aux réductions de ces indemnités. Quelques réponses mentionnent des propositions en faveur de régimes d'assurance-chômage fournis par des syndicats.

L'accès universel à des services publics de qualité. Là encore, près d'une réponse sur trois mentionne l'accès universel à des services publics de qualité parmi les politiques et stratégies permettant aux syndicats de lutter contre les inégalités économiques. Les quelques commentaires dans les réponses des syndicats ne fournissent que peu d'éléments sur cette politique ou stratégie. À quelques exceptions près, la plupart des réponses se contentent de réitérer l'importance de l'accès universel à des services publics de qualité et le soutien de leur syndicat aux luttes et aux campagnes en faveur de services publics de qualité.

Les politiques et les stratégies vis-à-vis du marché du travail

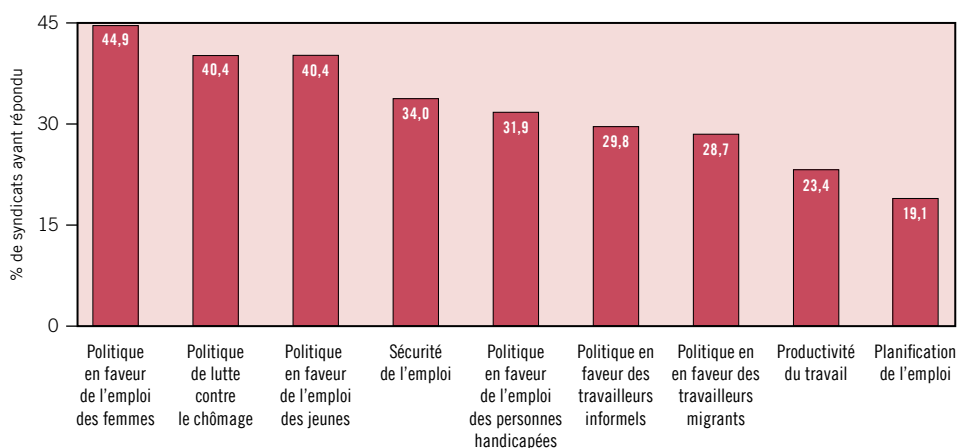
Le recours à des politiques et à des stratégies relatives au marché du travail pour lutter contre les inégalités économiques est mentionné moins fréquemment que d'autres domaines. L'enquête révèle qu'aucune des politiques du marché du travail n'est mentionnée par plus de la moitié des réponses. Les principales politiques citées sont: la politique en faveur de l'emploi des femmes, la politique de lutte contre le chômage, la politique en faveur de l'emploi des jeunes et la politique en faveur de la sécurité de l'emploi (voir la figure 5). Voici le résumé des principales propositions des syndicats dans les domaines les plus fréquemment cités.

La politique en faveur de l'emploi de femmes. Même si elles ne sont citées que dans moins de la moitié des réponses (44,9 pour cent), les politiques en

faveur de l'emploi des femmes sont les politiques du marché du travail les plus souvent utilisées par les syndicats pour lutter contre les problèmes d'inégalités économiques. Il se pourrait que le pourcentage relativement faible de réponses citant ce domaine reflète un point de vue général, exprimé par les syndicats brésiliens, qui revendiquent un modèle de croissance qui améliore l'emploi de tous les groupes, y compris les femmes. La plupart des propositions sont des revendications exigeant le plein respect des lois existantes visant à garantir des conditions d'emploi équitables, comprenant la liberté syndicale, l'absence de discrimination à l'embauche, des salaires et des prestations sociales pour toutes les femmes. Dans ce sens, les syndicats ont tenté de faire pression sur les gouvernements pour qu'ils introduisent des méthodes d'élaboration du budget qui tiennent compte de l'égalité entre les hommes et les femmes, ou pour qu'ils respectent les engagements souscrits dans ce sens. En outre, ils revendiquent une analyse en fonction du sexe, ainsi que la prise en compte de la parité dans les législations, les politiques et les programmes (un audit sur la sensibilité à la parité) au niveau national.

La politique de lutte contre le chômage. La deuxième politique du marché du travail la plus souvent mentionnée est la lutte contre le chômage. Les discussions sur cette politique, évoquée dans plus de deux réponses sur cinq, vont du simple exposé en faveur de la mise en œuvre de politiques de lutte contre le chômage (et en faveur d'indemnités de chômage) dans le pays et de l'établissement de priorités pour favoriser l'emploi de certains groupes (les femmes et les jeunes) à des propositions concrètes de politiques visant à accroître l'emploi et la sécurité dans l'emploi et à renforcer l'employabilité des travailleurs. Les propositions visant à accroître l'emploi consistent à revendiquer une croissance économique qui crée des emplois et des programmes de répartition des revenus. Un certain nombre de réponses mentionnent des propositions relatives à la réduction du temps de travail (sans réduire les salaires)

Figure 5. Marché du travail: les politiques et les stratégies syndicales les plus souvent citées



et des heures supplémentaires, et à la création d'équipes supplémentaires (une cinquième équipe) pour accroître l'emploi (en introduisant des dispositions dans les conventions collectives). Des conventions collectives (dans les entreprises publiques) comprenant des dispositions permettant l'embauche de plus de travailleurs (par exemple par le biais de marchés publics) et l'amélioration de la qualité des services publics sont également mentionnées.

La politique en faveur de l'emploi des jeunes. Le nombre de réponses mentionnant l'emploi des jeunes (40,4 pour cent) est relativement plus faible que le nombre de réponses citant les politiques en faveur de l'emploi des femmes (44,9 pour cent). Comme pour ces dernières, le nombre relativement réduit de réponses peut refléter l'avis d'un syndicat qui a répondu qu'il s'est opposé à une politique de «subvention au salaire des jeunes» voulue par le gouvernement en se fondant sur l'idée que «la question du chômage doit faire l'objet d'un traitement global sans compartimentation». Ce qui ne veut pas dire que la question de l'emploi des jeunes n'est pas importante aux yeux des syndicats; en réalité, ceux qui discutent de cette question insistent sur l'urgence de la lutte contre le chômage des jeunes. Tout comme dans d'autres domaines, la position de la plupart des syndicats consiste à demander l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique nationale de l'emploi des jeunes insistant sur l'éducation et la formation, ou à y participer activement.

La sécurité de l'emploi. La question de la sécurité de l'emploi est fréquemment évoquée dans divers domaines. Plus d'une réponse sur trois aborde des propositions spécifiques visant à renforcer la protection de l'emploi des travailleurs existants et à interdire, réduire ou réglementer le recours au travail précaire. Pour ce qui est de la première série de propositions, les réponses mentionnent des politiques et des stratégies qui consistent: à négocier des conventions collectives protégeant les travailleurs lors des restructurations d'entreprises ou des réformes des services publics; à revendiquer la sécurité de l'emploi pour les travailleurs plus âgés; et à recommander aux gouvernements des réductions budgétaires en échange du maintien de l'emploi dans le secteur public. Dans la deuxième série de propositions, les réponses mentionnent des propositions visant à transformer le statut des travailleurs externalisés en travailleurs permanents, des travailleurs informels en travailleurs formels et à introduire des dispositions dans le droit du travail interdisant la précarisation de l'emploi et la prolifération de la sous-traitance en réglementant le recours à la sous-traitance et en veillant à ce que ces travailleurs reçoivent le même salaire et les mêmes conditions que les travailleurs réguliers.

La politique en faveur de l'emploi des personnes handicapées. Presque une réponse sur trois mentionne une position du syndicat sur les politiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées. La plupart expliquent le soutien du syndicat à la mise en œuvre des dispositions juridiques existantes

en faveur de l'emploi des personnes handicapées. D'autres réponses citent des propositions visant à instaurer ou améliorer une politique nationale en faveur de l'emploi des personnes handicapées, incluant un quota d'emploi de personnes handicapées (5 pour cent en Argentine), l'adaptation des programmes de formation pour répondre aux besoins spécifiques des personnes handicapées et la suppression des obstacles à l'accès aux lieux de travail.

La politique syndicale en faveur des travailleurs informels. Il est surprenant de constater qu'un pourcentage relativement faible des syndicats (29,8 pour cent) indique qu'ils ont une politique en faveur des travailleurs informels. Les propositions dans ce domaine font essentiellement référence aux travailleurs informels mais, dans certains cas, les réponses mentionnent les travailleurs étrangers temporaires et les travailleurs irréguliers et atypiques. La position la plus fréquente est de demander la régularisation des travailleurs informels et atypiques afin qu'ils puissent bénéficier des mêmes droits (salaires décents, sécurité sociale, droit aux congés) que les travailleurs formels. A ce propos, les syndicats proposent d'introduire des dispositions juridiques garantissant une protection et des prestations identiques aux travailleurs informels et atypiques et le renforcement du rôle de l'inspection nationale du travail.

La politique syndicale en faveur des travailleurs migrants. Parallèlement à la politique en faveur des travailleurs informels, un pourcentage relativement faible des réponses (28,7 pour cent) indique que le syndicat a une position sur les travailleurs migrants. Les propositions les plus souvent citées dans ce domaine comprennent des revendications en faveur de droits universels, une protection complète et l'absence de discrimination (y compris la reconnaissance de toutes les années de travail pour la retraite quel que soit le lieu où la personne a travaillé, ce qui a été proposé par les syndicats au Brésil; et le droit de vote dans les élections générales après deux ans de résidence dans le pays, ce qui a été proposé par les syndicats d'Argentine). Dans certains cas, les syndicats (notamment ceux des pays d'où viennent les travailleurs migrants) ont élaboré un ensemble de propositions relatives aux travailleurs migrants originaires de leur propre pays (le Kirghizistan, le Népal et les Philippines).

Evaluation générale

Il était demandé aux syndicats d'évaluer le succès de leurs propositions et stratégies (voir la figure 6). Parmi les trois premières politiques et stratégies dans chacun des grands domaines politiques, celles qui ont été considérées comme réussies ou très réussies sont: les salaires minimaux (56 pour cent); les retraites (54,4 pour cent); les salaires et les revenus (52,3 pour cent); la protection sociale (52,2 pour cent); et l'extension de la couverture des conventions collectives (52,1 pour cent).

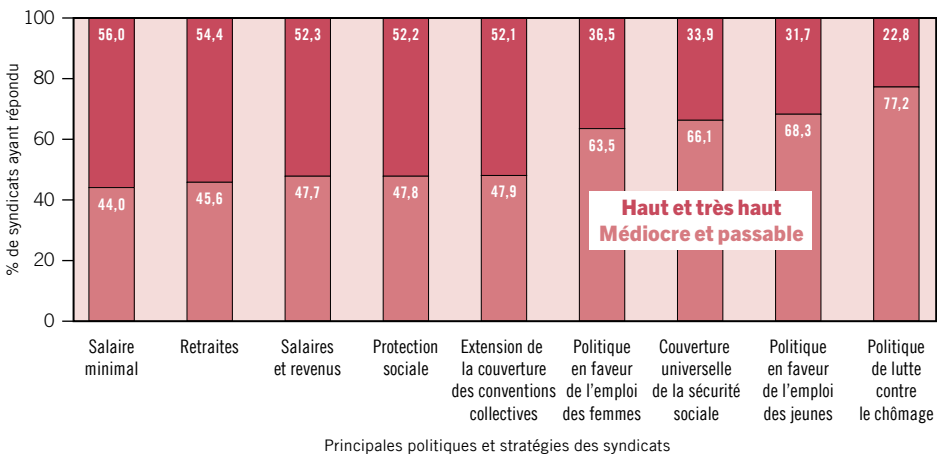
Les propositions et les stratégies qui ont réussi

Il était également demandé aux syndicats d'identifier et de présenter une politique ou stratégie de leur syndicat qui avait particulièrement réussi à combattre les inégalités économiques. Parmi les 64,9 pour cent de réponses détaillées à ce sujet, les propositions et stratégies les plus souvent mentionnées sont les salaires, le dialogue social et la négociation collective (ou son extension). Voici un résumé de ces propositions et stratégies et un aperçu des réponses des syndicats.

Les salaires et les revenus représentent le premier domaine considéré comme réussi par 24,5 pour cent des syndicats. Les politiques et stratégies réussies comprennent généralement: l'instauration ou l'augmentation des salaires minimaux; l'augmentation des salaires ou la compression de la structure des salaires; et les pressions en faveur d'un salaire minimal vital ou de l'amélioration du calcul du salaire minimal vital (l'encadré 1 présente des exemples de stratégies dans ce domaine). En revendiquant des augmentations du salaire minimal, les syndicats sont en mesure d'améliorer de façon significative les salaires des pauvres et, dans une certaine mesure, des travailleurs de l'ensemble de l'économie.

Le dialogue social et la négociation collective (ainsi que son extension) forment le deuxième domaine de politiques et stratégies – 12,8 pour cent des réponses les considèrent comme particulièrement importants, en raison de leur impact positif sur: les salaires et le salaire minimal vital; les emplois; la parité hommes-femmes; la protection des travailleurs précaires et atypiques; et la productivité. Inclure les travailleurs occasionnels dans la négociation de conventions collectives contribue à réduire l'écart entre les avantages liés à l'emploi des travailleurs réguliers et ceux des travailleurs occasionnels, et à régulariser l'emploi de ces derniers.

Figure 6. L'évaluation par les syndicats du succès de leurs principales politiques et stratégies



Encadré 1. Les campagnes des syndicats en faveur du salaire minimal en Allemagne et en Thaïlande

La campagne en faveur du salaire minimal dans le secteur de l'alimentation et des boissons en Allemagne

Les syndicats ont fait avancer leurs revendications pour obtenir des salaires minimaux et le retour à une régulation du marché du travail ces dix dernières années. La société est beaucoup plus favorable à l'idée qu'il est nécessaire d'avoir des salaires minimaux et qu'il faut revenir à une régulation du marché du travail, une augmentation des impôts et des politiques de redistribution. Les partis d'opposition ont relayé les revendications des syndicats, et cette approbation générale dans la société pourrait permettre, après les élections, un changement vers plus de régulation et un salaire minimal. La directive sur les travailleurs détachés a abouti à plus de salaires minimaux dans les secteurs (Syndicat des prestataires de services unifiés, Ver.di, Allemagne)*.

La campagne en faveur du salaire minimal en Thaïlande

Les syndicats de la Thaïlande ont été en mesure de sensibiliser et de convaincre les principaux partis politiques en Thaïlande que l'absence de salaire minimal était l'une des principales causes des inégalités économiques. Les élections de 2011 ont montré l'importance de cet argument, car tous les partis politiques ont proposé un salaire minimal comme politique principale. Après les élections, le syndicat a réussi à faire pression sur le gouvernement et à surveiller la mise en œuvre d'une politique nationale de salaire minimal, dont le montant est de 300 baht (Thai Labour Solidarity Committee).

* Les élections générales ont eu lieu en septembre 2013 en Allemagne – après la tenue de l'enquête. Le nouveau gouvernement, une grande coalition entre les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates, a annoncé son intention d'instaurer progressivement un salaire minimal de 2015 à 2017.

Un salaire égal à travail de valeur égale, voilà un autre domaine considéré par les syndicats comme particulièrement réussi par 7/4 pour cent des réponses. On trouve parmi les cas de réussite les campagnes pour la reconnaissance de tous les droits au travail des travailleurs domestiques, la parité hommes-femmes et l'égalité de traitement pour les travailleurs du secteur public (enseignants).

Les campagnes en faveur de la protection sociale sont considérées comme des stratégies réussies par 7/4 pour cent des réponses. Ces campagnes sont destinées: à rendre la couverture sociale universelle en étendant la protection à ceux qui en sont exclus; à améliorer la qualité et l'égalité des prestations; à étendre la protection aux enfants et à éliminer le travail des enfants (l'encadré 2 donne des exemples de campagnes dans ce domaine en Argentine et au Danemark).

Parmi les autres politiques réussies citées figurent: les modifications du droit du travail; les syndicats qui fournissent des emplois et d'autres services spécifiques; des programmes visant à développer les capacités des syndicats; l'arrêt de la privatisation de secteurs stratégiques de l'économie; et la participation des travailleurs aux discussions sur la politique industrielle nationale.

Encadré 2. L'extension et l'amélioration de la protection sociale en Argentine et au Danemark

Une bourse universelle pour les enfants en Argentine

Sous la pression de plusieurs manifestations et d'activités menées par le Front national contre la pauvreté, le gouvernement argentin a été contraint en 2009 de mettre en œuvre la proposition de la campagne en faveur d'une bourse universelle pour les enfants. La bourse, qui a bénéficié à 3 millions d'enfants environ, a contribué à faire reculer la pauvreté, notamment chez les plus pauvres (Asociación de Trabajadores del Estado, Argentina).

L'égalité en matière de santé au Danemark

Les syndicats se sont saisis de la question de l'inégalité en matière de santé due au contexte social et à la pénibilité du travail. Le syndicat a pu mobiliser 6 000 membres dans cette campagne politique et a contraint le gouvernement à mettre les questions d'inégalité en matière de santé tout en haut de son agenda (Fédération unie des travailleurs danois, 3F, Danemark).

Les alliances

Il était également demandé aux syndicats qui ont répondu d'identifier et de présenter les principales alliances qu'ils avaient constituées ou auxquelles ils avaient adhéré pour faire avancer des propositions destinées à lutter contre les inégalités économiques. Cette enquête révèle que, en plus de la coopération entre syndicats, les principaux acteurs avec lesquels les syndicats coopèrent sont: les partis politiques de gauche; les mouvements sociaux; les groupes de travailleurs qui organisent les travailleurs informels, précaires, atypiques et migrants; les organisations de retraités, de chômeurs, de jeunes et de femmes; les organisations communautaires; les mouvements ruraux comme le Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) et Via Campesina et les groupes de défense de l'environnement; les instituts de recherche et les universités progressistes; et les médias. Certaines des réponses des syndicats mentionnent aussi: des organisations internationales comme l'OIT ou Global Unions; la campagne en faveur des services publics de qualité de l'Internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (IBB), de l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du catering, du tabac et des branches connexes (UITA) et de l'Internationale des services publics (ISP); le centre américain Solidarity Center; la fondation Friedrich Ebert; le groupe international de recherche et d'information sur le travail (International Labour Research and Information Group); et la campagne Vêtements propres.

Les principales formes de collaboration et d'engagement sont: des actions communes (comme les campagnes nationales de sensibilisation et de pression); des référendums et des pétitions; des manifestations et des

mobilisations (durant des audiences publiques); des actions de promotion (y compris dans les médias) et de lobbying pour l'introduction et la mise en œuvre de législations du travail et d'autres propositions; la rédaction de propositions de lois, de notes d'information et de résolutions, et l'exécution de recherches sur le sujet; des conférences et des tables rondes, séminaires, forums et réunions; et le dépôt de plaintes.

Les facteurs favorables et les contraintes

Il était demandé aux syndicats d'identifier les facteurs de succès les plus importants pour leurs propositions de politiques et de stratégies.

Les **facteurs favorables** peuvent être regroupés en deux catégories: *a)* les facteurs liés à des structures syndicales internationales, des processus et des visions; et *b)* les facteurs liés à l'environnement politique et économique.

Les facteurs liés aux syndicats. Certains des facteurs abordés ici sont plus en lien avec la puissance du syndicat en général et d'autres sont spécifiques à des propositions particulières. Concernant la première série de facteurs, les réponses mentionnent: le taux élevé de syndicalisation et l'extension réussie du syndicat à des secteurs non traditionnels; la puissance générale du syndicat et sa persévérance; l'efficacité de la négociation collective (qui inclut de nouvelles questions comme la sécurité de l'emploi et les questions relatives aux travailleurs atypiques); et la participation active des syndicats dans les organismes tripartites.

Parmi les facteurs favorables liés à des propositions particulières, on trouve: les propositions visant à établir des priorités; la mobilisation des ressources; la sensibilisation et l'éducation des membres, des travailleurs et d'un public plus large à la proposition; l'unité syndicale et l'action coordonnée aux niveaux national et international sur la question; les connaissances sur la question politique spécifique et des négociateurs professionnels; la mise en place de lieux de discussion et la coopération avec d'autres groupes de la société civile et des partis politiques sur la proposition; et le recours à des médias alternatifs.

Les facteurs liés à un environnement politique et économique favorable incluent: le cadre juridique et les programmes nationaux et régionaux qui facilitent la mise en œuvre de politiques spécifiques (pour fixer un salaire minimal, les régimes de sécurité sociale et les politiques du marché du travail); l'engagement du gouvernement à lutter contre les inégalités économiques et l'allocation des ressources nécessaires à la mise en œuvre de propositions spécifiques; des structures tripartites fortes facilitant la négociation à tous les niveaux; l'existence d'expériences réussies (Bolsa Família au Brésil; des programmes d'aide alimentaire comme Bait-ul-Mal, l'Institution pour les retraites des salariés et le programme d'aide au revenu Benazir au Pakistan);

les efforts communs des agences publiques et une plus grande coordination en vue d'élaborer des politiques ciblées sur le marché du travail; le financement par des partenaires internationaux; et l'existence de conditions économiques favorables.

Les contraintes peuvent se répartir en trois grands groupes: *a)* les facteurs liés à l'environnement politique et économique; *b)* les facteurs liés à l'attitude des employeurs; et *c)* les facteurs liés à la structure interne des syndicats, à leurs procédures et à leurs perspectives.

Les facteurs liés à un environnement politique et économique défavorable ou hostile. Certains de ces facteurs sont plus en lien avec les tendances économiques et politiques générales comme: la crise financière mondiale et les inégalités de salaires; les politiques néolibérales au niveau mondial et au niveau de l'Union européenne; la détérioration de la situation économique dans le pays; une forte incidence du chômage; l'étendue du travail informel et atypique qui limite l'impact des lois et des politiques existantes pour les plus pauvres; l'hostilité des médias vis-à-vis des syndicats et de leurs campagnes; et le conservatisme des groupes d'études et de réflexion et des groupes d'influence qui s'opposent aux propositions progressistes.

D'autres facteurs sont plus directement liés à la volonté politique des gouvernements. On trouve parmi ces derniers: l'absence de politique intégrée et de coordination; l'absence de cadre juridique ou de soutien politique pour des politiques spécifiques (par exemple l'absence de cadre national intégré de promotion des salaires minimaux); les capacités limitées ou l'absence de volonté des gouvernements pour faire appliquer les lois existantes et mettre en œuvre les politiques (notamment le nombre limité d'inspecteurs du travail par rapport au nombre d'entreprises, et les décisions des gouvernements qui exemptent des entreprises de certaines lois et politiques, comme le salaire minimal); un cadre juridique qui affaiblit les syndicats et la négociation collective (aboutissant, par exemple, à une plus grande fragmentation des syndicats en empêchant la négociation centralisée et l'extension des conventions collectives); la faiblesse des structures tripartites et la mauvaise volonté à fournir aux syndicats un espace et des informations sur les processus décisionnels; des tribunaux qui favorisent les employeurs; les gouvernements qui accordent peu de priorité aux projets de loi sur le travail et qui appuient les propositions des employeurs; les pays qui refusent de ratifier les conventions pertinentes de l'OIT; et les gouvernements qui se déchargent sur des agences privées de leurs responsabilités vis-à-vis des chômeurs pour leur trouver un emploi.

La résistance des organisations d'employeurs. Les contraintes les plus souvent citées ensuite sont la résistance des employeurs aux propositions comme le salaire minimal ou à l'application des lois et réglementations existantes. Parmi les autres contraintes figurent: les employeurs qui préfèrent mettre en place des syndicats jaunes ou travailler avec eux; leurs stratégies visant à faire durer les négociations collectives et à les fragmenter; des environnements de

travail autoritaires qui rendent difficile même l'application des droits fondamentaux des travailleurs; et les employeurs qui empêchent les syndicats de gérer leurs propres caisses de retraites.

Un mouvement syndical faible et divisé est considéré comme une contrainte par de nombreuses réponses syndicales. Plus précisément, les réponses mentionnent: le faible taux de syndicalisation; l'incapacité des syndicats à mobiliser du soutien pour leurs propositions; l'absence de coopération intersyndicale autour de propositions spécifiques; les limitations des syndicats pour organiser les travailleurs informels, atypiques et précaires; et le déclin de l'influence des syndicats sur la machinerie politique (certains syndicats ont développé des relations spéciales avec des partis politiques qui appartiennent traditionnellement à la gauche mais qui appliquent de plus en plus souvent des politiques néolibérales). Plusieurs réponses mentionnent aussi l'absence de politiques et de stratégies, ou le flou à ce sujet, qui est souvent la résultante d'un manque de connaissances et de capacités dans le domaine concerné, par exemple les caisses de retraite, l'extension des conventions collectives et leur amélioration qualitative.

Principales constatations et observations

L'accroissement des inégalités économiques est considéré par les syndicats comme une menace pour la démocratie et la stabilité politique, qui aboutit à de plus grandes inégalités sociales et à un certain nombre de problèmes sociaux. Au Nord comme au Sud, les réponses ont identifié certains indicateurs des inégalités économiques dans leurs pays, les trois principaux étant: *a)* l'accroissement de l'insécurité de l'emploi et la précarisation du travail; *b)* la baisse des salaires réels; et *c)* des écarts de salaires de plus en plus grands sur le marché du travail. De même, on trouve parmi les principales causes des inégalités économiques mentionnées par les syndicats: les politiques publiques et les réglementations favorables au capital; la politique économique qui est découplée de la politique sociale; le faible investissement dans les services publics, et la privatisation de ces derniers; une fiscalité régressive; des politiques de revenus qui réduisent les salaires; et l'absence ou le faible niveau de réglementation relative aux travailleurs informels et atypiques.

Les avis des syndicats sur les inégalités économiques – leurs causes, leur impact et leurs indicateurs – rassemblent clairement les défis les plus importants auxquels est confronté le mouvement syndical dans le monde. Lutter contre les inégalités économiques ne signifie pas seulement s'attaquer aux racines de l'affaiblissement des syndicats, mais aussi à certaines des forces qui menacent la démocratie et la justice sociale dans nos sociétés. Il n'est donc pas surprenant, à la lumière de ce constat, que les syndicats accordent une plus grande importance à la question des inégalités économiques dans la société

dans son ensemble qu'à la question des inégalités économiques pour tous les travailleurs ou pour les membres des syndicats en particulier.

Mais dans quelle mesure les politiques et les stratégies adoptées par les syndicats reflètent-elles la très grande importance qu'ils attachent aux inégalités économiques dans la société dans son ensemble?

L'enquête révèle que les syndicats interviennent principalement dans trois domaines: *a)* les politiques sur les salaires et les revenus; *b)* les politiques de protection sociale et de sécurité sociale; et *c)* les politiques du marché du travail. Parmi ces trois domaines prédominent les politiques relatives au salaire minimal légal, une des composantes des politiques sur les salaires et les revenus, et les politiques relatives aux retraites qui sont une des composantes des politiques de protection sociale: elles sont mentionnées par au moins la moitié des réponses – 63,8 pour cent pour la première et 50 pour cent pour la seconde. Même si les politiques relatives au salaire minimal et aux retraites jouent un rôle très important dans la réduction des inégalités économiques, leur impact sur ces dernières peut s'avérer insuffisant pour plusieurs raisons. D'une part, si les politiques et stratégies d'augmentation des salaires minimaux ne visent pas des secteurs ou des groupes de travailleurs spécifiques, leur effet pour comprimer la structure salariale est réduit, et leur contribution à la réduction des inégalités économiques peut être assez limitée. En outre, dans les pays où le travail précaire et informel se répand, un grand nombre de travailleurs sont exclus de la mise en œuvre du salaire minimal et ne sont pas couverts par les systèmes de retraites. Parallèlement, les mécanismes d'extension des conventions collectives sont souvent limités ou absents dans ces mêmes pays. En fait, moins de la moitié des réponses mentionnent l'extension de la couverture des conventions collectives parmi les politiques et stratégies syndicales (voir la figure 3) et beaucoup indiquent des obstacles à cette extension, par exemple le manque de solidarité entre travailleurs.

Par ailleurs, les syndicats ne défendent que dans une mesure limitée les politiques et stratégies qui pourraient avoir un impact plus important pour réduire les inégalités économiques dans la société au sens large, comme la couverture universelle de la sécurité sociale (32 pour cent), l'accès universel à des services publics de qualité (30,8 pour cent), un revenu de base universel (21,2 pour cent) et les transferts en espèces (14,9 pour cent). En outre, alors que l'indicateur le plus cité pour montrer l'augmentation des inégalités économiques est l'accroissement de l'insécurité de l'emploi et la précarisation du travail, à peine plus d'un syndicat sur trois indique qu'il participe à des politiques visant à renforcer la sécurité dans l'emploi ou que c'est un de leurs objectifs. L'enquête révèle également que seule une proportion relativement faible de syndicats mentionne les politiques destinées à protéger certains des groupes les plus vulnérables, comme les travailleurs informels (29,8 pour cent) et migrants (28,7 pour cent).

Un certain nombre de raisons peuvent expliquer l'écart apparent entre la très grande importance qu'accordent les syndicats aux questions d'inégalités

économiques dans la société dans son ensemble et les politiques concrètes menées ou proposées pour y remédier. Les syndicats sont certes tout à fait conscients de l'importance de la lutte contre les inégalités économiques dans la société dans son ensemble, mais ils peuvent être limités par leurs ressources concrètes et leurs capacités. Le choix de se lancer principalement dans des politiques en faveur du salaire minimal et des retraites peut être influencé par l'expérience passée de syndicats qui ont réussi à faire adopter ces politiques (voir la figure 6). A ce sujet, le choix d'un syndicat et l'adoption d'une politique qu'il propose (en tant que politique publique par exemple) sont influencés par un certain nombre de facteurs qui peuvent faciliter ou faire obstacle à l'adoption ou à la mise en œuvre d'une politique proposée. On trouve parmi ces facteurs le climat politique et économique, et l'attitude des employeurs vis-à-vis des syndicats, du droit du travail et des politiques. Certes, un climat économique et politique favorable joue un rôle important, mais l'enquête révèle que la puissance, les capacités, l'unité des syndicats et la possibilité de forger des alliances avec d'autres groupes sont tout aussi importantes.

En réalité, la capacité des syndicats à élaborer des propositions solides et leur expérience dans ce domaine peuvent s'avérer décisives. L'enquête indique que beaucoup de syndicats n'adoptent pas une approche macroéconomique vis-à-vis des politiques des revenus et des salaires. De même, un certain nombre de propositions élaborées par les syndicats manquent de clarté et ne sont pas suffisamment abouties (par exemple dans les domaines des transferts en espèces, des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées et des politiques vis-à-vis des travailleurs informels et migrants). Parallèlement, le fait que les syndicats utilisent indifféremment les termes de «revenu de base universel» et de «salaire minimal» montre qu'ils ne comprennent pas très bien ces deux concepts. Trois réponses sur quatre proviennent d'une fédération ou d'un syndicat local alors que, dans la pratique, ces propositions sont souvent traitées au niveau confédéral. Ce qui peut partiellement expliquer le manque d'élaboration ou de clarté de certaines des propositions². Voilà qui révèle la nécessité pour les confédérations d'impliquer davantage leurs affiliés et leurs membres dans le processus d'élaboration des politiques. L'enquête mentionne que la sensibilisation des membres et leur éducation au sujet des propositions politiques des syndicats sont des facteurs importants qui facilitent l'adoption d'une proposition spécifique. Cependant, si le manque de clarté et d'élaboration des politiques syndicales relatives aux inégalités économiques reflète les limitations des capacités des syndicats, il est urgent de leur fournir les outils et les capacités leur permettant d'élaborer des propositions plus efficaces pour lutter contre les inégalités économiques.

2. Une fédération est une organisation nationale constituée de syndicats locaux organisant les travailleurs d'un même secteur. La plupart des fédérations nationales sont affiliées à une grande confédération ou à un centre national.

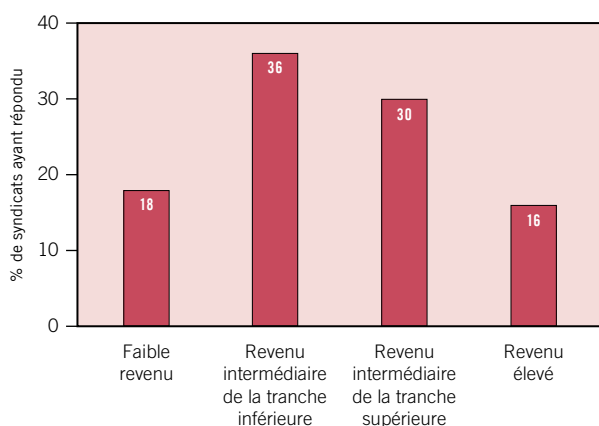
Annexe. Méthodologie et profil des syndicats qui ont répondu

Le questionnaire de l'enquête a été envoyé à environ 270 étudiants de l'Université ouvrière mondiale (GLU) de 60 pays en décembre 2012. Il était demandé aux étudiants de l'université d'interviewer sur le terrain les responsables syndicaux chargés des politiques et des stratégies dans leurs syndicats respectifs ou dans les syndicats avec lesquels ils collaboraient. Au 15 novembre 2013, 94 syndicalistes de 37 pays ont répondu¹. Les résultats de l'enquête ont été analysés en utilisant l'ensemble des statistiques destinées aux sciences sociales (Statistical Package for Social Sciences – SPSS).

Les syndicats qui ont répondu à cette enquête couvrent tous les groupes de revenus²: 18 pour cent des réponses viennent de pays à faible revenu; 36 pour cent viennent de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure; 30 pour cent de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure; et 16 pour cent de pays à revenu élevé (voir la figure A1).

La moitié des réponses provient de représentants de fédérations syndicales, presque une sur quatre (24,5 pour cent) de syndicats locaux, et près d'une sur cinq (19,1 pour cent) d'une confédération (voir la figure A2). Les autres réponses (6,4 pour cent) proviennent d'une association, d'une organisation régionale ou interrégionale, ou d'un conseil des jeunes. La plupart des syndicats qui ont participé à cette enquête (45 pour cent) existent depuis deux à vingt ans, près d'un sur cinq (19,8 pour cent) existe depuis vingt et un

Figure A1. Réponses par groupes de revenus



1. Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Bangladesh, Barbade, Botswana, Brésil, Cambodge, Canada, Chine, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Ghana, Iles Cook, Inde, Indonésie, Japon, Kirghizistan, Lesotho, Malawi, Mongolie, Namibie, Népal, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Philippines, Fédération de Russie, Sri Lanka, République-Unie de Tanzanie, Thaïlande, Tonga, Turquie, Ukraine, Zambie et Zimbabwe, ainsi que la Communauté de développement de l'Afrique australe.

2. Classification de la Banque mondiale: <<http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>> [consulté le 20 janvier 2014].

à quarante ans, et plus d'un sur trois (35,2 pour cent) existe depuis plus de quarante ans. Une grande majorité (78 pour cent) de ceux qui ont répondu à la question concernant leur affiliation à un parti politique (94 pour cent) ont déclaré qu'ils n'étaient en aucune façon affiliés à un parti politique.

Les membres de la majorité des syndicats qui ont répondu (63 pour cent) étaient issus de multiples secteurs, et ceux des autres syndicats (37 pour cent) d'un syndicat sectoriel. Le nombre de femmes membres des syndicats ayant participé à l'enquête est relativement élevé. Sur les 77 syndicats qui ont indiqué le nombre de femmes membres, la plupart (36,1 pour cent) représentent un syndicat dont 41 à 60 pour cent des membres sont des femmes; pour plus d'un syndicat sur quatre, le pourcentage de femmes membres était de 21 à 40 pour cent, et toujours pour plus d'un syndicat sur quatre, le pourcentage de femmes membres était de 0 à 20 pour cent; 12,5 pour cent des syndicats déclarent que plus de 60 pour cent de leurs membres sont des femmes (voir la figure A3).

Le pourcentage de jeunes³ membres des syndicats qui ont participé à l'enquête est sensiblement inférieur au pourcentage de femmes membres (voir

Figure A2. Réponses par type de syndicats

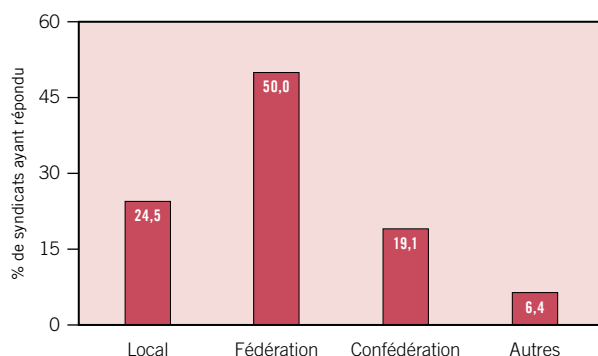
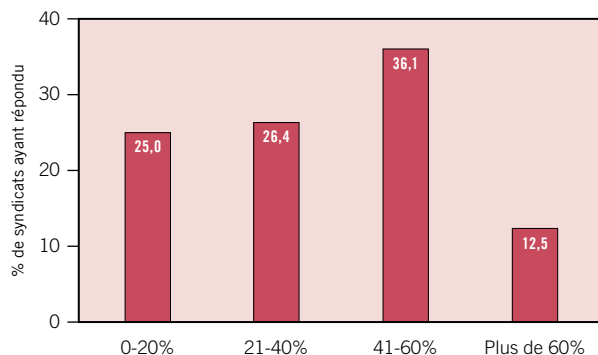
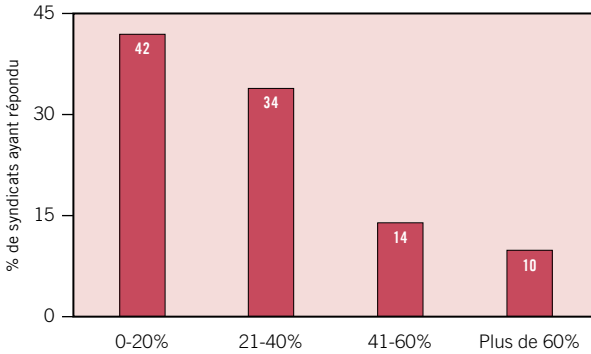


Figure A3. Pourcentage de femmes dans les syndicats qui ont répondu



3. La définition la plus généralement utilisée par les syndicats est de 18 à 35 ans.

**Figure A4. Pourcentage de jeunes parmi les membres
des syndicats qui ont répondu**



la figure A4). Parmi les syndicats qui ont répondu à cette question (53 pour cent), la plupart (42 pour cent) indiquent que les jeunes représentent jusqu'à 20 pour cent de leurs membres; plus d'un syndicat sur trois parmi ceux qui ont répondu indique que ce pourcentage est de 21 à 40 pour cent; assez peu (14 pour cent) indiquent que ce pourcentage est de 41 à 60 pour cent; et le reste (10 pour cent) indique que leur pourcentage de jeunes est supérieur à 61 pour cent.

Références bibliographiques

- BIT (Bureau international du Travail). 2008. *Rapport sur le travail dans le monde 2008: les inégalités de revenus à l'heure de la mondialisation financière*, Institut international d'études sociales, BIT, Genève.
- . 2013. *Rapport sur le travail dans le monde 2013: restaurer le tissu économique et social*, Institut international d'études sociales, BIT, Genève.
- McKnight, A.; Nolan, B. 2012. *Social impacts of inequalities*, GINI Intermediate Work Package 4 Report, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam.
- Seguino, S. 2010. *Globalization and inequality*, University of Vermont, Vermont.
- Wilkinson, R.; Pickett, K. 2009. *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*, Allen Lane, Londres.

Marchés du travail, dispersion des salaires et politiques syndicales

Hansjörg Herr

Professeur en Intégration supranationale,
Ecole d'économie et de droit de Berlin

Bea Ruoff

Chercheur, Ecole d'économie et de droit de Berlin

Carlos Salas

Centre d'études sur l'économie du travail et les syndicats,
Université de Campinas, Brésil

Au cours des dernières décennies, l'une des caractéristiques majeures du développement économique de la plupart des pays dans le monde a été le passage à une répartition plus inéquitable des revenus et de la richesse. Non seulement cela revient à saper la justice et à mettre en péril la cohérence sociale, mais c'est aussi devenu un facteur limitatif pour la croissance et l'emploi. Augmenter les inégalités de salaires et de la richesse réduit la propension à consommer et induit une demande insuffisante, car les riches dépensent pour leur consommation une part moins importante de leur revenu que les pauvres. De plus, l'investissement n'a plus de sens quand la demande est insuffisante. Induire une demande de consommation par le crédit ou chercher à augmenter les exportations pour accroître l'excédent de la balance commerciale n'est pas bénéfique à l'économie mondiale et peut conduire à des crises financières et à de longues périodes de faible croissance. La réduction des inégalités de revenus est donc au cœur du développement social et économique.

La répartition des revenus marchands des ménages dépend de la répartition fonctionnelle des revenus entre les salaires et les profits et, une fois cette répartition déterminée, de la structure du flux des profits et des salaires vers les ménages. La répartition du revenu disponible reflète la situation après les politiques de redistribution du gouvernement. Le tableau 1 montre que, de la moitié des années 1980 à la fin des années 2000 dans les pays de l'OCDE, le coefficient de Gini a fortement augmenté pour le revenu disponible et encore plus pour les revenus marchands. On peut constater une évolution similaire dans le reste du monde.

Les principales raisons de ces changements sont imputables à la «révolution néolibérale» (Harvey, 2005, p. 29) des années 1970 et 1980, qui a conduit à une restructuration du système capitaliste. Dans le cadre de ce projet politique, les marchés financiers nationaux et internationaux ont été dérégulés, ainsi que les marchés du travail. La financiarisation et la recherche de rentes par les établissements financiers et les entreprises en général ont fait augmenter la part des profits. Comme la plupart des profits sous forme d'intérêts, de dividendes, etc. sont distribués à un nombre relativement restreint de personnes, augmenter la part des profits revient à accroître les inégalités. La part allouée aux profits augmente encore plus si l'on y inclut le versement de primes aux dirigeants d'entreprises (Dünhaupt, 2013). Cependant, les modifications de la dispersion des salaires jouent également un rôle important dans la répartition des revenus du simple fait que, dans la plupart des pays,

Tableau 1. Evolution du coefficient de Gini dans les pays de l'OCDE, moyenne de l'OCDE

	Revenu marchand		Revenu disponible	
	Population totale	Population active (18-65)	Population totale	Population active (18-65)
Milieu des années 1980	0,412	0,376	0,294	0,290
Fin des années 2000	0,463	0,419	0,314	0,315
Différentiel du pourcentage	0,051	0,043	0,020	0,025

Source: OCDE, 2012a.

les salaires représentent 60 à 70 pour cent du revenu total. Ce qui signifie que même un tout petit changement de la dispersion des salaires peut avoir des effets dévastateurs sur la répartition des revenus disponibles.

L'OCDE a calculé que, de la moitié des années 1980 à la moitié des années 2000, plus de 70 pour cent des modifications de la répartition des revenus disponibles ont été provoquées par une augmentation de la dispersion des salaires dans ses pays membres (OCDE, 2012b, p. 260)¹. Certains pays ont vu se développer un secteur à bas salaires parallèlement à un secteur à salaires élevés. Dans d'autres, la partie inférieure de la structure des salaires n'a pas beaucoup changé, mais le secteur des hauts salaires a explosé. Il existe aussi des cas où la dispersion des salaires n'a presque pas changé, ou a même baissé. L'OCDE résume ainsi ce phénomène (*ibid.*, p. 98):

Globalement, l'utilisation des données chronologiques disponibles montre que la dispersion salariale s'est accrue sur la période dans une majorité de pays de l'OCDE (16 sur 23) au seuil statistiquement significatif de 5 pour cent. Seuls deux pays, la France et l'Espagne, ont enregistré un déclin modéré et statistiquement significatif des inégalités de salaires, alors qu'aucune tendance lourde n'a été estimée pour les cinq autres pays (Corée, Belgique, Finlande, Japon et Irlande).

Dans la plupart des pays, «la distance entre les 10 pour cent les mieux rémunérés et les personnes à la rémunération moyenne a augmenté plus vite que la distance entre les personnes à la rémunération moyenne et les salariés les plus modestes» (*ibid.*, p. 98). Les divergences entre les pays soulignent qu'il est difficile d'attribuer l'augmentation des inégalités à des facteurs transnationaux comme le développement technologique ou la mondialisation.

Si l'on examine l'écart des salaires entre les hommes et les femmes, illustré dans ce texte par la différence entre les salaires horaires bruts des hommes et des femmes, nous constatons que dans les pays de l'OCDE les salaires médians des femmes étaient inférieurs de 17,6 pour cent aux salaires médians des hommes en 2008. La République de Corée, où l'écart entre les salaires des hommes et des femmes dépasse 35 pour cent, affiche le différentiel le plus élevé des pays de l'OCDE, suivie par le Japon et l'Allemagne. La Nouvelle-Zélande et la Belgique, où l'écart est inférieur à 10 pour cent, présentent le différentiel de salaires le plus réduit entre les hommes et les femmes. Généralement, les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes sont plus importants pour les emplois à temps partiel (où les femmes sont majoritaires) et pour les travailleurs plus âgés que pour les emplois à plein temps et les jeunes travailleurs (Eurostat, 2013). Là encore, la diversité des

1. Les pays inclus par l'OCDE dans cette analyse sont: l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Finlande, Israël, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

écarts de salaires entre les hommes et les femmes prouve que d'autres facteurs interviennent dans les tendances en matière d'inégalités.

Ce document porte essentiellement sur la dispersion des salaires marchands. Les raisons de l'augmentation mondiale de la dispersion des salaires sont expliquées par le biais du paradigme keynésien². Contrairement aux explications néoclassiques, les keynésiens soulignent que ce sont les changements institutionnels qui en sont à l'origine et non pas les mutations technologiques fondées sur les compétences. Selon nous, l'approche néoclassique se heurte à des problèmes méthodologiques et empiriques fondamentaux quand elle essaie d'expliquer les changements de la dispersion des salaires. Ces problèmes font l'objet d'une discussion dans la prochaine section. Ce document propose ensuite une analyse de l'évolution de la dispersion des salaires des dernières décennies. Avant de résumer les principaux éléments du texte, nous aborderons les stratégies que devraient suivre les syndicats pour réduire la dispersion des salaires³.

Salaires, dispersion des salaires et emploi

Explication théorique

L'essentiel de la pensée keynésienne repose sur la séparation de la théorie de la répartition et de la théorie du niveau de la production et de l'emploi, séparation qui s'oppose radicalement à la pensée néoclassique. Dans le paradigme néoclassique, la théorie de la répartition et celle de la détermination de la production et de l'emploi sont identiques. La production et l'emploi ne dépendent que des conditions de l'offre. Le libre jeu des marchés aboutit à une structure de prix relatifs, y compris les salaires, garantissant une répartition optimale comprenant le plein emploi. Dans le paradigme keynésien en revanche, les niveaux de production et d'emploi dépendent de la demande globale, qui se compose de la demande d'investissement, de la demande de consommation, de la demande publique et de la demande externe nette. L'emploi dépend du niveau de production et de la productivité existante. Un changement du pourcentage de l'emploi résulte d'une modification en pourcentage de la production moins la modification en pourcentage de la productivité. C'est seulement dans le cas exceptionnel d'une utilisation de toutes les capacités qu'une demande additionnelle peut ne pas accroître la production et l'emploi.

2. Quand on parle de paradigme keynésien, il faut savoir qu'il existe plusieurs écoles keynésiennes. Notre argument se fonde sur le travail initial de Keynes, notamment en 1930 et en 1936, ainsi que sur le modèle post-keynésien développé en suivant cette tradition. Ce modèle se distingue fondamentalement de la synthèse néoclassique (le modèle keynésien dominant la pensée économique après la seconde guerre mondiale) et des néokeynésiens (l'école keynésienne qui prévaut actuellement); voir Heine et Herr, 2013, pour une vue d'ensemble.

3. Pour avoir une version plus détaillée de ce document, voir Herr et Ruoff, 2014.

Le système de négociation des salaires et son implantation institutionnelle sont les principaux facteurs qui déterminent la structure des salaires. Keynes défend l'idée que le pouvoir relatif des différentes fractions de la classe ouvrière est essentiel pour la répartition des salaires (Keynes, 1936). Si une partie de la classe ouvrière est organisée en syndicats et capable de lutter pour obtenir des salaires relativement élevés, alors que d'autres segments de la classe ouvrière non organisés en sont incapables, la dispersion des salaires peut être élevée. Nombreuses sont les dimensions du système de négociation des salaires qui influencent la structure salariale: le niveau des négociations, le degré de coordination du processus de négociation salariale, les mécanismes d'extension, les salaires minimaux légaux, etc.

La dispersion des salaires est un facteur essentiel pour déterminer les prix relatifs et la structure de production et de consommation. Supposons par exemple que les salaires les plus bas soient relevés, la première conséquence sera une augmentation des prix de toute la production à forte intensité de main-d'œuvre. Cela reviendra plus cher d'employer un travailleur domestique ou d'aller chez le coiffeur. L'augmentation des salaires du secteur faiblement rémunéré aura dans une certaine mesure un impact négatif sur le niveau de vie de la classe moyenne, alors que le niveau de vie des travailleurs à faible rémunération augmentera. On peut également s'attendre à une réduction de l'écart salarial entre les hommes et les femmes, car il y a généralement plus de femmes que d'hommes qui travaillent dans le secteur à bas salaires. Une deuxième série de conséquences sera ensuite provoquée, car la production du secteur à bas salaires est un intrant pour d'autres secteurs. L'impact sera différent selon les industries, et aura des conséquences variées sur la façon dont elles modifient leurs prix. Le système de prix relatifs sera donc sens dessus dessous. Les modifications peuvent encore se compliquer avec la possibilité, pour les entreprises confrontées à un ensemble de prix relatifs différents, de changer de technique de production. En réalité, les prix relatifs et la structure de la consommation et de la production ne dépendent pas seulement de la dispersion des salaires, mais aussi d'autres facteurs comme les technologies disponibles, les préférences des ménages, la répartition fonctionnelle du revenu, l'intégration du pays au marché mondial et les politiques publiques par le biais des impôts et des subventions.

Evidemment, les forces du marché peuvent créer des pénuries dans certains segments du marché du travail et du chômage dans d'autres. Cela fait partie du changement structurel et du développement économique. Mais la façon dont cela se traduit dans l'évolution des salaires relatifs dépend de facteurs institutionnels, du pouvoir relatif des différents groupes sur le marché du travail et des politiques publiques, et pas uniquement des productivités (marginales) (voir par exemple Levy et Temin, 2010). Les travailleurs qualifiés gagnent généralement plus que les travailleurs non qualifiés, mais c'est le plus souvent le reflet des conventions. Il est impossible de décider une fois pour toutes que les travailleurs qualifiés devraient gagner deux ou trois fois plus que les travailleurs non qualifiés. Et, dans bien des cas, des travailleurs non

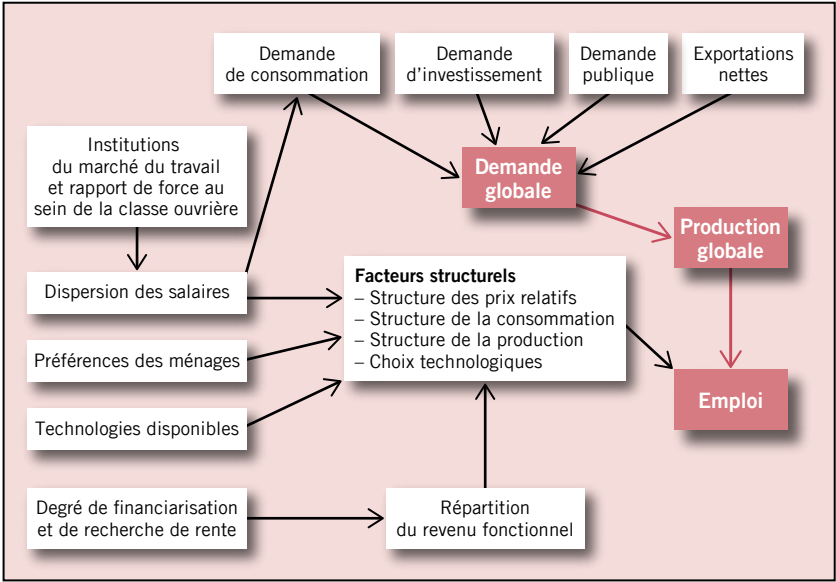
qualifiés gagnent plus que des travailleurs plus qualifiés. En Allemagne, par exemple, les infirmières gagnent moins que les conducteurs de transpalettes (Gehaltsvergleich, 2013). L'écart de salaires entre les hommes et les femmes se fonde sur les conventions et des facteurs institutionnels et ne peut s'expliquer uniquement en référence à la productivité marginale. En outre, la dispersion des salaires est liée aux conceptions de la justice sociale et de l'équité. Le modèle néoclassique tente d'expliquer la dispersion des salaires en définissant les productivités marginales spécifiques des travailleurs. Nous pensons que cette approche est vouée à l'échec, car il n'est pas possible de mesurer les productivités marginales de façon significative⁴.

Dispersion des salaires et emploi

L'indépendance de la répartition des revenus, du niveau de production et de l'emploi permet de conclure qu'il n'existe pas de lien clair entre la dispersion des salaires, la croissance du produit intérieur brut (PIB) et l'emploi. Certains des pays qui ont une forte croissance du PIB et un emploi élevé ont des taux de dispersion faibles et d'autres des taux de dispersion élevés; à l'inverse, certains des pays où la croissance du PIB et l'emploi sont faibles ont aussi des dispersions des salaires faibles, et d'autres des dispersions élevées. Cette ouverture théorique ne devrait pas surprendre, étant donné que la dispersion des salaires n'est qu'un élément parmi d'autres pour expliquer la structure des prix et la configuration générale de l'économie dans un pays, qui dépend également de la demande globale. Cependant, une dispersion élevée des salaires, qui est un facteur fondamental de la répartition des revenus personnels, peut devenir un obstacle à la prospérité économique. Si la dispersion des salaires est trop élevée, elle va probablement conduire à une forte inégalité des revenus personnels. Ce qui va réduire la demande de consommation, qui représente une part importante de la demande totale. La demande de consommation dépend, entre autres facteurs, de la répartition des revenus. Une répartition inégalitaire des revenus se traduira tôt ou tard par un manque de demande globale, car la demande de consommation devient insuffisante. Il ne fait aucun doute que les groupes dont le revenu est plus élevé consomment plus que les groupes dont le revenu est inférieur en termes absolus, mais les groupes dont le revenu est plus élevé ont une propension à dépenser une moindre part de leurs revenus que les groupes qui ont un revenu inférieur. Cet argument keynésien bien connu (Keynes, 1936, Livre III) implique qu'une répartition plus égalitaire des revenus augmente la demande globale et, par conséquent, la production et

4. La mesure des productivités marginales dépend de l'estimation des fonctions de production. En dehors des critiques issues de la controverse de Cambridge, les estimations économétriques des fonctions de production ne sont qu'un jeu sur des identités algébriques sans véritable contenu économique (Felipe et McCombie, 2013).

Figure 1. La structure des salaires, des prix, de la production et de l'emploi dans le paradigme keynésien



Marchés
du travail,
dispersion
des salaires
et politiques
syndicales

l'emploi. La figure 1 résume l'approche keynésienne. L'argument principal est que c'est la demande globale qui détermine la production. Il existe une relation positive entre production et emploi, mais il ne s'agit pas d'une correspondance terme à terme⁵. Cette relation dépend de l'évolution technologique, mais aussi de la structure de la production. Un certain niveau de la demande crée par exemple plus d'emploi si ce sont des produits à forte intensité de main-d'œuvre qui sont consommés et produits. Comme la structure des prix relatifs influence la structure de la demande et de la production, elle influence également la relation entre production et emploi. Comme la structure des salaires influence (parmi d'autres facteurs) les prix relatifs, elle influence également la relation entre production et emploi. Quelle que soit la structure des prix relatifs, si la demande est suffisante, elle peut créer le plein emploi.

Lorsqu'il y a beaucoup d'inégalités, il est très probable qu'elles empêcheront un développement économique durable, car elles vont créer un manque structurel de demande. Cela devrait être une bonne nouvelle pour les syndicats et certains membres de la classe politique, puisqu'il est ainsi possible de changer radicalement la dispersion des salaires sans avoir d'effets négatifs sur l'emploi. En situation de grande inégalité, compresser la structure salariale n'induit pas seulement une société plus égalitaire, mais fait partie intégrante d'un régime économique où la demande globale est suffisante et l'économie dynamique.

5. Par exemple, une augmentation de 5 pour cent de la production augmente l'emploi de 2 pour cent alors que la productivité du travail augmente de 3 pour cent.

Comment augmenter la dispersion des salaires

Une mondialisation sans contrôle du commerce et des capitaux

La part du commerce mondial (les exportations plus les importations de biens et de services) dans le PIB mondial est passée d'environ 24 pour cent à la fin des années 1960 à plus de 50 pour cent au début des années 2010 (Trading Economics, 2013). De nouveaux acteurs ont radicalement modifié la structure de la répartition internationale du travail. La Chine, l'Inde et de nombreux autres pays se sont rapidement intégrés au marché mondial. L'Organisation mondiale du commerce (OMC), orientée vers une libéralisation radicale des marchés, a incité à la dérégulation du commerce dans un paradigme idéologique qui ne voyait que les effets positifs de la libéralisation du commerce.

On croit généralement de nos jours que le niveau des salaires nationaux et la structure salariale nationale sont importants pour la compétitivité d'un pays⁶. Il est évident qu'on peut parler de la compétitivité d'une entreprise ou de la compétitivité internationale d'une industrie. En revanche, si l'on suit Krugman (1994, p. 41), la notion de compétitivité internationale d'un pays est «vide de sens». En réalité, tous les pays sont «compétitifs» s'ils choisissent le bon taux de change. Nous savons depuis David Ricardo que sans flux nets de capitaux les comptes courants d'un pays doivent être équilibrés et que la structure des prix relatifs détermine les avantages comparatifs au niveau des coûts entre les pays, alors que ce sont ces derniers qui déterminent la structure du commerce. Une dispersion des salaires donnée induit ainsi une certaine structure des prix et une certaine structure du commerce international et crée certains avantages comparatifs. Et tant l'absence totale d'un secteur à bas salaire que le plus protecteur des Etats-providence sont compatibles avec l'équilibre des comptes courants⁷.

6. On suppose que les pays ont leur propre devise. Pour les régions qui sont des unions monétaires, d'autres processus économiques s'appliquent. C'est ainsi que cette analyse ne peut pas s'appliquer aux pays de l'Union monétaire européenne.

7. Prenons deux pays comme exemple. Supposons que les industries de la chaussure et du textile des Etats-Unis perdent de leur compétitivité parce que la Chine est entrée sur le marché en produisant ces marchandises moins chères, en dollars américains, que les Etats-Unis. Les consommateurs américains commencent à acheter des chaussures chinoises. Comme il n'y a pas de flux de capitaux, pour que les consommateurs américains obtiennent des yuan chinois pour acheter des chaussures et du textile, il faut que les entreprises américaines vendent plus de biens américains en Chine ou que les Etats-Unis importent moins d'autres produits provenant de Chine. Dans notre hypothèse, la valeur du dollar américain baisse et celle du yuan augmente jusqu'à ce que les Chinois commencent à acheter des produits américains, mettons des avions, ou que les citoyens américains achètent moins de produits chinois, disons moins d'appareils photos à bon marché. On échange donc plus d'avions contre des produits textiles et des chaussures et les citoyens américains achètent moins d'appareils photos chinois. Supposons maintenant que, dans les mêmes conditions, les Etats-Unis augmentent radicalement le salaire minimal et que le secteur à bas salaire disparaît. En conséquence, les touristes

Le stock des actifs de l'investissement étranger dans le monde est passé de 10 trillions de dollars des Etats-Unis en 1990 à 96 trillions en 2010. En comparaison, le PIB nominal des Etats-Unis en 2010 était d'environ 14,66 trillions. Sur ces 96 trillions, 31 trillions étaient des prêts non titrisés, 21 trillions étaient des valeurs obligataires, 14 trillions des actions de sociétés, 21 trillions de l'investissement étranger direct et 9 trillions des réserves internationales officielles (Roxburgh, Lund et Piotrowski, 2011, p. 31). Les flux internationaux de capitaux sont hautement volatils et créent des chocs importants dans le commerce international par le biais des mouvements des taux de change et des déséquilibres insoutenables des comptes courants.

Modifier soudainement et profondément la répartition internationale du travail est source de problèmes pour toutes les économies. Ces changements provoquent des chocs pour certaines industries mais pas pour d'autres. Des industries peuvent perdre leur compétitivité internationale du jour au lendemain en cas de brusque modification des taux de change ou de crise sur le marché mondial. Dans ces industries, les entreprises luttent pour leur survie et cherchent à limiter les augmentations de salaires ou à réduire ces derniers. Il est peu probable que les syndicats de ces industries revendiquent les mêmes salaires que les syndicats du secteur public ou des industries qui ne sont pas touchées par le marché mondial. En revanche, quand une industrie disparaît progressivement, et que les travailleurs et les capitaux se déplacent lentement vers d'autres industries, avec un soutien de l'Etat aux restructurations avec des subventions et une aide à la mobilité, c'est un scénario complètement différent qui se met en place, telle la réduction de la production de charbon en Allemagne dans les années 1950 et 1960. Les crises sur les marchés mondiaux peuvent également précipiter les industries dépendant des exportations dans de graves crises. La grande récession a par exemple induit une crise profonde pour les industries d'exportation avec la réduction des exportations mondiales dans de nombreux pays.

La délocalisation de certaines tâches des chaînes d'approvisionnement, ou de la production dans son ensemble, peut revêtir différentes formes (Feenstra et Hanson, 1995). Cela peut consister à acheter un intrant ou une tâche sur le marché international des biens ou recourir à une entreprise étrangère indépendante qui ne travaille probablement que pour l'entreprise qui délocalise. Dans les cas de délocalisations plus complètes, les tâches ou l'ensemble de la production sont transférés à une entreprise mixte ou à une filiale à l'étranger. Dans ce dernier cas, l'investissement étranger direct joue un rôle et, effectivement, ce

chinois ne voyageront plus vers les Etats-Unis, car les prix des hamburgers, de l'hôtellerie et des transports auront augmenté. La demande de dollars américains va alors baisser. Le dollar moins cher peut à son tour augmenter la demande chinoise d'avions américains, et réduire la demande commerciale sans entraîner de déficit des comptes courants aux Etats-Unis. Les choses peuvent bien sûr se compliquer. Par exemple, il peut y avoir des coûts pour l'ajustement structurel, ou bien la dépréciation du dollar peut provoquer une hausse de l'inflation aux Etats-Unis. Cela ne remet pourtant pas en cause l'argument théorique.

dernier a explosé ces quinze dernières années. Blinder (2006) se demande si la délocalisation n'est pas la prochaine révolution industrielle. La délocalisation donne aux dirigeants des entreprises une arme très puissante pour menacer les syndicats. Il existe une asymétrie fondamentale: beaucoup d'entreprises peuvent se mondialiser, alors que les syndicats sont la plupart du temps organisés au niveau national. Le danger existe de voir la délocalisation conduire à une «course au moins-disant» (Stiglitz, 2012) en augmentant l'incidence des secteurs à bas salaires et l'érosion des conditions de travail. Comme les syndicats sont confrontés à des pressions compétitives différentes selon les entreprises, la dispersion des salaires va probablement augmenter et il n'y aura pas d'évolution cohérente des salaires dans les pays concernés.

Favoriser les actionnaires

L'un des principaux mécanismes de transmission du pouvoir financier et de sa «logique» inhérente au secteur des entreprises est l'approche consistant à favoriser les actionnaires. Les objectifs des dirigeants des entreprises favorisant les actionnaires sont de fournir à ces derniers un rendement supérieur à la moyenne pour leurs investissements. Les mécanismes de rémunération de ce secteur à hauts salaires se fondaient sur l'idéologie selon laquelle l'argent est la meilleure motivation pour obtenir aussi des retombées sur le plan social (Stiglitz, 2012). Afin de créer une structure incitative optimale, la direction était rétribuée en partie par des stock-options et des primes fondées sur les bénéfices. Le système favorisant les actionnaires a remplacé le système de gouvernance des entreprises favorisant les parties prenantes. Dans ce système, la direction cherchait à trouver un équilibre entre les différentes parties prenantes de l'entreprise, notamment les syndicats, les propriétaires, les créanciers et la communauté locale. La direction était contrôlée par toutes les parties prenantes et ne pouvait pas augmenter les salaires au-delà de l'augmentation normale des revenus. Ce système n'existait pas seulement dans les pays de l'Europe continentale, mais aussi aux Etats-Unis (voir Galbraith, 1967). Le nouveau système financiarisé de gouvernance des entreprises représente une déclaration de guerre aux syndicats, car il repose sur une stratégie visant à optimiser les profits à court terme – ce qui implique une prise de risques, un versement de dividendes plus élevés et une valeur plus faible des actions – et sur une absence d'investissement à long terme et de création d'emplois (voir Hein, 2012).

D'un côté, le système favorisant les actionnaires a abouti à des salaires tellement élevés qu'ils en deviennent indécents, pour les dirigeants, les cadres et les intermédiaires financiers; de l'autre côté, la direction des entreprises a eu recours à toutes les stratégies dont elle disposait pour réduire les salaires des travailleurs qualifiés et non qualifiés, notamment en délocalisant, et en préférant les emplois précaires au nom de la flexibilité.

De 1980 à la fin de 2010, le taux de syndicalisation a continuellement baissé; il est passé dans les pays de l'Union européenne de 55 à 39,6 pour cent et dans les pays de l'OCDE de 32,7 à 17,5 pour cent. Parmi les pays dont le taux de syndicalisation a été divisé par deux ou plus au cours de ces trente années figurent l'Australie, la République de Corée, les Etats-Unis, la France, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, le Royaume-Uni et la Turquie (OCDE, 2013). Cette tendance résulte de la mise en place de politiques radicales de libéralisation des marchés qui ont créé un climat juridique et idéologique hostile aux syndicats. Dans les pays de l'OCDE, les industries où le taux de syndicalisation était traditionnellement élevé ont perdu de leur importance par rapport aux industries dont le taux de syndicalisation est traditionnellement faible. Les entreprises ont eu de plus en plus souvent recours à l'externalisation de la production vers des entreprises sans syndicats, ce qui a entraîné une augmentation des emplois précaires.

La perte de puissance des syndicats a abouti à une plus grande dispersion des salaires. Cela s'explique par le fait que les syndicats incluent presque toujours un élément de solidarité dans les processus de négociation des salaires, et tentent de s'opposer au développement de secteurs avec de très bas et de très hauts salaires. Les analyses empiriques font apparaître un consensus général sur le fait qu'il existe une corrélation entre un taux de syndicalisation élevé et une dispersion des salaires relativement faible (voir Kierzenkowski et Koske, 2012).

Il est essentiel d'avoir un processus coordonné de négociation des salaires, non seulement pour permettre le développement fonctionnel des salaires du point de vue macroéconomique, mais aussi pour empêcher une dispersion inacceptable des salaires. Une coordination verticale dans une branche d'activité est indispensable pour surmonter les difficultés des négociations entreprise par entreprise. Les négociations décentralisées au niveau de l'entreprise n'augmentent pas seulement la dispersion des salaires, mais elles peuvent aussi exercer des pressions en faveur d'augmentations de salaires exagérées dans les secteurs où les salaires des entreprises les plus rentables servent d'étalon pour toutes les augmentations de salaires de ce secteur. Soskice (1990, p. 48) parle de «système pervers de coordination» aboutissant à des augmentations de salaires indues. En situation de crise, les incitations micro-économiques à baisser les salaires peuvent entraîner, à l'inverse, une réduction générale des salaires et une déflation⁸.

Il est cependant nécessaire d'avoir également une coordination horizontale entre les différents secteurs. S'il n'existe qu'une coordination verticale, la productivité du secteur aura tendance à faire partie des étalons servant à l'évolution des salaires du secteur. Cela entraîne des augmentations de

8. La déflation au Japon peut s'expliquer de cette façon (Herr et Kazandziska, 2010).

salaires dans les industries où la productivité s'accroît fortement, alors que les salaires restent bas dans les industries où la productivité est basse ou n'augmente que lentement. Ou alors, un secteur très rentable, par exemple le secteur minier, donne des salaires très élevés alors que d'autres secteurs n'offrent que des salaires très bas.

Si l'on examine l'évolution récente des niveaux et du degré de coordination de la négociation salariale, on ne peut qu'être frappé par la tendance à négocier au niveau de l'entreprise et à une réduction de la coordination (Du Caju et coll., 2008). Aux Etats-Unis par exemple, alors qu'après la seconde guerre mondiale prédominait le système de la négociation pilote⁹, il n'y a plus aucune coordination de nos jours (Levy et Temin, 2010).

Il existe potentiellement une grande différence entre le taux de syndicalisation et le taux de couverture des travailleurs par la négociation salariale. Dans certains pays, des institutions du marché du travail étendent les résultats des négociations salariales à des travailleurs non syndiqués. En France, par exemple, le résultat des négociations salariales est étendu presque automatiquement à tous les travailleurs d'une branche d'activité par le biais d'une législation. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le taux de couverture des travailleurs par la négociation salariale n'a pas baissé aussi sévèrement que le taux de syndicalisation (Du Caju et coll., 2008). En Europe toutefois, la Troïka (formée de la Commission de l'Union européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international) exerce actuellement des pressions sur les pays en crise comme l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal pour que les négociations salariales se tiennent plutôt au niveau des entreprises et pour une réduction radicale des mécanismes d'extension (voir Blanchard, Jaumotte et Loungani, 2013).

En résumé, nous avons à l'un des extrêmes des négociations salariales au niveau de l'entreprise qui fondent l'évolution des salaires sur l'évolution de la productivité dans l'entreprise concernée et où il n'existe pas de mécanismes d'extension; à l'autre extrême, un système de négociation salariale coordonné verticalement et horizontalement au niveau sectoriel, ou même au niveau national, qui fonde l'évolution des salaires dans toutes les branches d'activités sur l'évolution macroéconomique de la productivité. Dans ce système, les mécanismes d'extension sont très répandus. La dispersion des salaires devrait être plus élevée dans le premier scénario que dans le second.

Les politiques du marché du travail et les salaires minimaux

Dans de nombreux pays, les politiques publiques ont autorisé des conditions de travail précaires avec de bas salaires et ont activement encouragé le développement d'un secteur faiblement rémunéré (OCDE, 1994). Dans les pays

9. Il s'agit ici de *pattern bargaining*.

de l'OCDE par exemple, les politiques destinées à protéger les travailleurs réguliers n'ont pas vraiment changé, alors que la protection des travailleurs temporaires a considérablement baissé dans 11 des 23 pays, où ont été créés des marchés du travail à deux vitesses, avec des emplois précaires généralement mal payés. Au bas de l'échelle des salaires, une autre politique a consisté à maintenir les salaires minimaux à un niveau très bas. En Australie, en Belgique, en Espagne, aux Etats-Unis, en Irlande, aux Pays-Bas, en Pologne et en République tchèque, les salaires minimaux ont baissé par rapport au salaire médian. Les niveaux des salaires minimaux légaux sont particulièrement faibles au Canada, aux Etats-Unis et au Japon, où ils représentent environ 40 pour cent du salaire médian ou moins (OCDE, 2012b, p. 112).

Dès qu'un secteur moins réglementé se développe sur le marché du travail – par exemple celui des travailleurs temporaires –, cela incite les entreprises à externaliser la production ou certaines tâches vers ce secteur dérégulé ou à remplacer les travailleurs réguliers par des travailleurs précaires. En outre, certains emplois autrefois tenus par des salariés sont proposés à des travailleurs indépendants. Il est évident que ces évolutions induisent une plus grande dispersion des salaires et plus d'inégalités en général. La concurrence entre les législations aboutit à une érosion accélérée du secteur réglementé de l'économie, car les entreprises sont encouragées et poussées par la concurrence à recourir de plus en plus souvent au secteur dérégulé de l'économie.

L'évolution du segment des hauts salaires

La rémunération des dirigeants a explosé de façon spectaculaire depuis les années 1970 dans tous les secteurs et surtout dans le secteur financier, grâce aux augmentations de salaires et au versement de primes. Les superstars du sport, du cinéma, de la télévision et de la mode obtiennent des rémunérations inimaginables il y a trente ans, très souvent grâce aux nouvelles technologies de communication de masse. Le revenu des dirigeants les mieux payés et des célébrités a très certainement modifié la perception de ce qu'est un salaire équitable.

Recommandations politiques

Les recommandations politiques qui suivent portent sur différents niveaux de décision politique et dépendent de la probabilité de leur mise en œuvre dans un avenir proche. Même s'il est peu probable que certaines d'entre elles soient appliquées à court terme pour des raisons politiques, elles sont incluses ici pour montrer la gravité du problème et dans l'espoir d'inspirer tôt ou tard des militants ou des décideurs politiques.

Les salaires minimaux

Un salaire minimal légal peut directement comprimer la partie basse de la dispersion des salaires; il s'agit d'un instrument efficace auquel les gouvernements *peuvent* avoir recours. Il vaut mieux que le salaire minimal soit fixé par une institution tripartite dans le cadre d'une négociation nationale. La Low Pay Commission (LPC – Commission des bas salaires) au Royaume-Uni est un des modèles possibles; elle se compose de trois groupes, les représentants des travailleurs, ceux des employeurs et le groupe d'experts indépendants, qui ont chacun un tiers des membres. La LPC recommande une certaine augmentation des salaires minimaux; mais c'est le gouvernement qui a le dernier mot. Le nombre de salaires minimaux dans un pays devrait être aussi réduit que possible pour éviter les ambiguïtés; les ajustements devraient se faire annuellement et refléter de façon appropriée les modifications comme l'évolution de la productivité macroéconomique, ou les stratégies visant à atteindre un pourcentage défini entre les salaires minimaux et les salaires médians ou moyens. En outre, le salaire minimal ne devrait pas être automatiquement couplé aux retraites et aux transferts sociaux pour éviter les contraintes budgétaires; il vaut mieux cibler un certain pourcentage des salaires médians ou moyens pour déterminer le niveau du salaire minimal plutôt que d'utiliser un panier de biens impossible à définir de façon satisfaisante (Herr et Kazandziska, 2011). Cependant, même les institutions les mieux conçues ne peuvent rien faire si les syndicats et les partis politiques favorables aux travailleurs ne se mobilisent pas en faveur d'une hausse des salaires minimaux, et ces institutions ne disposent pas du pouvoir de mettre en œuvre les salaires minimaux ni de vérifier l'application du salaire minimal légal (Benassi, 2011).

Dans certains pays, l'évolution du salaire minimal remplace la coordination macroéconomique des salaires. Les modifications des salaires minimaux légaux donnent un signal pour l'évolution des salaires dans l'ensemble de l'économie. Cela peut fonctionner dans les pays où les syndicats sont très faibles et si des facteurs comme l'évolution de la productivité macroéconomique et les objectifs en matière d'inflation servent d'orientation pour le niveau des augmentations de salaires (voir ci-dessous). Dans certains pays, les salaires minimaux sont différenciés selon les régions même pour des métiers spécifiques. Comme nous l'avons déjà vu, ce modèle peut être utile pour les pays où les syndicats sont faibles car il assure un lien entre l'évolution des salaires et les besoins macroéconomiques. Mais il ne favorise pas une structure égalitaire des salaires et n'accorde pas aux syndicats de rôle important dans les négociations salariales; voilà pourquoi ce modèle n'est certainement pas le meilleur. Les salaires minimaux légaux devraient établir un plancher salarial pour tous, surtout dans les secteurs où les syndicats sont faibles. Des négociations salariales devraient ensuite être menées pour les salaires au-dessus du salaire minimal.

La politique de salaire minimal du Brésil est un exemple positif. De 2004 à 2013, le salaire minimal a augmenté de 64 pour cent en termes réels. Cette croissance soutenue est en partie le résultat de grandes négociations entre le gouvernement brésilien et les syndicats (Barbosa de Melo et coll., 2012). Son impact va bien au-delà du revenu des travailleurs, car de nombreuses politiques sociales utilisent le salaire minimal comme plancher, par exemple les retraites ainsi que les indemnités de chômage et d'autres allocations sociales. Et, lorsque le salaire minimal augmente, les revenus des travailleurs les moins rémunérés augmentent aussi. Ainsi, c'est l'ensemble de la structure des revenus du travail qui est concernée.

Taux de syndicalisation et systèmes de négociation des salaires

Augmenter le taux de syndicalisation est évidemment un bon moyen de réduire la dispersion des salaires. Cependant, on ne crée pas des syndicats forts du jour au lendemain; cela implique l'existence d'un certain environnement social et politique dans le pays. La législation peut renforcer les syndicats et notamment le processus de négociation des salaires.

La négociation salariale au niveau de l'entreprise aboutit presque automatiquement à une dispersion des salaires élevée au sein d'une branche d'activité et dans l'ensemble de l'économie. Cela rend les négociations sectorielles très souhaitables. Cependant, lorsque certains secteurs d'un pays sont en mesure de faire pression pour obtenir des salaires relativement plus élevés que d'autres, la dispersion des salaires peut quand même être élevée. Il est donc important d'avoir une coordination horizontale de l'évolution des salaires¹⁰. Dans un système de négociation salariale coordonnée, l'évolution de la production macroéconomique devrait jouer un rôle central dans les négociations. Le fil conducteur doit être l'évolution de la productivité à moyen terme pour lisser les fluctuations à court terme de la productivité dues à la conjoncture économique et mesurées au niveau statistique. En outre, il faudrait tenir compte des objectifs du pays en matière d'inflation (Herr et Horn, 2012). Ce système de négociation salariale accroît le prix relatif des produits pour lesquels les gains de productivité sont faibles par rapport aux secteurs dont la productivité augmente rapidement.

10. Théoriquement, une négociation salariale pilote peut fonctionner dans un système de négociations des salaires au niveau de l'entreprise. Dans ce cas, le cycle de négociation des salaires démarre dans quelques grandes entreprises et le résultat donne le ton pour l'évolution des salaires dans d'autres entreprises (c'était le cas traditionnellement aux États-Unis et au Japon après la seconde guerre mondiale). Des organisations d'employeurs fortes peuvent également induire un développement plus égalitaire des salaires (voir Soskice, 1990). De tels mécanismes demeurent cependant imparfaits et peuvent facilement s'éroder dans un contexte de crise.

Si le taux de syndicalisation n'est pas suffisant, et qu'il n'y a pas assez d'associations d'employeurs pour garantir une évolution égale des salaires dans un secteur donné, il est nécessaire d'avoir une action et une régulation du gouvernement pour étendre les résultats de la négociation. L'Autriche est un cas intéressant dans ce sens, car toutes les entreprises de ce pays sont obligées de s'affilier aux associations d'employeurs. Dans la plupart des pays où la dispersion des salaires est réduite, et où le taux de syndicalisation est relativement faible, le gouvernement déclare que le résultat des négociations salariales est contraignant pour toutes les entreprises du secteur. La France en est un bon exemple, car elle utilise les mécanismes d'extension presque automatiquement et elle a été en mesure de réduire la dispersion des salaires en dépit d'un faible taux de syndicalisation et à l'inverse de la tendance internationale. Le désavantage des mécanismes d'extension est que les travailleurs qui ne sont pas syndiqués peuvent faire cavalier seul en profitant des avantages de la syndicalisation sans en porter les coûts. Dans certains pays, en Afrique notamment, les travailleurs non syndiqués doivent payer une taxe de négociation inférieure à la cotisation syndicale pour renforcer le pouvoir financier des syndicats.

Délocalisations, externalisations et gouvernance des entreprises

L'externalisation à l'intérieur du pays et la délocalisation renforcent le capital et affaiblissent les travailleurs. La délocalisation n'est pas mauvaise en soi, et elle peut – en tant que commerce international – accroître le bien-être des nations grâce à la spécialisation et à l'approfondissement de la division internationale du travail. Elle peut même être bénéfique pour les travailleurs d'une entreprise qui délocalise si elle contribue à l'expansion de l'entreprise mère. Mais il est nécessaire de «gérer» les conséquences sociales des délocalisations. Cela peut se faire avec une approche favorisant les parties prenantes qui permet aux syndicats d'exercer une influence sur les décisions en matière d'investissement, et en augmentant les coûts de la délocalisation par le biais d'une protection stricte contre les licenciements et d'autres obstacles juridiques. Les entreprises étrangères qui reçoivent les fonctions délocalisées doivent respecter des conditions de travail décentes. On peut y arriver en aidant les syndicats et la législation du travail dans les pays où se situe la production, et avec le contrôle des fournisseurs par l'entreprise qui délocalise. La mobilisation politique en faveur du travail décent conjointement avec l'Organisation internationale du Travail et la solidarité internationale entre syndicats peuvent y contribuer.

Il faut empêcher les externalisations dans un pays à partir du moment où elles se fondent sur un arbitrage entre plusieurs législations. On peut les réduire en couvrant le plus grand nombre possible de travailleurs par

les négociations collectives, et grâce à un processus de négociation coordonné de façon horizontale. L'autre possibilité est d'obliger les entreprises qui reçoivent les tâches externalisées à payer les mêmes salaires que l'entreprise qui externalise. Il existe aussi d'autres moyens de réduire l'impact des externalisations: dans le droit du travail brésilien par exemple, les entreprises qui externalisent une partie de leurs activités à d'autres entreprises restent malgré tout responsables des droits au travail des travailleurs dans les entreprises sous-traitantes. Ce qui signifie que même les entreprises de services – les sous-traitants – doivent respecter la législation brésilienne du travail (Tilly et coll., 2013).

Il est nécessaire d'abandonner le système de gouvernance des entreprises favorisant les actionnaires qui prévaut actuellement pour nombre de raisons. L'une des plus importantes est de réduire la dispersion des salaires et en même temps d'augmenter la qualité de la gouvernance des entreprises. Dans un système qui favorise les parties prenantes, la stratégie de la direction qui consiste à soutenir un segment à bas salaires avec des emplois précaires trouve ses limites dès que des syndicats forts ont leur mot à dire sur les décisions de la direction. Deuxièmement, dans un système favorable aux parties prenantes, la direction est aussi contrôlée par les syndicats, et le paiement de salaires exagérés et de primes indécentes ne pourra pas s'implanter. Il est donc nécessaire de réintroduire la gouvernance des entreprises en faveur des parties prenantes pour faciliter la mise en place d'un système plus égalitaire.

Conclusion

Les politiques publiques sont essentielles pour réduire la dispersion des salaires. Divers domaines sont importants à ce sujet. Tout d'abord, les gouvernements devraient utiliser les salaires minimaux légaux pour réduire la dispersion des bas salaires. Deuxièmement, les gouvernements peuvent recourir à des mécanismes d'extension en déclarant les résultats de la négociation salariale contraignants pour des branches d'activités entières. Troisièmement, les gouvernements peuvent réguler les marchés du travail pour lutter contre toutes les formes d'emplois précaires. La diminution du secteur dérégulé est essentielle pour réduire la dispersion des salaires¹¹. Il est aussi important de diminuer le temps de travail dans les pays développés comme dans les pays en développement, en donnant la priorité au temps de travail des salariés ayant

11. Ces dernières années, le Brésil a connu certains succès dans la réduction du secteur dérégulé en incitant les petites entreprises à s'enregistrer grâce à des exonérations de taxes, des subventions et l'accès au crédit formel qui est meilleur marché que le crédit des prêteurs. Une des incitations importantes pour réduire le secteur informel consiste à donner aux travailleurs et aux petits entrepreneurs accès au système formel de sécurité sociale dès qu'ils font partie du secteur formel. Enfin, il y a bien sûr le renforcement de la répression pour faire respecter la loi et réduire ainsi le secteur informel (Baltar et coll., 2010).

des contrats types et de réduire le nombre d'emplois à temps partiel et d'emplois précaires. Quatrièmement, les gouvernements ont la possibilité de renforcer le pouvoir des syndicats dans les entreprises par le bais des droits de codécision. Cinquièmement, les gouvernements peuvent suivre des politiques macroéconomiques favorisant le plein emploi et réduisant les chocs économiques. Ils peuvent se servir de leur influence pour favoriser un système de gouvernance mondial plus stable. Les travailleuses bénéficieront notamment des mesures qui viennent d'être exposées.

Les politiques visant à réduire les inégalités de revenus devraient aussi accroître la part des salaires. Dans ce domaine, il est essentiel de réguler les marchés financiers nationaux et internationaux, et de lutter contre la recherche de rentes; cela implique la création d'une concurrence entre les entreprises, la standardisation des produits financiers, de laisser les monopoles naturels dans le domaine public, etc. Les gouvernements peuvent aussi jouer un rôle important dans la redistribution en utilisant les impôts et le système des transferts et en fournissant des biens publics.

Mais, en définitive, la dispersion des salaires dépend également de l'étendue de la solidarité au sein de la classe ouvrière: les syndicats doivent se battre pour obtenir une coordination verticale et horizontale et une faible dispersion des salaires. Toutes les composantes de la classe ouvrière ne sont pas forcément favorables à une compression de la dispersion des salaires. Mais elle est nécessaire pour surmonter les inégalités.

La réduction de la dispersion des salaires ne détruit pas les emplois. Bien au contraire: elle augmente la demande de consommation, car les groupes ayant les plus bas revenus consomment une plus grande partie de leurs revenus que les groupes à revenus plus élevés. Mais la réduction de la dispersion des salaires n'est pas – en dépit de ses effets positifs sur la demande – une machine à créer des emplois qui garantit automatiquement une augmentation de l'emploi. Les politiques visant à réduire la dispersion des salaires sont un des éléments d'une politique globale en faveur d'une société inclusive, du plein emploi et d'un niveau acceptable d'inégalités de revenus. Il faut aussi une gestion active de la demande incluant la demande d'investissement et la demande publique. Un système de négociation coordonnée des salaires avec une faible dispersion des salaires est très vite sous pression dès que quelques entreprises ou quelques secteurs économiques sont confrontés à des chocs économiques, généralement provoqués par des crises économiques profondes et des mouvements importants et soudains des taux de change. Pour fonctionner correctement, une politique des revenus devrait viser à assurer une faible dispersion des salaires, une économie stable et le plein emploi. Il est nécessaire d'entreprendre des réformes institutionnelles et politiques profondes à différents niveaux (voir Dullien, Herr et Kellermann, 2011).

Références bibliographiques

- Baltar, P. E.; Santos, A. L.; Krein, J. D.; Leone, E.; Weishaupt Proni, M.; Moretto, A.; Maia, A. G.; Salas, C. 2010. *Moving towards decent work. Labour in the Lula government: Reflections on recent Brazilian experience*, Global Labour University, Working Paper No. 9, GLU, Berlin.
- Barbosa de Melo, F. L.; Figueiredo, A.; Mineiro, A. S.; Arbulu Mendonça, S. E. 2012. «Le sauvetage du salaire minimum en tant qu'outil de développement au Brésil», *Journal international de recherche syndicale*, vol. 4, n° 1, pp. 33-52, BIT, Genève.
- Benassi, C. 2011. *The implementation of minimum wage: Challenges and creative solutions*, Global Labour University, Working Paper No. 12, GLU, Berlin, BIT, Genève.
- Blanchard, O.; Jaumotte, F.; Loungani, P. 2013. *Labour market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession*, Fonds monétaire international, Staff Discussion Note No. 13/2, FMI, Washington DC.
- Blinder, A. 2006. «Offshoring: The next industrial revolution?», *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 2, pp. 113-128.
- Du Caju, P.; Gautier, E.; Momferatou, D.; Ward-Warmedinger, M. 2008. *Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan*, Working Paper Series No. 974, Banque centrale européenne. Disponible à l'adresse <<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp974.pdf>>.
- Dullien, S.; Herr, H.; Kellermann, C. 2011. *Decent capitalism: A blueprint for reforming our economies*, Pluto Press, Londres.
- Dünhaupt, P. 2013. *Determinants of functional income distribution: Theory and empirical evidence*, Global Labour University, Working Paper No. 18, GLU, Berlin, BIT, Genève.
- Eurostat. 2013. European Commission Earnings Database, gender pay gap statistics. Disponible à l'adresse <ecpp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Feenstra, R.; Hanson, G. 1995. *Foreign investment, outsourcing and relative wages*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5121, NBER, Cambridge MA.
- Felipe, J.; McCombie, J. 2013. *The aggregate production function and the measurement of technical change* (Prologue «Not even wrong»), Edward Elgar, Cheltenham.
- Galbraith, J. K. 1967. *The new industrial state*, Houghton Mifflin, Boston. [*Le nouvel Etat industriel – essai sur le système économique américain*, Editions Gallimard, 1989, Paris.]
- Gehaltsvergleich. 2013. Base de données en ligne. Disponible à l'adresse <<http://www.gehaltsvergleich.com/berufe-g.html>>.
- Harcourt, C. G. 1972. *Some Cambridge controversies in the theory of capital*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Harvey, D. 2005. *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Hein, E. 2012. *The macroeconomics of finance-dominated capitalism – and its crisis*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Heine, M.; Herr, H. 2013. *Volkswirtschaftslehre: Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie*, 4^e édition, Oldenbourg, Munich.

- Herr, H. 2011. «International monetary and financial architecture», dans l'ouvrage publié sous la direction de E. Hein et E. Stockhammer, *A modern guide to Keynesian macroeconomics and economic policies*, Edward Elgar, Cheltenham.
- ; Horn, G. 2012. *Wage policy today*, Global Labour University, Working Paper No. 16, GLU, Berlin, BIT, Genève.
- ; Kazandziska, M. 2010. «Le marché du travail et la déflation au Japon», *Journal international de recherche syndicale*, vol. 2, n° 1, pp. 87-108, BIT, Genève.
- ; —. 2011. *Principles of minimum wage policy: Economics, institutions and recommendations*, Global Labour University, Working Paper No. 11, GLU, Berlin, BIT, Genève.
- ; Ruoff, B. 2014. *Wage dispersion: Empirical developments, explanations, and reform options*, Global Labour University, Working Paper No. 24, GLU, Berlin.
- Keynes, J. M. 1930. *A treatise on money*, Cambridge University Press, Cambridge.
- . 1936. *The general theory of employment, interest and money*, Cambridge University Press, Cambridge. [*Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Editions Payot, 1942, Paris.]
- Kierzenkowski, R.; Koske, I. 2012. *Less income inequality and more growth: Are they compatible? Part 8. The drivers of labour income inequality – A literature Review*, OECD Economics Department Working Papers No. 931, OCDE, Paris.
- Krugman, P. 1994. «Competitiveness: A dangerous obsession», *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 2, pp. 28-44.
- Levy, F.; Temin, P. 2010. «Institutions and wages in post-World War II America», dans l'ouvrage publié sous la direction de C. Brown, B. Eichengreen, M. Reich, *Labour in the era of globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 15-50.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 1994. *The OECD jobs study: Facts, analysis, strategies*, OCDE, Paris.
- . 2012a. Statistiques. Disponibles à l'adresse <<http://www.oecd.org/statistics>>.
- . 2012b. *Toujours plus d'inégalité: pourquoi les écarts de revenus se creusent*, OCDE, Paris.
- . 2013. Base de données sur la distribution des revenus. Disponible à l'adresse <www.oecd.org>.
- Roxburgh, C.; Lund, S.; Piotrowski, J. 2011. *Mapping global capital markets 2011*, McKinsey Global Institute, New York.
- Soskice, D. 1990. «Wage determination: The changing role of institutions in advanced industrialized countries», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, n° 4, pp. 36-61.
- Stiglitz, J. E. 2012. *Le prix de l'inégalité*, Les liens qui libèrent, Paris.
- Tilly, C.; Agarwala, R.; Mosoetsa, S.; Salas, C.; Sheikh, H. 2013. *Final Report: Informal worker organizing as a strategy for improving subcontracted work in the textile and apparel industries of Brazil, South Africa, India and China*, University of California, Institute for Research on Labor and Employment, Los Angeles.
- Trading Economics. 2013. Journal en ligne. Disponible à l'adresse <<http://www.tradingeconomics.com/world/trade-percent-of-gdp-wb-data.html>>.

Les politiques sociales ciblées et les politiques sociales universalistes sont-elles complémentaires ou concurrentes?

*Aperçus du Brésil, de l'Inde
et de l'Afrique du Sud*

Bernhard Leubolt

Université des sciences économiques et sociales, Vienne

Karin Fischer

Université de Linz

Debdulal Saha

Institut de sciences sociales Tata, Guwahat

Depuis les années 1980, les politiques sociales ciblées figuraient tout en haut de l'agenda social des pays du Sud. En raison des politiques de restrictions budgétaires consécutives aux programmes d'ajustement structurel, les gouvernements ont réduit leurs dépenses. C'est dans ce contexte que l'on a souvent adopté des politiques sociales ciblées. Les défenseurs de ces politiques (par exemple Seekings, 2012) se sont réjouis de ces réformes qui favorisent les pauvres. Les transferts en espèces et les programmes de paiement en espèces en échange d'un travail sont des exemples emblématiques des programmes de réduction de la pauvreté récemment mis en place. La pauvreté généralisée n'a pas été la seule justification du passage à des politiques sociales en fonction des ressources pour les gouvernements. L'une des grandes critiques à l'encontre des systèmes de protection sociale existant dans les pays du Sud est qu'ils ne favorisent qu'une toute petite partie de la population: ceux qui participent à l'industrialisation par substitution aux importations. Les travailleurs de l'industrie, les employés de la fonction publique et les militaires ont droit à la sécurité sociale alors que la grande majorité des travailleurs – ceux du secteur informel, les travailleurs ruraux et les paysans, les peuples indigènes et les femmes qui n'ont pas d'emploi – en restent exclus (Wehr, 2009). Alors qu'il a fallu des décennies pour que les systèmes «bismarckiens» de protection sociale soient étendus à de grandes parties de la population en Europe continentale, il n'en a pas été de même dans les pays en développement. Dans les pays du Sud, les marchés du travail sont beaucoup moins formalisés. Dans des cas comme l'Inde ou le Brésil, les régimes de protection sociale bismarckiens ont abouti à un ciblage régressif et à un «universalisme stratifié» (Filgueira, 2005). En raison de l'importance du secteur informel et de la forte segmentation des marchés du travail, c'est essentiellement la tranche des revenus les plus élevés qui bénéficie des transferts publics. Autrement dit, les approches censées être universelles sont incapables de respecter ce critère d'universalisme dans la mesure où elles ne font que refléter un marché du travail segmenté en fonction des races et des sexes qui excluent de nombreux groupes de population. La stratification ou le «faux universalisme» (Powell, 2009) ne tient pas compte de la différence de répartition des gens au niveau économique et social. Certes, cela permet de fournir une protection sociale à une partie de la main-d'œuvre, mais sans pouvoir réduire les inégalités globales; et, notamment lorsque sa couverture est très limitée, cette protection sociale renforce les inégalités existantes.

Le système du ciblage n'a cependant pas été épargné par les critiques non plus. On lui reproche fréquemment d'être au cœur du «néolibéralisme à visage humain» (JEP, 2003) ou du «libéralisme inclusif» (Porter et Craig, 2004); les critiques ont souvent épinglé les problèmes d'asymétrie des informations, les erreurs d'inclusion ou d'exclusion, les processus coûteux d'enregistrement pour les pauvres, la distorsion des aides ou la stigmatisation des bénéficiaires. En outre, le raisonnement qui sous-tendait le ciblage vers les pauvres était souvent le même que celui qui était utilisé pour démanteler les droits du travail formel.

Thandika Mkandawire (2005) est un critique bien connu du système de ciblage. Il explique que le ciblage remet en cause les droits sociaux: seuls les «pauvres méritants» qui ont passé le test du niveau de ressources ont accès aux aides. L'examen des ressources est souvent coûteux, et produit des relations de clientélisme entre les pauvres et les fonctionnaires. De plus, alors que les mesures universalistes suscitent une solidarité entre la classe ouvrière et les classes moyennes, le système du ciblage exclut la classe moyenne des services sociaux.

Voilà pourquoi Mkandawire (2004) défend la «protection sociale du développement»: au lieu d'avoir des stratégies très ciblées de réduction de la pauvreté, les politiques sociales devraient être intégrées dans une gamme plus large de politiques économiques et sociales. Elles devraient être considérées comme des interventions collectives dans l'économie pour avoir une influence sur l'accès à des moyens d'existence et à des revenus appropriés et sûrs et sur l'incidence de ces derniers (Seekings et Nattrass, 2005, proposent une vision similaire). En suivant cette approche holistique, nous allons procéder à une nouvelle évaluation des liens entre politiques sociales ciblées et politiques sociales universalistes dans les pays du Sud. Nous analyserons les dernières évolutions dans trois pays qui ont récemment procédé à une réforme de leurs politiques sociales: l'Afrique du Sud et le Brésil ont introduit des transferts en espèces et l'Inde a expérimenté des programmes de transferts d'aliments et un programme d'emploi.

Pour ces pays, nous examinerons les différentes formes d'intégration sociale, à savoir la protection sociale, l'assistance ciblée et l'universalisme. Nous analyserons également les groupes historiquement inclus ou exclus du système de protection sociale. C'est sur cette base que nous répondrons aux questions suivantes sur les évolutions récentes: Les prestations ont-elles augmenté? Le nombre de bénéficiaires a-t-il augmenté? Quel est le statut juridique des personnes qui bénéficient des prestations? En outre, nous procéderons à l'analyse des budgets afin d'évaluer le lien entre infrastructures et services sociaux, prestations en espèces et programmes d'allocations conditionnelles. Nous aborderons également la question des utilisateurs des services.

Le Brésil

Le Brésil a été l'un des derniers pays à abolir l'esclavage, en 1888. Même après l'abolition, la grande majorité des anciens esclaves ont continué d'être exclus. L'introduction de politiques sociales au début du XX^e siècle a reproduit cette structure historique d'exclusion: les droits sociaux et les droits du travail n'ont été accordés qu'à une petite minorité de travailleurs: les travailleurs du secteur formel (essentiellement dans l'industrie). Pour les travailleurs du secteur informel, l'aide aux pauvres se faisait de façon prédominante par le biais

du clientélisme ou de l'assistanat, c'est-à-dire par le biais du réseau familial ou de la philanthropie des propriétaires terriens ou de l'Eglise. Ce système a été décrit comme un système «conservateur informel» (Barrientos, 2004), car les droits n'étaient accordés qu'à certains groupes (et étaient donc souvent considérés comme des «privilèges»), tous les autres groupes dépendant de mesures informelles. Ce système a perduré avec de légères modifications jusqu'à la fin de la dictature militaire des années 1980 (Leubolt, 2013). Durant le processus de démocratisation, les mouvements sociaux ont commencé à revendiquer des services plus démocratiques ainsi que l'extension des droits sociaux aux groupes jusqu'alors exclus et marginalisés. On peut voir leur influence sur la Constitution de 1988, qui a modifié la trajectoire du Brésil en matière de protection sociale: elle établissait des normes minimales pour la sécurité sociale (ANFIP, 2008), qui peuvent être considérées comme une étape importante vers les droits sociaux et la protection sociale universels. Pour la première fois, les populations rurales étaient incluses dans le système de protection sociale.

Cependant, les années 1990 se sont avérées une décennie de réformes économiques néolibérales. Ces réformes, commencées en 1990, se sont accélérées avec un programme de réduction de l'inflation intitulé «Plano Real» en 1994, mis en œuvre par le ministre des Finances de l'époque, Fernando Henrique Cardoso, qui est ensuite devenu président en 1995. Alors que les pauvres étaient initialement sortis gagnants du succès de la lutte contre l'hyperinflation, l'instabilité économique a provoqué des crises se traduisant par une détérioration des conditions de travail. En outre, les fonds publics ont été utilisés pour sauver les banques et les investisseurs internationaux. Les problèmes budgétaires qui ont suivi ont mis en danger la réalisation des droits sociaux par le biais des politiques sociales: les dépenses sociales du gouvernement central sont passées de 11,24 pour cent du PIB en 1995 à seulement 13,82 pour cent en 2005 alors que la réforme du système des retraites et les nouveaux programmes d'assistance sociale exigeaient des investissements de 2,77 pour cent du PIB (IPEA, 2011, p. 12). L'une des conséquences immédiates de l'universalisation de la politique sociale dans des circonstances où le financement était insuffisant a été une détérioration de la qualité des services publics. Ce qui a entraîné un exode des classes supérieures et des classes moyennes du secteur public vers les écoles, les hôpitaux et les systèmes d'assurance privés. En 1990, 86,9 pour cent des enfants des 10 pour cent les plus riches de la population allaient à l'école publique. Ce chiffre est tombé à 18,49 pour cent en 1998. La participation des 10 pour cent les plus riches aux soins de santé publics est passée de 15,95 pour cent à 3,46 pour cent durant la même période (Ramos, 2000). Sous la présidence Cardoso, le gouvernement brésilien a favorisé une forme de «libéralisme inclusif»: seuls les «pauvres méritants» pouvaient recevoir une aide publique; en revanche, les groupes «non méritants» de la population étaient censés payer pour ces services.

Le changement de priorités en matière de dépenses (Leubolt, 2013) reflète le changement de système: les dépenses sur les infrastructures sociales (les installations sanitaires ou les logements) et les services sociaux (l'éducation et les soins de santé par exemple) ont diminué, alors que les dépenses en matière d'assistance sociale ciblée ont augmenté, passant de 1,6 pour cent du PIB en 1980 à 4,8 pour cent en 2005. En 2001, le gouvernement Cardoso a introduit le premier programme de transferts en espèces conditionnels au niveau national (Bolsa Escola et Bolsa Alimentação). Les familles pauvres recevaient une petite somme d'argent par enfant à condition qu'ils soient assidus à l'école et qu'ils aillent régulièrement chez le médecin. En outre, les subventions publiques sur le gaz ont été remplacées par des transferts modestes en espèces pour les pauvres nécessiteux (Auxílio Gás) en 2002. Cette année-là, ces programmes touchaient 5,1 millions de familles pour Bolsa Escola, 900 000 familles pour Bolsa Alimentação et 8,5 millions de familles pour Auxílio Gás (IPEA, 2007, p. 104).

A la suite de ce ciblage des politiques sociales, l'extrême pauvreté a reculé et les indicateurs correspondants comme celui de l'analphabétisme ont reculé. Mais, d'un autre côté, les conditions de travail se sont détériorées – le secteur informel est passé de 53,6 pour cent en 1992 à 55,5 pour cent en 2002 et le chômage est passé sur la même période de 6,4 à 9,2 pour cent (BIT, 2009, p. 2). La répartition des revenus fonctionnels a été modifiée au désavantage des salariés – la part des salaires dans le revenu total est passée de 45,4 pour cent en 1990 à 36,1 pour cent en 2002 (Vernengo, 2007, p. 87). Le coefficient de Gini s'est maintenu à un niveau très élevé (il était de 0,602 en 1996 et de 0,589 en 2002; www.ipeadata.gov.br).

Luiz Inácio Lula da Silva a remporté les élections présidentielles et a gouverné de 2003 à 2010. Dilma Rousseff, qui lui a succédé, continue à peu près dans la même voie. La stratégie économique n'a été que modestement modifiée jusqu'en 2006, et les politiques monétaires libérales ont persisté. Depuis la réélection de Lula en 2006, le modèle économique est devenu de plus en plus celui d'un «Etat favorisant le développement», c'est-à-dire un développement capitaliste impulsé par l'Etat essentiellement grâce à des investissements dans les infrastructures, qui sont passées de 0,31 pour cent du PIB en 2003 (1,42 pour cent si l'on inclut les entreprises publiques) à 1,25 pour cent (et 3,27 pour cent) en 2010 (Novy, 2012).

Lors de la prise de ses fonctions en 2003, Lula a déclaré que son gouvernement se concentrerait sur l'éradication de la faim. Au départ, c'est le programme Fome Zero (Zéro faim) qui était au cœur de ce dispositif; il reposait sur la coopération avec des acteurs privés. Mais, rapidement, l'accent a été mis sur l'expansion et l'amélioration de la coordination des programmes de transferts en espèces hérités du régime précédent en lançant le programme Bolsa Família, devenu la pierre angulaire du premier mandat de Lula (Singer, 2012). Ce programme fournit une sorte de substitut de revenus ou de complément de revenus aux familles pauvres. Les sommes payées dépendent du nombre

d'enfants par famille et des revenus. Par comparaison avec les programmes antérieurs de transferts en espèces, le gouvernement a augmenté les dépenses¹ et a réussi à élargir la couverture à plus de 13 millions de familles en 2012 (MDS, 2012). Bolsa Família a effectivement amélioré les conditions de vie de plus de 50 millions de Brésiliens pauvres, soit à peu près le quart de la population. La logique du ciblage a donc complètement changé. La couverture a été élargie au-delà des segments les plus pauvres de la société à des groupes beaucoup plus vastes de personnes autrefois marginalisées. On peut considérer cela comme une étape essentielle vers l'universalisation du ciblage.

L'analyse budgétaire (Leubolt, 2013) montre que les taux d'investissements dans les services sociaux ont baissé de 1995 à 2005; les dépenses en matière d'éducation sont passées de 0,95 pour cent du PIB en 1995 à 0,77 pour cent en 2005, alors que les dépenses de santé passaient de 1,79 à 1,59 pour cent sur la même période. À partir de 2006, cette tendance s'inverse, et des investissements supplémentaires commencent à affluer vers ces secteurs: les dépenses en matière d'éducation ont atteint 1,03 pour cent du PIB en 2009, et les dépenses de santé 1,85 pour cent (IPEA, 2011, p. 12). Les investissements publics dans les infrastructures (assainissement et logement) ont également connu une augmentation considérable à partir de 2005. Cette augmentation des taux d'investissements est essentiellement le résultat du programme de croissance économique, coordonné par Dilma Rousseff à partir du début de 2007. Contrairement à d'autres programmes comparables visant à promouvoir l'«Etat architecte du développement», ce programme se concentre principalement sur les infrastructures sociales dans les quartiers défavorisés – et notamment sur le logement et l'assainissement. En outre, l'Etat a considérablement accru ses investissements dans les politiques de l'emploi – en les faisant passer de 0,59 pour cent du PIB en 2005 à 0,91 pour cent en 2009. Ces investissements sont justifiés par un discours keynésien de croissance économique par la redistribution, qui joue un rôle essentiel dans la politique brésilienne et a été renforcé après l'élection de Rousseff en 2010 (Leubolt, 2013). Contrairement à l'approche des années 1990, les programmes ciblés de réduction de la pauvreté ne se sont pas substitués à la fourniture de services sociaux par l'Etat, mais ont complété les nouveaux investissements dans les services et les infrastructures. On peut donc considérer cette politique comme une tendance générale vers l'universalisation.

1. Selon le ministère brésilien du Développement social et de la Lutte contre la faim (MDS, 2012), les familles extrêmement pauvres ont été en mesure d'obtenir jusqu'à 308 reais brésiliens par mois en 2012, les familles pauvres jusqu'à 236 reais brésiliens: les familles éligibles (celles qui gagnent moins de 140 reais brésiliens par personne) ont obtenu 32 reais brésiliens par enfant (jusqu'à un maximum de 160 reais brésiliens), 38 reais brésiliens par adolescent de 16 à 17 ans (deux adolescents au maximum) et les familles gagnant moins de 70 reais brésiliens par personne ont obtenu un paiement mensuel supplémentaire de 70 reais brésiliens.

Dans les années 2000, les inégalités ont diminué. Les principaux facteurs de cette évolution ont été l'expansion remarquable des transferts en espèces et l'augmentation du salaire minimal, qui a presque triplé de 2003 à 2013 (une augmentation de 195 pour cent de janvier 2003 à janvier 2013) (www.ipeadata.gov.br). L'augmentation du salaire minimal n'a pas seulement eu un impact positif sur les conditions d'emploi, mais aussi sur les prestations sociales des pauvres, car la Constitution de 1988 établit un lien entre d'importantes prestations sociales et le salaire minimal. Dans le cas du Brésil, l'expansion des transferts en espèces s'est accompagnée d'une légère réduction des investissements dans les services sociaux et les infrastructures sociales jusqu'en 2005. Cette tendance correspond aux conceptions néolibérales de la politique sociale et peut être définie comme un processus de «monétarisation» (Fischer et Leubolt, 2012). À partir de 2006, cette tendance à la monétarisation s'inverse, avec une augmentation considérable des investissements dans les services sociaux et les infrastructures sociales. La stratégie globale est passée du «libéralisme inclusif» au «développement social», dans lequel la réduction des inégalités par l'intervention de l'État est considérée comme un facteur important pour augmenter la consommation et accélérer la croissance économique (Leubolt, 2013). Un des aspects importants de cette nouvelle stratégie consiste à renforcer les politiques sociales universalistes.

L'Inde

En Inde, la croissance économique était au cœur de l'agenda politique après l'indépendance, et considérée comme le moyen d'améliorer le bien-être social (Palriwala et Neetha, 2009). En dépit des promesses très larges d'amélioration du bien-être social inscrites dans le préambule de la Constitution, l'État est très peu intervenu avec des programmes sociaux. Parmi les objectifs qui semblaient à portée de main figurait l'engagement de fournir de l'eau potable et des services d'assainissement, de santé et d'éducation primaire à tous, quelle que soit leur position dans la hiérarchie sociale et économique. On peut donc dire que, durant la première période de planification, les idées universalistes prédominaient dans la logique et le discours public: l'accent était mis sur la fourniture publique de services dans le cadre de programmes de développement des communautés.

La redistribution des terres n'était pas une priorité, et seuls quelques États ont réussi à la mettre en œuvre. Concernant la population rurale, l'accent était mis sur la stabilité des prix des produits agricoles et sur l'accessibilité de l'alimentation. La sécurité sociale – au sens des retraites, des soins de santé et de maternité, de l'indemnisation des accidents du travail – était et demeure réservée aux travailleurs du secteur formel/organisé. De nos jours, 8 pour cent de la main-d'œuvre bénéficie de ce type d'«universalisme

stratifié» (NCEUS, 2007). En l'absence de politiques sociales globales, la production de sécurité sociale et de bien-être demeurerait – et demeure – l'apanage des institutions traditionnelles de la famille, du village et de la caste, ainsi que des autres communautés religieuses.

A la fin des années 1960, il apparaissait clairement que la croissance économique n'était pas suffisante pour engendrer le nombre d'emplois nécessaires pour absorber la croissance rapide de la main-d'œuvre. Lorsque la situation s'est aggravée avec la crise du secteur agricole, l'idée d'une «croissance avec redistribution» a été lancée (Shankar et Shah, 2010, pp. 118 et suivantes). Les services sociaux primaires ont été inclus dans le programme sur les besoins minimaux («minimum needs program»). L'accent était mis bien sûr sur les éléments de base d'une vie décente – la santé, la nutrition et l'alphabétisme – et sur les biens et services nécessaires pour les obtenir, comme le logement, l'assainissement, l'alimentation, la santé publique, l'approvisionnement en eau et l'enseignement primaire. Une autre composante historique de la sécurité sociale en Inde est le système de distribution publique qui fournit des produits alimentaires et des céréales alimentaires. Bien qu'il s'agisse d'un programme universellement accessible, ce système a généralement été considéré comme un instrument visant à garantir aux pauvres l'accès à une alimentation à des prix subventionnés. Alors que le gouvernement central en fixait les grandes lignes, sa mise en œuvre, et dans certains cas son financement également, relevait essentiellement des gouvernements des États. Dès lors, le système de protection sociale indien se caractérise par une grande disparité régionale (Kohli, 2010).

Parallèlement au programme sur les besoins minimaux, des programmes ciblés en faveur de l'emploi et pour lutter contre la pauvreté ont été mis en place. On y retrouve des programmes favorisant l'emploi indépendant, et des programmes d'emploi avec un salaire modeste partiellement versé en denrées alimentaires, ainsi que des programmes de création d'actifs et de crédits subventionnés. Depuis les années 1980, «l'universalisation des besoins minimaux» a été complétée par l'implication du secteur privé. La politique nationale de santé de 1983, par exemple, était ancrée dans les principes universels en recommandant des services de santé primaires universels complets pour tous. Parallèlement, cette politique appelait à l'extension du secteur privé de la santé. Les services onéreux destinés aux couches sociales les plus élevées devaient être fournis par le secteur privé (voir Shankar et Shah, 2010, pp. 127 et suivantes).

La tendance au ciblage des politiques, qui avait démarré au milieu des années 1980, s'est encore accentuée durant la période de réformes économiques. Suivant la propension générale à adopter une approche néolibérale en matière de politiques publiques, les programmes de lutte contre la pauvreté ont été réduits, et la politique de couverture universelle pour la distribution des céréales alimentaires destinée à garantir la sécurité alimentaire a été remplacée par des programmes ciblés. En d'autres termes, l'ancien

système universel de distribution publique ainsi que d'autres programmes sociaux ont vu leur portée réduite aux personnes dont le revenu était inférieur au seuil de pauvreté².

L'augmentation des dépenses du secteur social en termes réels, surtout après la formation d'une coalition de centre gauche en 2004, «réflétait l'impératif d'universaliser», mais elle n'a eu pour résultat qu'un saupoudrage parcimonieux des ressources sur de grands domaines, comme l'observent Shankar et Shah (2010, p. 121). Les dépenses présentent cependant une tendance haussière à long terme sur l'eau et l'assainissement (de 0,15 pour cent du budget de l'Etat en 1990-91 à 2,08 pour cent en 2012-13), la santé et les familles (de 0,22 pour cent du budget de l'Etat en 1990-91 à 2,06 pour cent en 2012-13) et l'éducation (de 0,30 pour cent du budget de l'Etat en 1990-91 à 4,52 pour cent en 2012-13). Ces données montrent que le gouvernement a relativement plus augmenté ses dépenses sur l'éducation ces dernières années (Mooij et Dev, 2004; gouvernement indien, 2013a).

Si l'on exclut les dimensions non financières de la pauvreté (c'est-à-dire la disponibilité des soins de santé et de l'éducation pour les ménages pauvres), on peut dire avec certitude que l'incidence de la pauvreté a été réduite ces dernières décennies, et à un rythme plus rapide dans les zones urbaines. Les inégalités (mesurées par les dépenses moyennes des ménages par personne) ont cependant considérablement augmenté dans les années qui ont suivi la réforme. Cette augmentation a été importante dans les zones rurales, mais nettement plus prononcée dans les zones urbaines (OCDE, 2010, pp. 161 et suivantes).

Afin d'identifier les différentes formes d'intégration sociale, nous avons observé deux programmes importants de la politique sociale de l'Inde ainsi que le système d'enseignement. L'universalisation de l'école primaire et ses objectifs essentiels – l'augmentation de la scolarisation et la lutte contre l'analphabétisme – étaient inscrits dans la Constitution. Un décret amendé de 2002 rend l'éducation gratuite et obligatoire pour tous les enfants de 6 à 14 ans. Avec l'accroissement des dépenses, la scolarisation, notamment celle des filles, a augmenté de façon significative, même si elle restait insuffisante par rapport à la hausse du nombre d'enfants en âge de scolarisation. Le taux de décrochage était élevé, et donc l'illettrisme de masse demeure une des caractéristiques persistantes de la société indienne. Une commission de l'éducation a demandé d'améliorer d'urgence la qualité de l'éducation et a recommandé dans son rapport final, rendu en 1966, d'augmenter la part du PIB consacrée à l'éducation. Cette mesure a été adoptée par les décideurs politiques, et le nombre d'écoles primaires et le taux de scolarisation ont augmenté, mais le taux de décrochage est resté très élevé. La nouvelle

2. En Inde, comme presque partout, la méthode du seuil de pauvreté, fondée sur une norme de la Commission de planification, fait l'objet d'un âpre débat (voir par exemple Deaton et Kozel, 2005).

politique d'éducation, annoncée en 1986, mettait particulièrement l'accent sur les filles, établissait une liste de castes et de tribus, d'autres classes sociales en retard et des minorités religieuses. En dehors de l'attention portée aux groupes marginalisés ou défavorisés, cette politique appelait à l'amélioration de la qualité des infrastructures scolaires et de l'enseignement. Pourtant, ni le taux de décrochage ni le taux d'illettrisme ne se sont notablement améliorés. Dans ce contexte, le gouvernement a lancé un programme de décentralisation en 1994: les communautés locales devaient être impliquées plus activement dans la propriété des écoles et leur fonctionnement. Cette décentralisation, parrainée par l'Etat central mais gravement sous-financée, aurait pu s'intituler «modèle de retrait de l'Etat» (Shankar et Shah, 2010, p. 134). Le modèle existant de scolarisation à l'école primaire à bas coût a encore empiré. Pour atteindre l'universalisation, les gouvernements des Etats et les institutions locales ont engagé des professeurs mal payés et sous-formés (on les appelle des auxiliaires d'éducation). Cela s'est traduit par une détérioration importante de la qualité, autrement dit une «universalisation sans qualité» (Shankar et Shah, 2010, p. 120). Dès lors, ce ne sont plus seulement les classes les plus aisées qui se sont tournées vers l'enseignement privé, mais aussi les classes moyennes.

Le système de distribution publique était une composante essentielle du système de sécurité alimentaire du pays. Dans le cadre du nouveau système de distribution publique ciblée mis en place en 1997, les «pauvres enregistrés» reçoivent une quantité spécifique de céréales à un prix fortement subventionné. La transformation de ce système universel de distribution en un programme ciblé a fait l'objet de critiques véhémentes de la part des commentateurs en raison de problèmes comme l'inefficacité du ciblage, l'augmentation du coût unitaire du transfert des prestations, des fuites, d'une répartition inégalitaire et biaisée des prestations vers les segments à revenus plus élevés (parmi les pauvres), des disparités régionales dans l'exécution, etc. Certains critiques disent même que ce changement de politique a eu un impact négatif sur les pauvres (voir par exemple Kannan et Pillai, 2007; Sen et Rajasekhar, 2010, pp. 97 et suivantes; de Haan, 2011). En dépit de ces commentaires, les preuves suggèrent que ce nouveau système de distribution ciblé a amélioré la couverture des ménages pauvres dans les zones rurales des Etats pauvres (Kundu et Srivastava, 2004). Pour autant, il est généralement reconnu que ce système de distribution ciblé ainsi que d'autres programmes ciblés de transfert de denrées alimentaires n'ont généralement produit qu'une faible amélioration de l'état de nutrition de la population (OCDE, 2010, p. 189).

Une autre composante importante des politiques sociales de l'Inde est le Programme national de garantie de l'emploi dans les zones rurales, qui a démarré en 2006. Il s'agit d'un des programmes emblématiques du gouvernement. A travers ce programme, l'Etat garantit à tous les ménages ruraux jusqu'à cent jours de travail rémunéré par an. S'il ne fournit pas les cent jours

de travail à ceux qui le demandent, les bénéficiaires ont droit à une rémunération sans obligation de travail. La loi instaurant ce Programme de garantie de l'emploi suit une approche fondée sur les droits: l'accès au programme est universel, le ciblage se faisant en fixant le salaire au taux du salaire minimal³. Ce programme, universel dans le droit mais ciblé dans les faits, est un exemple d'universalisme ciblé (Powell, 2009). Le nombre de ménages employés, de journées travaillées et de journées moyennes d'emploi pour les femmes est impressionnant. Même si les chiffres baissent de façon générale depuis 2011, ce programme a créé un nombre considérable d'emplois dans 636 districts de l'Inde en 2013, qui ont bénéficié à environ 128 millions de ménages (gouvernement indien, 2013b). Cependant, les chiffres révèlent quelques sources de préoccupation. Selon le ministère du Développement rural (Srivastava, 2013), les performances de ce programme ont atteint un plafond en 2009-10, et on assiste depuis à un déclin du nombre de ménages qui ont pu accéder à l'emploi par ce biais (qui est passé de 53 millions en 2009-10 à 48,1 millions en 2012-13), à une baisse du nombre de journées travaillées (de 2 836 millions en 2009-10 à 1 874 millions en 2012-13) et du nombre moyen de jours d'emploi par ménage (qui est passé de 54 jours en 2009-10 à 39 jours en 2012-13). Cependant, ce programme semble activement encourager les femmes. Par exemple, le pourcentage de journées d'emploi pour les femmes est passé de 48 pour cent en 2009-10 à 52 pour cent en 2012-13.

Les difficultés administratives et la répartition très inégale du projet selon les Etats ont fait l'objet de critiques sévères. Il n'en demeure pas moins que ce Programme de garantie de l'emploi dans les zones rurales a pour vocation, en plus d'être un programme de transfert en espèces, d'améliorer les infrastructures rurales comme les routes et la conservation de l'eau, les structures d'irrigation et de contrôle des inondations. La production agricole et le commerce devraient ainsi être améliorés. Il s'agit certainement d'un aspect important du développement durable. La loi actuelle sur le Programme national de garantie de l'emploi dans les zones rurales comporte même une dimension d'adaptation au changement climatique, car elle se concentre sur les travaux publics relatifs à la conservation de l'eau et des sols (Arnold, Conway et Greenslade, 2011, p. 53).

3. Les programmes autociblés sont ouverts à tous, mais leur conception n'encourage que les plus pauvres à bénéficier de ce transfert. Les bas salaires, la nécessité de faire la queue et la qualité inférieure des transferts en nature sont des éléments propres à décourager la participation des non-pauvres. L'autociblage revient généralement moins cher et la probabilité de fuites est moindre qu'avec l'identification des pauvres par des mesures administratives qui ont toutes les chances de se faire sur des critères de ressources (Slater et Farrington, 2009, p. 66).

L'Afrique du Sud

Durant la plus grande partie du XX^e siècle, l'Afrique du Sud a été gouvernée par une alliance raciste entre les Britanniques et les Néerlandais, qui a laissé son empreinte sur le système de protection sociale (Van der Merwe, 1997). Les politiques sociales ont été influencées par quatre idéologies différentes: *a)* le racisme, *b)* la croyance bismarckienne venue d'Europe centrale selon laquelle l'intervention de l'Etat est nécessaire, ce qui était en contradiction avec *c)* le libéralisme du laisser-faire des Britanniques et *d)* les «lois britanniques traditionnelles en faveur des pauvres qui considéraient essentiellement le chômage comme un problème moral» (Van der Merwe, 1997, p. 101). Cette alliance raciste a façonné les politiques sociales. Elle a introduit une politique de travaux publics et un système de retraite sociale à grande échelle (comparativement) pour les Blancs pauvres qui a été mis en place au début du XX^e siècle (Pelham, 2007). Le régime de retraite associé ne reposait pas sur des cotisations, mais ciblait strictement les pauvres qui avaient passé avec succès le test de ressources et étaient déclarés «méritants». Ils devaient démontrer qu'ils étaient, ainsi que leur famille, incapables de subvenir à leurs besoins. Seuls les «Blancs» et les «personnes de couleur» étaient éligibles. Cette réglementation raciste était officiellement justifiée en faisant référence au contexte agricole des Africains, considérés comme «non méritants» et capables de se reproduire grâce à leurs grandes familles. Seekings et Natrass parviennent à la conclusion que «l'Etat favorisait pour les citoyens blancs un modèle de ménage ayant à sa tête un homme soutien de famille et pour ses sujets africains le modèle d'un ménage familial agricole» (Seekings et Natrass, 2005, p. 83).

Les gouvernements de l'ère de l'apartheid (1948-1994) ont radicalisé les lois racistes. Dans les années 1970, des réformes avaient amélioré la situation des Afrikaners, dont les compétences leur permettaient d'être concurrentiels sur le marché. Ils n'avaient plus besoin de soutien de l'Etat pour être plus compétitifs que leurs concurrents noirs. Le gouvernement a mis un frein à l'interventionnisme d'Etat pour adopter une politique plus libérale. Les privatisations ont commencé par les principales industries, mais il y en a eu aussi dans le domaine des politiques sociales. Un des domaines particulièrement importants était les retraites des fonctionnaires, qui ont été privatisées dans les années 1980 (Hendricks, 2009). La santé a été un autre des domaines concernés, et le pourcentage des investissements publics dans ce domaine est passé d'une fourchette de 50 à 60 pour cent dans les années 1970 et au début des années 1980 à 30 pour cent en 1992-93 (Seekings et Natrass, 2005, pp. 155 et suivantes).

La démocratisation en Afrique du Sud est restée cantonnée à la sphère politique, alors que les transformations socio-économiques étaient beaucoup moins institutionnalisées, tout en étant omniprésentes dans le discours politique (Webster et Adler, 1999). L'essentiel est qu'il y a eu une réforme des

politiques sociales et que le racisme institutionnel a été totalement abandonné. Au cours de ce processus, l'un des quatre piliers idéologiques des politiques sociales d'Afrique du Sud s'est effondré: le racisme institutionnel était lié à l'approche interventionniste de l'Etat bismarckien, qui avait de toute façon perdu de l'importance depuis les années 1970. Grâce à leurs privilèges racistes, les Blancs avaient pu s'assurer des prestations généreuses. L'universalisation des prestations dans la phase de démantèlement du système raciste n'a pas été accompagnée d'une augmentation des dépenses publiques ni des recettes. Les dépenses ont baissé, passant de 31,32 pour cent du PIB en 1994 à 25,81 pour cent en 2002. En 2007, le gouvernement les a augmentées de façon substantielle pour la première fois, les faisant passer à 28,05 pour cent du PIB. Elles ont atteint leur plus haut niveau en 2009 avec 33,03 pour cent du PIB, pour ensuite baisser à 32,09 pour cent en 2011 (FMI, 2013).

La stagnation des investissements durant la période de transition a eu pour conséquences de graves restrictions budgétaires (Lund, 2001) et le renforcement de la politique sociale libérale – notamment en ce qui concerne le ciblage, qui était perçu comme une nécessité. Comme beaucoup de gens associaient les politiques sociales de l'apartheid aux privilèges injustes fondés sur le racisme, l'abolition de ces privilèges n'a pas suscité de grandes vagues de protestations. Cependant, même si l'universalisation était au cœur des préoccupations, elle a été plus poursuivie par les responsables politiques libéraux que par les sociaux-démocrates. En conséquence, les libéraux veillaient surtout à ce que la politique sociale soit «en faveur des pauvres» et à ne pas rendre les anciens privilèges universels.

Le gouvernement a réussi dans ce sens (Seekings et Nattrass, 2005). Néanmoins, il n'a pas vraiment augmenté les dépenses sociales, ce qui reflète les effets négatifs des politiques d'austérité budgétaires en place depuis l'introduction de la stratégie de «Croissance, emploi et redistribution» (Marais, 2011). Concernant les différents domaines des politiques sociales, il est surprenant de constater que les investissements dans l'éducation ont baissé, passant de 7 pour cent du PIB en 1995 à 5,8 pour cent en 2007. L'éducation «bantou» au temps de l'apartheid (Giliomee, 2009) visait explicitement à fournir les enseignements de base aux enfants noirs pour les préparer à des emplois semi-qualifiés. C'est aussi l'une des principales raisons du manque actuel de compétences sur le marché du travail. Les investissements publics dans la santé ont également stagné entre 3,1 et 3,2 pour cent du PIB de 1995 à 2007 (Van der Berg et Siebrits, 2010, p. 11).

Devant les problèmes sociaux de l'Afrique du Sud, la stagnation des dépenses sociales est étonnante. En raison de la pandémie du VIH/sida et de la tuberculose (Marais, 2011, pp. 262 et suivantes), l'indice de développement humain de l'Afrique du Sud a stagné dans les années 1990 et 2000 (PNUD, 2013, p. 184). La transformation après l'apartheid a été marquée par la consolidation des soins de santé primaires, alors que la réduction des ressources

allouées aux autres services de santé s'est traduite par l'importance croissante du secteur privé, subventionné par l'Etat dans la mesure où les dépenses sont déductibles des impôts (Fonn, Schneider et Barron, 2007). Par ailleurs, des rapports indiquent que le personnel du secteur public souffre d'un grave problème de compétences (von Holdt et Murphy, 2007). Le manque de personnel et la pénurie de compétences sont encore aggravés par l'impact du VIH/sida. L'universalisation des services sociaux est comparativement difficile à atteindre à court terme car elle exigerait une expansion considérable des dépenses publiques en matière d'éducation.

Contrairement aux évolutions qui viennent d'être décrites, les transferts en espèces et les allocations du gouvernement ont été le domaine le plus dynamique des politiques sociales: leur part dans les dépenses sociales est passée de 20 pour cent en 2000 à 30 pour cent en 2006 (Van der Berg et Siebrits, 2010). Les allocations sont accordées en fonction des ressources pour distinguer entre les «pauvres méritants» et les «citoyens non méritants». Elles s'inscrivent donc dans la tradition libérale des politiques sociales. Les allocations les plus importantes sont l'allocation de vieillesse (une pension sociale sans cotisation pour les pauvres, mise en place depuis 1928; EPRI, 2004), l'allocation invalidité (*ibid.*) et l'allocation familiale (un transfert en espèces non conditionnel pour les mères pauvres; Lund, 2008). Le système d'allocations d'Afrique du Sud a été reconnu comme le seul outil vraiment efficace de lutte contre la pauvreté mis en place après 1994 (Marais, 2011, p. 3, se référant à EPRI, 2004). Les statistiques de 2008-09 montrent que les allocations sociales représentent environ 47,5 pour cent des revenus des pauvres, alors qu'elles ne représentent que 13,6 pour cent des revenus des non-pauvres (SSA, 2012, p. 46). Pour le décile des Sud-Africains les plus pauvres, les transferts en espèces représentaient en moyenne 73 pour cent de leurs revenus totaux en 2008, ce qui montre une augmentation très importante par rapport à 1993 où ce pourcentage n'était que de 15 pour cent (Leibbrandt et coll., 2010, pp. 26 et suivantes).

Le système d'allocations d'Afrique du Sud suit à la lettre l'idéologie libérale de la législation en faveur des pauvres: les programmes sont subordonnés au critère des ressources. Avec les taux de chômage élevés, un nombre considérable de Sud-Africains (et de migrants) ne sont pas éligibles au système d'allocations, car ils pourraient théoriquement subvenir à leurs besoins. Comme les taux de chômage n'ont guère baissé ces dernières décennies, on peut se demander s'il existe vraiment des emplois décents pour les chômeurs.

L'essentiel de notre argumentation est que les politiques sociales ont été marquées en Afrique du Sud par la transformation radicale de l'héritage historique du racisme et – dans une moindre mesure – de l'interventionnisme d'Etat dans la tradition bismarckienne. La tradition libérale britannique est sortie renforcée de ce processus, qui s'est accompagné d'une expansion considérable des transferts en espèces, devenus un instrument important dans la lutte contre la pauvreté. Les critiques relatives à ces transferts portent

essentiellement sur l'étroitesse de la population ciblée, dont les chômeurs sont exclus.

En dépit des critiques internes, le gouvernement d'Afrique du Sud a maintenu sa conception libérale de la politique sociale, qui consiste à cibler les «pauvres méritants», et tente de remédier au problème du chômage à l'aide d'une politique d'allocations conditionnelles. Le gouvernement a opté pour l'universalisation des droits sociaux en abandonnant complètement le racisme dans sa politique sociale, mais cela ne s'est pas fait dans le cadre de la tradition universaliste de la social-démocratie. Ni les services sociaux ni les infrastructures sociales n'ont été les principaux objectifs de l'intervention de l'Etat. Même l'Initiative en faveur de l'accélération et du partage de la croissance pour l'Afrique du Sud (Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa – AsgiSA) – programme destiné à la construction d'un «Etat architecte du développement» (voir la discussion dans Turok, 2008) – ne comportait pas d'investissements sociaux à grande échelle (alors qu'il s'agit d'une des caractéristiques essentielles du programme brésilien similaire).

Au contraire, la fourniture de services souffre des conséquences inattendues d'autres politiques publiques, notamment de l'ambitieux programme d'action positive (Broad-Based Black Economic Empowerment – B-BBEE). L'obligation pour les entreprises privées d'employer un nombre considérable de personnes autrefois désavantagées à tous les niveaux de la hiérarchie entraîne un «exode» des personnes qualifiées des services publics (Southall, 2007). En outre, l'augmentation du taux de mortalité due à la tuberculose et au VIH/sida a également un impact sur le secteur public et contribue à réduire encore plus le nombre de travailleurs qualifiés. Il sera donc difficile de renforcer de façon significative la fourniture de services publics.

Réflexions finales

Pour Mkandawire (2005), les responsables politiques n'ont rien appris de l'expérience historique du ciblage des politiques sociales, ni que les sociétés plus égalitaires ont eu tendance à favoriser l'universalisme. Beaucoup de pays tardivement industrialisés, confrontés à une pauvreté généralisée, ont adopté des politiques sociales universelles. Le ciblage des politiques sociales était simplement trop onéreux et trop exigeant pour les administrations en termes de compétences et de capacités. Cependant, cibler les politiques sociales n'est pas forcément en contradiction avec l'universalisation des politiques sociales, car l'universalisme n'exclut pas le ciblage. Theda Skocpol (1991) a en effet montré le potentiel progressiste du «ciblage des politiques dans le cadre de l'universalisme». Elle traite des retraites de la guerre civile, ainsi que des programmes de protection de la maternité et de la sécurité sociale aux Etats-Unis, qui distribuent proportionnellement plus de pensions de retraites aux travailleurs à faibles revenus. Tous ces programmes ont été très bien accueillis alors qu'ils

favorisaient des groupes spécifiques. Souvent, les systèmes de santé et d'éducation universels reçoivent aussi un taux d'approbation élevé de toutes les couches de la société.

La contradiction entre le ciblage et l'universalisme des politiques sociales n'apparaît que si les mesures ciblées, et notamment les transferts en espèces, se font aux dépens des investissements publics dans les politiques et les infrastructures sociales. Dans ce cas, le système du ciblage «tend à renforcer une conception 'résiduelle' des politiques sociales, qui se concentrent uniquement sur les dysfonctionnements des marchés au lieu d'en transformer les institutions» (de Haan, 2011, p. 15).

Il est essentiel d'investir dans les infrastructures et les services sociaux qui peuvent faciliter la mobilité sociale et la solidarité. L'exemple du Brésil montre que les politiques sociales universalistes peuvent s'avérer un succès politique et économique. Inclure les pauvres aboutit potentiellement à une augmentation de la demande, ce qui a un impact positif sur la croissance économique. En outre, les gouvernements qui favorisent l'universalisation des programmes ciblés peuvent remporter des succès électoraux. Il est important dans ce contexte de promouvoir la suppression du clientélisme dans les politiques sociales.

Le cas de l'Afrique du Sud présente un certain nombre de problèmes liés à son histoire de racisme institutionnalisé: on voit apparaître des pénuries de compétences dans le secteur public dues aux politiques racistes d'éducation du passé et aux politiques d'action positive du présent. Ce problème sera difficile à résoudre rapidement, mais il est toutefois important d'y remédier en investissant dans l'enseignement public.

Le cas de l'Inde montre que les programmes ciblés sont onéreux et entachés d'erreurs de ciblage. La recherche sur ce genre de problèmes montre qu'il est souvent très difficile de cibler en fonction des ressources et des dépenses, alors que l'autociblage ou le ciblage en fonction des caractéristiques d'un groupe est généralement moins onéreux et moins susceptible de fuites. Le Programme de garantie de l'emploi dans les zones rurales ne semble pas seulement plus réussi dans ce sens. Avec les droits qu'il accorde, ce programme est un exemple d'approche des politiques sociales fondées sur les droits et non pas sur une assistance discrétionnaire. Cependant, les programmes «universels» tendent en Inde à se faire par une universalisation à bas coûts et de mauvaise qualité. Ils représentent donc une sorte de «faux universalisme»: l'enseignement public et les soins de santé publics sont généralement des services de mauvaise qualité destinés aux pauvres. Les couches les plus aisées se tournent vers des services privés.

Dans ce sens, l'approche la plus appropriée pour les économies émergentes, confrontées à une pauvreté très répandue et à la persistance des inégalités sociales, pourrait être celle d'un universalisme ciblé. Les politiques sociales fondées sur un universalisme ciblé ne favorisent pas un groupe électoral unique. Cette approche «répond aux besoins de certains tout en

nous rappelant que nous faisons tous partie du même tissu social» (Powell, Menendian et Reece, 2009). Il répond à la fois aux besoins des groupes dominants et des groupes subalternes, tout en s'adressant plus particulièrement à la situation des groupes subalternes. Les politiques universelles ciblées améliorent la vie de l'ensemble de la population tout en réduisant les écarts et les disparités entre les groupes (Grassroots Policy Project, non daté). Associé à une approche fondée sur les droits, le Programme national de garantie de l'emploi dans les zones rurales en Inde pourrait être un exemple positif d'universalisme ciblé: il combine l'amélioration de l'infrastructure pour tous avec des opportunités d'emploi pour les pauvres et avec les besoins des communautés locales.

Une politique universelle ciblée devrait éviter les écueils du «faux universalisme» et de la responsabilité politique inhérente à la limitation de la portée d'une politique à certains groupes ou certains segments de la population. Comme le souligne Vivek Chibber (2010, p. 178), «en excluant de larges segments de la population d'un domaine, [le ciblage] crée automatiquement un électorat qui ne tire aucun profit de ce programme». En raison de leur base sociale limitée, il est probable que les politiques sociales ciblées seront contestées au niveau politique. En revanche, les programmes universels recueillent généralement un soutien politique plus important auprès des classes moyennes. Mis en œuvre de façon appropriée, l'universalisme ciblé pourrait être une approche qui renforce les alliances entre les races et entre les classes.

Références bibliographiques

- ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil). 2008. *20 anos da constituição cidadã: Avaliação e desafios da seguridade social*, ANFIP, Brasília.
- Arnold, C.; Conway, T.; Greenslade, M. 2011. *Cash transfers: Literature review*, UK Department for International Development. Disponible à l'adresse <r4d.dfid.gov.uk/PDF/Articles/cash-transfers-literature-review.pdf>.
- Barrientos, A. 2004. «Latin-America: Towards a liberal-informal welfare regime», dans l'ouvrage publié sous la direction de I. Gough et G. Wood, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 121-168.
- BIT. 2009. *Decent work country profile : Brazil*, BIT, Genève.
- Castro, J. A. de; Ribeiro, J. A.; Campos, A. G.; Matijascic, M. 2009. «A CF/88 e as políticas sociais Brasileiras», dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Celso Cardoso Jr., *A constituição brasileira de 1988 revisitada: Recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social* – volume 1, IPEA, Brasília, pp. 55-121.
- Chibber, V. 2010. «Organized interests, development strategies and social policies», dans l'ouvrage publié sous la direction de R. Nagaraj, *Country study: India*, rapport de l'Institut de recherche des Nations Unies sur le développement social dans le cadre du projet sur la Réduction de la pauvreté et les régimes politiques, juin, UNRISD, Genève, pp. 163-181.

- Deaton, A.; Kozel, V. 2005. «Data and dogma: The great Indian poverty debate», *World Bank Research Observer*, vol. 20, n° 2, pp. 177-200.
- EPRI (Economic Policy Research Institute). 2004. *The social and economic impact of South Africa's social security system*. Final Report: Commissioned by the Directorate: Finance and Economics, Department of Social Development, Cape Town.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Filgueira, F. 2005. *Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*, document préparé pour le projet de l'UNRISD intitulé Project on Social Policy and Democratization, Genève.
- Fischer, K; Leubolt, B. 2012. «Auf dem Weg zu mehr Gleichheit? Sozialpolitik in Brasilien und Chile nach dem 'Linksruck'», *Momentum Quarterly*, vol. 1, n° 1, pp. 45-56. Disponible à l'adresse <<http://momentum-quarterly.org/cms/wp-content/uploads/MQVIN1-fischer-leubolt.pdf>> [consulté le 21 février 2014].
- FMI (Fonds monétaire international). 2013. «Public finances in modern history», IMF Data Mapper. Disponible à l'adresse <<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>> [consulté le 22 février 2014].
- Fonn, S.; Schneider, H.; Barron, P. 2007. «The promise and the practice of transformation: The state of South Africa's health system», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Buhlungu, J. Daniel, R. Southall et J. Lutchman, *State of the Nation: South Africa 2007*, HSRC Press, Cape Town, pp. 289-311.
- Giliomee, H. 2009. «A note on Bantu education, 1953 to 1970», *South African Journal of Economics*, vol. 77, n° 1, pp. 190-198.
- Gouvernement indien. 2013a. *Economic Survey 2012-2013*, New Delhi.
- . 2013b. The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005. Disponible à l'adresse <<http://www.nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>> [consulté le 22 février 2014].
- Grassroots Policy Project. Non daté. «Race, power and policy: Dismantling structural racism», Workbook developed by Sandra Hinson, Richard Healey and Nathaniel Weisenberg.
- Haan, A. de. 2011. «Rescuing exclusion from the poverty debate: Group disparities and social transformation in India», Working Paper No. 517, mars, Institute of Social Studies, La Haye, Pays-Bas.
- Hall, A. 2006. «From Fome Zero to Bolsa Família: Social policies and poverty alleviation under Lula», *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, n° 4, pp. 689-709.
- Hendricks, F. 2009. «The private affairs of public pensions in South Africa: Debt, development and corporatization», Social Policy and Development Programme Paper No. 38, UNRISD. Disponible à l'adresse <[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/EDEF2C87F707D65DC125756000477706?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/EDEF2C87F707D65DC125756000477706?OpenDocument)> [consulté le 22 février 2014].
- Holdt, K. von; Murphy, M. 2007. «Public hospitals in South Africa: stressed institutions, disempowered management», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Buhlungu, J. Daniel, R. Southall et J. Lutchman, *State of the Nation: South Africa 2007*, HSRC Press, Cape Town, pp. 312-341.

- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2007. *Políticas sociais – Acompanhamento e análise*, Edição Especial n° 13, IPEA, Brasília.
- . 2011. *15 anos de gasto social federal: Notas sobre o período de 1995 a 2009*, Comunicado do IPEA n° 98. Disponible à l'adresse <http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/110708_comunicadoipea98.pdf> [consulté le 21 février 2014].
- JEP (*Journal für Entwicklungspolitik*). 2003. «Neue internationale Armutsprogramm: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht?», vol. 19, n° 2.
- Kannan, K. P.; Pillai, N. 2007. *Social security in India: The long lane treaded and the longer road ahead towards universalization*, MPRA Paper No. 9601, Centre for Development Studies, Kerala, Inde. Disponible à l'adresse <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/9601/1/MPRA_paper_9601.pdf>.
- Kohli, A. 2010. «Politics and redistribution in India», dans l'ouvrage publié sous la direction de N. G. Jayal et P. B. Mehta, *The Oxford companion to politics in India*, Oxford University Press, New Delhi, pp. 499-509.
- Kundu, A.; Srivastava, R. 2004. «Meeting the food security challenges in India: Medium term goals and strategies», document préparé pour le ministère de l'Alimentation et du Bien-être du consommateur, gouvernement indien.
- Leibbrandt, M.; Woolard, I.; Finn, A.; Argent, J. 2010. *Trends in South African income distribution and poverty since the fall of Apartheid*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 101, OCDE, Paris.
- Leubolt, B. 2013. «Institutions, discourse and welfare: Brazil as a distributional regime», *Global Social Policy*, vol. 13, n° 1, pp. 66-83.
- Lund, F. 2001. «Die Transformation der Sozialpolitik in Südafrika», dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Jäger, G. Melinz et S. Zimmermann, *Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa*, Brandes&Apsel, Frankfurt, pp. 117-137.
- . 2008. *Changing social policy: The child support grant in South Africa*, HSRC Press, Cape Town.
- Marais, H. 2011. *South Africa pushed to the limit: The political economy of change*, Zed Books, Londres.
- Marques, R. M.; Mendes, A. 2007. «Lula and social policy: In the service of financial capital», *Monthly Review*, vol. 58, n° 9, pp. 22-31.
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). 2012. *Relatórios de informações sociais*, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Disponible à l'adresse <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/index.php>> [consulté le 21 février 2014].
- Mehrotra, S. 2008. National Rural Employment Guarantee Act 2005. Disponible à l'adresse <http://www.levyinstitute.org/pubs/EFFE/Mehrotra_Rio_May9_08.pdf>.
- Mkandawire, T. 2004. «Introduction», dans l'ouvrage publié sous la direction de T. Mkandawire, *Social policy in a development context*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 1-33.
- . 2005. *Targeting and universalism in poverty reduction*, UNRISD Social Policy and Development Programme Paper No. 23. Disponible à l'adresse <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA:OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA:OpenDocument)> [consulté le 21 février 2014].

- Mooij, J.; Dev, M. 2004. «Social sector priorities: An analysis of budgets and expenditures in India in the 1990s», *Development Policy Review*, vol. 22, n° 1, pp. 97-120.
- NCEUS (National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector). 2007. *Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganised sector*, Academic Foundation, New Delhi.
- Novy, A. 2012. «Widersprüche des brasilianischen Entwicklungsstaats», dans l'ouvrage publié sous la direction de I. Lesay et B. Leubolt, *Lateinamerika nach der Krise: Entwicklungsmodelle und Verteilungsfragen*, LIT, Vienne, pp. 117-130.
- OCDE. 2010. *Tackling inequalities in Brazil, China, India and South Africa: The role of labour market and social policies* (version révisée, août 2013), Editions OCDE.
- Palriwala, R.; Neetha, N. 2009. *The care diamond: The state social policy and the market*, India, Research Report No. 3, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Nations Unies, Genève.
- Pelham, L. 2007. *The politics behind the non-contributory old age social pensions in Lesotho, Namibia and South Africa*, CPRC Working Paper 83, Chronic Poverty Research Center.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 2013. *L'essor du Sud: le progrès humain dans un monde diversifié*, Rapport sur le développement humain 2013, PNUD, New York.
- Porter, D.; Craig, D. 2004. «The third way and the third world: Poverty reduction and social inclusion in the rise of 'inclusive' liberalism», *Review of International Political Economy*, vol. 11, n° 2, pp. 387-423.
- Powell, J. A. 2009. «Post-racialism or targeted universalism?», *Denver University Law Review*, vol. 86, n° 1, pp. 785-806.
- ; Menendian, S.; Reece, J. 2009. «The importance of targeted universalism», *Poverty & Race*, vol. 18, n° 2, mars/avril.
- Ramos, C. A. 2000. «Programas sociais: Trajetória temporal do acesso e impacto distributivo», IPEA, texto para discussão n° 771. Disponible à l'adresse <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2257/1/TD_771.pdf> [consulté le 21 février 2014].
- Seekings, J. 2012. «Pathways to redistribution: The emerging politics of social assistance across the global 'South'», *Journal für Entwicklungspolitik*, vol. 28, n° 1, pp. 14-34.
- ; Nattrass, N. 2005. *Class, race, and inequality in South Africa*, Yale University Press, New Haven.
- Sen, G.; Rajasekhar, D. 2010. «Social protection policies, experiences, challenges», dans l'ouvrage publié sous la direction de R. Nagaraj, *Country study: India*, rapport de l'Institut de recherche des Nations Unies sur le développement social dans le cadre du projet sur la Réduction de la pauvreté et les régimes politiques, juin, UNRISD, Genève, pp. 79-112.
- Shankar, P. S. Vijay; Shah, M. 2010. «Rethinking reforms: A new vision for the social sector in India», dans l'ouvrage publié sous la direction de R. Nagaraj, *Country study: India*, rapport de l'Institut de recherche des Nations Unies sur le développement social dans le cadre du projet sur la Réduction de la pauvreté et les régimes politiques, juin, UNRISD, Genève, pp. 113-162.

- Singer, A. 2012. *Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador*, Companhia das Letras, São Paulo.
- Skocpol, T. 1991. «Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States», dans l'ouvrage publié sous la direction de C. Jencks et P. E. Peterson, *The urban underclass*, The Brookings Institution, Washington, DC, pp. 411-436.
- Slater, R.; Farrington, J. 2009. *Targeting of social transfers: A review for DFID*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Southall, R. 2007. «The ANC state: More dysfunctional than developmental?», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Buhlungu, J. Daniel, R. Southall et J. Lutchman, *State of the Nation: South Africa 2007*, HSRC Press, Cape Town, pp. 1-24.
- Srivastava, R. S. 2013. *A social protection floor for India*, Equipe d'appui technique de l'OIT au travail décent pour l'Asie du Sud et bureau de pays de l'OIT pour l'Inde, New Delhi.
- SSA (Statistics South Africa). 2012. *Poverty profile of South Africa: Application of the poverty lines on the LCS, 2008/2009*, Government Publications.
- Turok, B. (dir. de publication). 2008. *Wealth doesn't trickle down: The case for a developmental state in South Africa*, New Agenda, Cape Town.
- Van der Berg, S.; Siebrits, K. 2010. «Social assistance reform during a period of fiscal stress», Stellenbosch Economic Working Papers No. 17/10. Disponible à l'adresse <<http://www.ekon.sun.ac.za/wpapers/2010/wp172010>> [consulté le 22 février 2014].
- Van der Merwe, T. 1997. «Events, views and ideologies which shaped social security in South Africa», *South African Journal of Economic History*, vol. 12, n° 1-2, pp. 77-102.
- Vernengo, M. 2007. «Fiscal squeeze and social policy during the Cardoso administration (1995-2002)», *Latin American Perspectives*, vol. 34, n° 5, pp. 81-91.
- Webster, E.; Adler, G. 1999. «Toward a class compromise in South Africa's 'double transition': Bargained liberalization and the consolidation of democracy», *Politics & Society*, vol. 27, n° 3, pp. 347-385.
- Wehr, I. 2009. «Esping-Andersen travels South: Einige kritische Anmerkungen zur vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung», *Peripherie*, vol. 29, n° 114/115, pp. 168-193.

Une réforme de la progressivité de la fiscalité dans les pays de l'OCDE

Les opportunités et les obstacles

Sarah Godar

Christoph Paetz

Achim Truger

Faculté des sciences économiques,
Ecole d'économie et de droit de Berlin

Avec l'augmentation substantielle des disparités de richesse et de la répartition des revenus de ces dernières décennies, à laquelle s'ajoute la nécessité d'augmenter les impôts en raison des difficultés budgétaires depuis la grande récession, des voix s'élèvent en faveur de réformes de la progressivité de la fiscalité dans de nombreux pays de l'OCDE. Cependant, l'argument économique dominant à l'encontre de ces réformes est qu'elles nuiraient à la croissance et à l'emploi et feraient augmenter l'évasion fiscale. Dans cet article, nous menons une évaluation critique des arguments habituels, que nous complétons par une perspective macroéconomique. Nous estimons que les gouvernements nationaux ont plus de marge de manœuvre pour augmenter la progressivité du système fiscal ainsi que leurs recettes qu'on ne le dit souvent. Nous commençons par un aperçu des tendances régressives de la fiscalité depuis les années 1980 et montrons que, en dépit de quelques changements, il n'existe aucun signe d'un renversement général de cette tendance, justement à cause de cette argumentation à propos du soi-disant compromis à trouver entre efficacité et équité, qui ne permettrait pas de procéder à ces changements. Nous examinons ensuite les connaissances traditionnelles relatives aux effets économiques négatifs d'une réforme de la progressivité de l'impôt. Enfin, nous proposons une perspective macroéconomique dans notre analyse et tirons quelques conclusions sur les politiques fiscales à venir aux niveaux national et international.

Les tendances de la fiscalité depuis les années 1980: les pressions à l'encontre des normes traditionnelles en matière de justice fiscale¹

Dans les pays industrialisés, les objectifs traditionnels de la fiscalité en matière de redistribution étaient les suivants: *a)* éviter les privilèges fiscaux pour certaines sources de revenus (l'approche du revenu global); et *b)* obtenir un degré élevé de progressivité. Ces objectifs ont fait de plus en plus l'objet d'attaques depuis les années 1980. D'après l'OCDE (2012a), les revenus du marché sont devenus plus inégalitaires dans la plupart des pays de l'OCDE depuis le milieu des années 1980. De plus, la redistribution effectuée par les Etats a généralement perdu de son efficacité, surtout depuis le milieu des années 1990. Il est impossible de déterminer dans quelle mesure les modifications de la fiscalité sont responsables de la situation actuelle. Cependant, les tendances générales de la fiscalité, reflétées par d'importants indicateurs, semblent signaler l'existence d'un lien entre les deux. Des baisses importantes du taux marginal supérieur d'imposition sur le revenu, du taux d'imposition des bénéfices des sociétés, ainsi qu'une dualisation croissante de l'impôt sur

1. Pour avoir un aperçu plus détaillé, voir Godar et Truger (2014a).

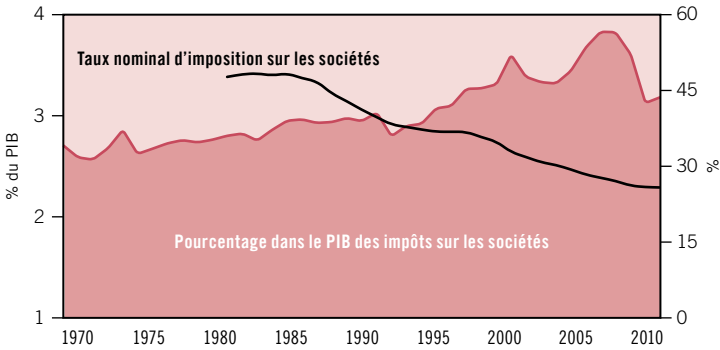
le revenu (c'est-à-dire l'augmentation des privilèges pour les revenus des capitaux) démontrent que les normes traditionnelles en matière de justice fiscale ont été sévèrement remises en cause au cours des dernières décennies.

En moyenne, les impôts sur les revenus des personnes physiques étaient habituellement la source de revenus la plus importante des pays de l'OCDE. Ils représentaient environ 30 pour cent de la recette fiscale totale dans les années 1980. Depuis, leur importance relative a diminué pour représenter environ 24 pour cent de la recette fiscale alors que le poids des cotisations de la sécurité sociale augmentait (OCDE, 2012b, p. 62). Afin d'évaluer la progressivité de la fiscalité sur les revenus, il est possible d'utiliser les taux supérieurs d'imposition légaux comme indicateur des grandes tendances internationales et comme approximation pour évaluer les effets souhaités de la fiscalité sur les revenus en matière de redistribution. Depuis les années 1970, les taux supérieurs d'imposition des revenus ont baissé dans la plupart des pays de l'OCDE. En 1981, le taux légal combiné d'imposition sur les revenus des personnes physiques dans les pays de l'OCDE était en moyenne de 65,7 pour cent. Si l'on ne prend en compte que les pays déjà inclus dans les données en 1981, le taux moyen était passé à 50,7 pour cent en 1990, puis à 48,9 pour cent en 2000, et enfin à 45,8 pour cent en 2010 (OCDE, 2012c, p. 33). Entre-temps, d'autres pays sont devenus membres de l'OCDE et, en les incluant, le taux moyen d'imposition en 2010 était de 41,7 pour cent.

Récemment, de nombreux gouvernements européens ont délibérément rompu avec l'approche du revenu global en assujettissant les revenus des capitaux des personnes physiques à un barème spécifique composé d'un taux unique tout en maintenant la progressivité de la fiscalité des revenus du travail. Dans de nombreux pays de l'OCDE (par exemple l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, le Japon et la Suède), certains types de revenus des capitaux des personnes physiques (comme les intérêts, les dividendes et les plus-values) sont exclus de la fiscalité progressive sur les revenus (OCDE, 2013a; Deloitte, 2013). Comme l'observe Margit Schratzenstaller (2004, p. 23), de nombreux pays d'Europe occidentale ont procédé à une réforme de l'imposition des revenus des capitaux au début des années 1980, en abandonnant l'approche du revenu global au profit d'une dualisation de l'impôt sur le revenu. Les plus-values sont le plus souvent taxées à un taux inférieur à celui du taux marginal d'imposition des personnes physiques. En outre, il existe de nombreux allègements fiscaux, qui s'appliquent à différents types de plus-values (Deloitte, 2013). Depuis 1981, la charge fiscale maximale pesant sur les dividendes a baissé de façon significative (OCDE, 2013a).

Quant à la fiscalité des bénéfices des sociétés, nous avons assisté à presque trois décennies de course internationale au moins-disant pour le taux nominal d'imposition des sociétés. Si l'on examine les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données depuis 1981, le taux moyen combiné (non pondéré) d'imposition des bénéfices des sociétés a baissé de plus de 20 points de pourcentage – passant de 47,5 en 1981 à seulement 27,2 en 2012. Cette moyenne

**Figure 1. Le pourcentage des impôts sur les sociétés dans le PIB
et les taux nominaux d'imposition sur les sociétés.
Moyennes 1970-2010 de l'OCDE**



Source: OCDE (2013a).

reflète très bien les tendances individuelles car pratiquement tous les pays de l'échantillon ont réduit de façon significative leur fiscalité sur les entreprises².

Cependant, il convient de remarquer qu'à première vue la baisse des taux d'imposition n'apparaît pas dans les recettes générées: jusqu'en 2007, le pourcentage des impôts sur les sociétés dans le PIB a augmenté de façon significative dans la plupart des pays de l'OCDE par rapport aux niveaux des années 1970 et 1980 (figure 1). En dépit d'une baisse considérable en 2008-09, le niveau moyen en 2010 était encore supérieur à celui des années 1970 et 1980. Ce phénomène peut en partie s'expliquer par le fait que la baisse des taux nominaux s'est accompagnée dans une certaine mesure de dispositions visant à élargir l'assiette fiscale. Une autre explication peut être que «stimulée par la baisse spectaculaire des taux d'imposition sur les sociétés, qui sont maintenant dans certains pays bien inférieurs au taux supérieur de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, l'augmentation du nombre de sociétés a entraîné une hausse des recettes des impôts sur les bénéfices des sociétés aux dépens de l'impôt sur les revenus des personnes physiques» (Commission européenne, 2012, p. 38). Cependant, la cause la plus probable de cette importante évolution des recettes des impôts sur les sociétés est l'augmentation de la part des bénéfices des entreprises dans le PIB (Devereux, Griffith et Klemm, 2004, p. 26).

Comparée aux années 1970, la part des recettes des taxes foncières dans le PIB est restée assez stable en moyenne dans les pays de l'OCDE. Ce qui révèle une baisse considérable de la fiscalité sur les biens privés, parce que,

2. Les mesures plus sophistiquées des taux effectifs d'imposition comme le taux marginal d'imposition effectif et le taux d'imposition effectif moyen sur les nouveaux investissements à partir de modèles microéconomiques d'investissement (Spengel et coll., 2012) ainsi que les taux d'imposition implicites agrégés calculés par Eurostat (Commission européenne, 2012, p. 257) donnent une image assez similaire.

comme le montrent Piketty et Zucman (2013), depuis 1970 la part des biens privés dans le revenu national a considérablement augmenté dans beaucoup de pays riches. Voilà pourquoi l'évolution des impôts fonciers a eu un impact négatif sur la justice fiscale et sur la répartition des revenus.

Les tendances actuelles et les politiques proposées

Avec la montée des inégalités et les fortes pressions budgétaires dans de nombreux pays de l'OCDE depuis la grande récession, certains signes semblent indiquer que la tendance à réduire la redistribution par la fiscalité s'est récemment arrêtée³. Dans la majorité des pays de l'OCDE, les taux légaux supérieurs d'imposition sur les revenus ont augmenté après la crise financière (FMI, 2013, p. 26). Depuis lors, un certain nombre de pays ont aussi augmenté leur taux maximal d'imposition sur les revenus des capitaux des personnes physiques. Il est important de constater que, depuis la crise économique, le taux moyen d'imposition des sociétés semble se stabiliser (OCDE, 2013a) alors que certains pays ont connu un élargissement de l'assiette fiscale de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. La Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni ont augmenté leur fiscalité sur l'immobilier (Commission européenne, 2012, p. 29; FMI, 2013, p. 26).

Certes, cette évolution représente un pas en direction d'une plus grande justice fiscale, mais il y a aussi d'autres pas en sens inverse: depuis 2009, de nombreux gouvernements ont augmenté le taux de leur taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour générer des recettes supplémentaires (Commission européenne, 2013a, p. 31; FMI, 2013, p. 26). En outre, il y a eu de nombreuses augmentations des droits d'accise. Comme l'indique la Commission européenne (2013a, p. 30), depuis 2009, les mesures destinées à générer des recettes ont essentiellement ciblé les impôts sur la consommation, régressifs par nature, ce qui constitue un recul clair en matière de justice fiscale et de redistribution.

Ces dernières années, un grand nombre d'institutions internationales importantes ont fait des propositions de réformes socialement acceptables de la fiscalité pour répondre aux exigences d'assainissement budgétaire (Confédération européenne des syndicats, 2010; Commission européenne, 2012 et 2013c; Réseau européen ATTAC, 2013; Conseil européen, 2012; BIT, 2011; FMI, 2013; Confédération syndicale internationale, 2010; OCDE, 2012d, 2012e et 2013b; Réseau international pour la justice fiscale, 2013; CNUCED, 2012). Alors que se dessine un large consensus sur le fait que la priorité devrait aller à la lutte contre la fraude fiscale, à la limitation de l'évasion fiscale et à l'introduction d'une taxe sur les transactions financières, les avis divergent sur la nécessité de réformer la fiscalité pour la rendre vraiment progressive. Alors que les syndicats, l'OIT, la CNUCED et

3. Pour avoir un aperçu plus complet, voir Godar et Truger (2014a).

certaines ONG demandent ces réformes, les principales institutions comme la Commission européenne, le FMI et l'OCDE sont très hésitants, voire ouvertement opposés, à ces réformes⁴.

Les avis conventionnels du FMI (2013) reviennent à proposer une consolidation du volet des recettes, en se concentrant sur: l'élargissement de l'assiette fiscale de la taxe sur la valeur ajoutée et de celle de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et les bénéfices des sociétés; la hausse des impôts fonciers résidentiels récurrents; et l'extension des taxes sur l'environnement. Leur objectif est d'obtenir des recettes supplémentaires sans trop grever les ménages à faibles revenus – un avis partagé par l'OCDE (2012d). Ces deux institutions suggèrent d'introduire des transferts supplémentaires afin d'atténuer l'impact régressif des changements proposés. L'une des propositions de l'OCDE qui revient le plus souvent est d'éliminer les niches fiscales et de réduire les «dépenses fiscales [...] qui avantagent les catégories les plus aisées» (OCDE, 2012d, p. 3) afin de promouvoir la croissance et réduire les inégalités. Selon l'OCDE, les impôts qui apportent le moins de distortions, comme les impôts fonciers et les impôts sur la consommation, sont censés améliorer le niveau de vie mais pourraient aboutir à une montée des inégalités. L'OCDE (2012d, p. 11) conclut que «[d]es prestations sociales ciblées seraient susceptibles d'atténuer la rigueur de cet arbitrage». De même, le «Conseil européen invite ces derniers [les Etats membres], s'il y a lieu, à réexaminer leurs systèmes fiscaux, pour les rendre plus efficaces, en supprimant les exonérations injustifiées, en élargissant l'assiette fiscale, en allégeant la pression fiscale qui pèse sur le travail, en améliorant l'efficacité de la perception de l'impôt et en luttant contre l'évasion fiscale» (Conseil européen, 2012, p. 3).

Certaines des mesures proposées pourraient entraîner une réduction des inégalités de revenus ou au moins montrer une préoccupation pour l'impact négatif de la fiscalité sur la redistribution, mais les institutions en question n'envisagent pas de réformes plus fondamentales: l'accroissement de la fiscalité sur les personnes physiques et sur les sociétés et de la fiscalité générale sur la fortune n'est pas à l'ordre du jour⁵. Il semble évident que la principale raison de cette réticence à proposer des changements fondamentaux est la perception de ce compromis entre équité et efficacité. Comme l'explique l'OCDE (2012e, p. 39): «La simple augmentation du taux marginal d'imposition sur les revenus des personnes physiques pour les revenus les plus élevés n'apportera pas nécessairement une grande augmentation des recettes, car elle aura des effets sur l'intensité du travail, les décisions en matière de carrière, l'évasion fiscale et d'autres réponses comportementales».

4. Pour avoir un aperçu plus complet, voir Godar et Truger (2014b).

5. Pour être juste, précisons que le FMI en discute quand même de façon approfondie, et n'exclut pas en soi une augmentation de l'imposition sur les revenus des personnes physiques (FMI, 2013, p. 33).

Examen des arguments habituels à l'encontre de la progressivité de l'impôt⁶

Réforme de la progressivité de la fiscalité dans les pays de l'OCDE

Les arguments habituels à l'encontre de la progressivité de l'impôt consistent à prétendre que cela décourage les ménages et les entreprises et renforce l'évasion fiscale. Cependant, on peut dire, à partir des arguments les plus courants – par exemple, Rosen et Gayer (2008), Salanié (2011) et d'autres ouvrages –, que ces effets ne sont pas nécessairement importants. Ce qui suggère que ce compromis entre équité et efficacité est probablement assez réduit. En outre, des dépenses publiques financées avec les recettes supplémentaires peuvent annuler, voire surcompenser, les effets négatifs de la fiscalité sur la production et l'emploi.

Prenons d'abord le secteur des ménages, les effets dissuasifs les plus importants dont on parle renvoient à l'offre de main-d'œuvre, à l'épargne et – plus récemment – à l'évasion fiscale. L'argument habituel contre la progressivité de la fiscalité sur le revenu est que les impôts réduisent la rémunération du travail et donc abaissent le coût d'opportunité des loisirs. Théoriquement cependant, l'effet global sur l'offre de main-d'œuvre est indéterminé car l'effet sur le revenu peut être plus important que l'effet de substitution (Salanié, 2011, p. 18). Puisqu'on suppose souvent que ceux qui gagnent le plus sont des travailleurs à forte productivité, Bernard Salanié dit que le fait de les décourager d'offrir leur main-d'œuvre peut provoquer une plus grande perte de richesse que de décourager l'offre de main-d'œuvre des travailleurs dont la productivité est faible (*ibid.*, p. 88). Cependant, comme le dit Giacomo Corneo (2005, p. 17), l'effet de substitution n'est pertinent que dans la mesure où le potentiel de travail de la personne n'est pas épuisé. En général, si l'on considère la nécessité de gagner sa vie, conjuguée aux normes sociales, l'idée que les personnes décident de leur participation au marché du travail en fonction du taux de l'impôt sur le revenu n'est pas très convaincante.

Il n'est donc pas surprenant qu'au niveau empirique l'offre de main-d'œuvre semble assez peu élastique par rapport aux salaires, c'est-à-dire qu'elle ne répond pas négativement aux baisses du salaire réel. Dans une méta-étude, Michiel Evers, Ruud de Mooij et Daniel Van Vuuren (2008) ont examiné les estimations empiriques de l'élasticité non compensée de l'offre de main-d'œuvre par rapport aux salaires. La moyenne de la répartition empirique des élasticités estimées pour l'offre de main-d'œuvre des hommes est de 0,07 et la valeur médiane de 0,08. Les valeurs pour les femmes sont respectivement de 0,43 et 0,27 ou de 0,34 et 0,26 si l'on exclut les observations aberrantes (*ibid.*, p. 32). Cela implique qu'en moyenne une modification d'un point de pourcentage du taux du salaire horaire net, toutes choses restant égales par ailleurs, aboutit à une variation de 0,07 pour cent du nombre d'heures travaillées par les hommes et à une variation de 0,43 (0,34) pour cent du nombre

6. Pour avoir un aperçu plus approfondi de cette discussion, voir Godar et Truger (2014c).

d'heures effectuées par les femmes. La preuve que l'offre de main-d'œuvre féminine est plus sensible aux salaires peut s'expliquer en partie par le fait que, en moyenne, «les femmes ont encore une charge de travail non rémunérée beaucoup plus importante que les hommes» (OCDE, 2012f, p. 73). D'après l'OCDE, dans les pays où le coût de la garde des enfants est élevé, les femmes ont beaucoup plus tendance à travailler à temps partiel (*ibid.*, p. 84).

En outre, Facundo Alvaredo et coll. (2013, p. 9) suggèrent que le modèle de détermination du salaire utilisé dans une grande partie des ouvrages sur la fiscalité est trop simplifié. Ils envisagent la possibilité que l'augmentation du pouvoir de négociation de ceux qui gagnent le plus les aide à augmenter leur rémunération aux dépens des autres groupes de revenus. Dans cette perspective, l'abaissement des taux marginaux d'imposition des plus hauts revenus incite à redoubler d'efforts pour négocier, ce qui n'a rien à voir avec des efforts pour augmenter la productivité du travail. Les revenus les plus élevés peuvent donc être le résultat d'une redistribution entre les groupes de revenus plutôt que d'un supplément d'activité économique. Si l'on inclut les effets des taux marginaux d'imposition des revenus supérieurs sur les efforts de négociation, il peut exister une marge de manœuvre pour une augmentation du taux d'imposition marginal, car le fait de décourager les efforts de négociation peut avoir des effets positifs sur l'efficacité économique.

On dit souvent que l'imposition du capital décourage l'épargne, et donc les investissements et la croissance, mais il n'existe pas de résultats clairs permettant de démontrer cette théorie économique. Ce n'est pas étonnant car, même dans un simple modèle du cycle de vie des produits consommés, l'effet du revenu peut être plus important que l'effet négatif de substitution de l'imposition de l'épargne (Salanié, 2011, p. 289). James Banks et Peter Diamond (2010) examinent différentes versions de modèles habituellement utilisés dans la théorie de l'impôt optimal, qui prédisent que le taux optimal d'imposition des bénéfices du capital est de zéro. Leur critique porte sur le fait que les résultats habituels reposent sur des hypothèses restrictives et qu'ils ne sont donc «pas suffisamment fiables pour l'analyse des politiques» (*ibid.*, p. 5). Ils constatent que, «actuellement, les ouvrages ne disent pas grand-chose sur la façon de combiner les deux sources de revenus pour déterminer les impôts» (*ibid.*, p. 6).

Au lieu de changer réellement de comportement, les ménages riches peuvent simplement agir de façon à éviter l'impôt – par exemple en devenant officiellement résident dans un paradis fiscal⁷ ou en ouvrant un compte bancaire dans un paradis fiscal protégé par des structures juridiques complexes qui masquent son véritable propriétaire. James S. Henry (2012, p. 36) estime que la valeur des actifs financiers offshore se situe aujourd'hui entre 21 000 et

7. En dépit des exemples de millionnaires qui ont émigré, Kleven, Landais et Saez (2010) et Young et Varner (2011) constatent qu'il n'existe qu'une très faible corrélation ou pas de corrélation du tout entre le choix de résidence des millionnaires et la législation fiscale.

32 000 milliards de dollars des Etats-Unis. Ann Hollingshead (2010) suggère que «le montant total des dépôts effectués par des non-résidents dans des juridictions offshore et secrètes est juste au-dessous de 10 000 milliards de dollars des Etats-Unis» (*ibid.*, p. 3). Apparemment, la planification en fonction de la fiscalité et l'évasion fiscale peuvent représenter une certaine menace sur la capacité des gouvernements à redistribuer efficacement le revenu et la richesse. Cependant, Thomas Piketty, Emmanuel Saez et Stefanie Stantcheva (2011) estiment que l'élasticité moyenne à long terme des revenus les plus élevés par rapport au taux net d'impôt est d'environ 0,3 à 0,4. Afin de calculer le taux marginal supérieur d'imposition optimal, ils développent un modèle comprenant trois composantes de cette élasticité globale: un effet du côté de l'offre (les ajustements réels du comportement), un effet d'évasion fiscale et un effet de négociation compensatoire. Pour les Etats-Unis, ils estiment que le taux marginal supérieur d'imposition est bien en deçà de son point d'optimisation des recettes (*ibid.*, 2011). Peter Diamond et Emmanuel Saez (2011, p. 171) suggèrent également que le taux maximal d'imposition de 42,5 pour cent aux Etats-Unis ne serait optimal que si l'élasticité de l'assiette fiscale était de 0,9. Ce qui est beaucoup plus élevé que les «estimations moyennes» de 0,25 qu'ils ont réalisées à partir de la recherche empirique. En adoptant une approche similaire, le FMI (2013, pp. 34-37) a calculé une fourchette de taux d'imposition sur les revenus les plus élevés des personnes physiques permettant d'optimiser les recettes fiscales pour 16 pays de l'OCDE. Dans 12 pays, le taux maximal d'imposition actuel est au-dessous de la fourchette ou dans sa moitié inférieure, ce qui indique qu'il existe une marge de manœuvre substantielle pour augmenter les taux d'imposition.

Selon le raisonnement économique dominant, l'impôt qui semble le plus préjudiciable à la croissance économique est l'impôt sur les bénéfices des sociétés. «Les impôts sur les bénéfices des sociétés sont les plus nocifs à la croissance car ils découragent les activités des entreprises qui sont les plus importantes pour leur croissance: les investissements en capital et l'amélioration de la productivité» (OCDE, 2010, p. 20). En outre, les impôts élevés sur les sociétés sont censés inciter les entreprises à délocaliser leur production à l'étranger, ce qui réduit l'emploi dans le pays. Le mécanisme théorique derrière ces effets se fonde sur les effets de l'impôt sur les sociétés sur le coût du capital: l'idée essentielle de la théorie néoclassique est que les «entreprises accumulent du capital tant que le retour sur investissement est supérieur aux coûts du financement et de la dépréciation. En raison de l'échelle décroissante des rendements, il existe un projet marginal qui ne rapporte rien, c'est-à-dire que son rendement correspond exactement aux coûts (le coût du capital est défini comme le taux de rendement avant impôt du projet marginal d'investissement)» (de Mooij et Ederveen, 2008, p. 684). Cependant, il apparaît que cette approche traditionnelle repose sur des hypothèses théoriques très étroites. Le fait que les entreprises n'investissent que dans la mesure où le retour sur investissement est *supérieur* au coût du capital ne permet pas de

savoir à quel *niveau* doit se situer la rentabilité de l'investissement. Le seuil de rentabilité néoclassique n'est atteint que dans des conditions de concurrence parfaite, ce qui implique que les entreprises ne réalisent pas de profits sur leur projet d'investissement marginal. Néanmoins, dans des conditions de concurrence imparfaite du marché, les entreprises réalisent plus qu'un profit égal à zéro sur le projet marginal d'investissement. Ce qui suggère qu'il y aura quand même une incitation à investir si l'impôt sur les sociétés ne capte pas la totalité de ce bénéfice. De plus, Richard et Peggy Musgrave (1989, p. 306) soulignent que les effets de l'impôt sur les sociétés sur l'investissement dépendent de la précision de la fonction de l'investissement, c'est-à-dire de la théorie sous-jacente de l'investissement. L'investissement peut dépendre inversement, toutes choses restant égales par ailleurs, du taux d'intérêt et donc de l'impôt par le biais de ses effets sur le coût du capital. Mais il faudrait inclure beaucoup d'autres variables dans la fonction de l'investissement, en écartant l'hypothèse selon laquelle «toutes les choses restent égales par ailleurs», par exemple les ventes passées, la conjoncture économique et le coût unitaire de la main-d'œuvre. En d'autres termes, il faudrait prendre en compte les effets positifs potentiels à long terme du financement public des dépenses de recherche et développement et de l'accumulation de capital humain – ainsi que les effets d'agglomération potentiellement positifs qui peuvent compenser les effets négatifs de l'impôt (Brühlhart, Jametti et Schmidheiny, 2012).

Les preuves empiriques suggèrent que le comportement en matière d'investissement est affecté par l'impôt sur les sociétés, mais il est difficile d'obtenir des estimations fiables sur l'importance de cette influence et donc sur la pertinence de cet effet. Il n'existe guère de preuves empiriques des effets de l'impôt sur l'investissement agrégé réel. Les éléments provenant d'études au niveau microéconomique semblent indiquer que les effets négatifs des impôts sur l'investissement peuvent aller de réponses assez peu élastiques ($-0,25$) à plus élastiques (-1), mais il est difficile de transposer ces résultats à l'investissement agrégé au niveau macroéconomique (Hanlon et Heitzman, 2010, p. 148). Une méta-étude de Ruud de Mooij et Sijf Ederveen (2008) sur l'impact de la fiscalité sur les investissements étrangers directs montre que les effets sont très variables: en moyenne, «l'augmentation d'un point de pourcentage de la fiscalité à un endroit réduit le capital étranger de 3,3 pour cent» (*ibid.*, p. 689). Cependant, l'écart type de 4,4 est très élevé et il n'est pas possible d'utiliser l'investissement étranger direct comme approximation pour l'investissement global réel, car il comprend aussi les placements de portefeuilles. Deux études récentes qui tentent d'évaluer les effets sur l'investissement des réductions de la fiscalité sur les sociétés en Allemagne (Reinhard et Li, 2011) et au Royaume-Uni (Maffini, 2013) parviennent à un résultat qui fait réfléchir: il n'existe aucune preuve convaincante que l'on ait atteint l'objectif qui était d'encourager l'investissement. Ludwig Reinhard et Steven Li (2011, p. 735) concluent même que «les opportunités du marché et les

pressions de la concurrence semblent plus importantes pour les décisions en matière d'investissement que les modifications de la fiscalité du pays».

On suggère parfois que les réductions d'impôt ont des avantages en soi car la réduction des taux d'imposition va accroître de façon substantielle les investissements et les bénéfices des sociétés. Cela semble impliquer que l'économie se situe sur la pente descendante de la courbe de Laffer où l'augmentation des impôts déclenche une forte baisse de l'assiette fiscale, qui est plus importante que les effets positifs attendus de l'augmentation des taux d'imposition sur les recettes. Les estimations empiriques récentes montrent cependant que c'est une situation improbable. Après avoir examiné la littérature et les estimations relatives aux effets des réductions des taux de la fiscalité sur les sociétés pour 17 pays de l'OCDE de 1982 à 2005, Aleksandra Riedl et Silvia Rocha-Akis (2012) concluent qu'«en moyenne l'assiette fiscale est inélastique par rapport au taux légal du pays. Autrement dit, en moyenne, le taux légal d'impôt sur les sociétés se situe dans la partie ascendante de la courbe de Laffer, ce qui indique qu'une augmentation unilatérale de ce taux légal d'imposition sur les sociétés se traduirait par une baisse inférieure de l'assiette fiscale du pays et donc par une augmentation des recettes de l'impôt sur les sociétés». Il est tout aussi remarquable de constater que, même si le taux d'imposition sur les sociétés a un effet substantiel sur l'assiette fiscale agrégée du pays, il est démontré que le revenu par habitant et les coûts unitaires réels de la main-d'œuvre sont des facteurs plus importants (*ibid.*, pp. 650 et suivantes).

En dehors des réactions comportementales réelles vis-à-vis de la fiscalité, une autre question âprement débattue actuellement porte sur les stratégies d'évasion des entreprises qui manipulent l'assiette fiscale dans un pays sans pour autant changer réellement leur niveau d'activité économique. Selon un rapport détaillé de l'OCDE (2013b) sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, les entreprises ont de multiples opportunités de transférer leurs bénéfices d'un établissement à l'autre et donc vers des pays où le niveau d'imposition est inférieur, ou qui pratiquent des exonérations spécifiques. On trouve parmi les exemples d'opportunités de ce type l'utilisation de licences pour les marques, de brevets ou d'autres services financiers fournis par une filiale à l'étranger dans une juridiction où la fiscalité est moins élevée, ainsi que la manipulation de la tarification des cessions internes. Il n'existe pas de chiffres fiables sur le niveau actuel du transfert des bénéfices (*ibid.*, 2013b), mais il n'y a pratiquement aucun doute sur l'existence de ces activités de transfert des bénéfices. Jost Henrich Heckemeyer et Michael Overesch (2013) ont examiné la littérature empirique sur les comportements des multinationales en matière de transfert de bénéfices. En moyenne, les 25 études estiment que la semi-élasticité des bénéfices ou des gains avant intérêts et impôts publiés par rapport au différentiel de fiscalité au niveau international entre un pays et d'autres sites où se situent des filiales est de 1,55 avec un écart type assez élevé de 2,23 (*ibid.*, p. 8). Ce chiffre semble à première vue considérable, mais il implique qu'en moyenne un pays dont le taux global d'imposition des

bénéfices des sociétés est de 20 pour cent peut augmenter son taux de 5 points de pourcentage ou d'un quart en ne perdant que 7,75 pour cent de son assiette fiscale. En l'absence d'évasion fiscale, il ne percevrait pas la totalité des recettes correspondant à l'augmentation de la fiscalité, mais plus des deux tiers.

Au bout du compte, les arguments contre la progressivité de la fiscalité s'avèrent nettement plus faibles que ne le proclament les approches dominantes. D'un point de vue théorique comme d'un point de vue empirique, il est possible que les effets négatifs sur la croissance et l'emploi, ainsi que l'érosion de l'assiette fiscale ne soient pas importants. En plus, des facteurs extérieurs à la fiscalité (la conjoncture économique, les investissements dans les infrastructures, les dépenses de recherche et développement, le système éducatif en tant que fournisseur de main-d'œuvre qualifiée) peuvent être prépondérants. Si ces facteurs sont renforcés par des dépenses publiques financées par une fiscalité progressive, alors leur impact économique global peut être très positif.

Les arguments macroéconomiques en faveur de la progressivité de la fiscalité⁸

D'un point de vue macroéconomique, il est possible de renforcer les arguments en faveur de la progressivité de la fiscalité. Si une demande insuffisante entrave l'économie et que les inégalités sont préjudiciables à la consommation privée, une fiscalité redistributive peut renforcer la croissance et l'emploi grâce à l'augmentation de la consommation privée qui en résulte.

De récentes estimations des multiplicateurs tendent à renforcer les propositions keynésiennes traditionnelles selon lesquelles la politique fiscale est efficace, surtout dans les conditions actuelles de la zone euro avec une politique monétaire de taux bas, et des parités fixes au sein de l'union monétaire (Auerbach et Gorodnichenko, 2013; Batini, Callegari et Melina, 2012). Comme le suggèrent les modèles keynésiens traditionnels et le théorème de Haavelmo, le multiplicateur des dépenses tend à être plus important que le multiplicateur du côté des recettes (Gechert et Will, 2012), ce qui suggère que l'augmentation de la fiscalité (progressive) destinée à financer les dépenses publiques peut en réalité induire de la croissance et de l'emploi.

En outre, il existe aussi un raisonnement macroéconomique en faveur d'une réforme de la fiscalité pour améliorer la redistribution qui soit neutre au niveau des recettes. Selon John Maynard Keynes (1936, chapitre 2; 1937, p. 219), la demande effective se compose de la consommation privée et de la demande d'investissements. Keynes a particulièrement insisté sur l'importance de la demande d'investissement car il était convaincu que sa très haute volatilité, combinée avec le processus multiplicateur, était la cause la plus

8. Pour avoir un aperçu plus complet et une discussion sur cette question, voir Paetz et Truger (2014).

importante des fluctuations de l'ensemble de l'activité économique (Keynes, 1937, p. 221). La demande d'investissement dépend des attentes subjectives et fluctuantes des entreprises au sujet de la rentabilité des investissements réels et du taux d'intérêt, qui sont à leur tour influencés par les préférences fluctuantes des agents économiques en matière de liquidités. Cependant, la consommation privée joue également un rôle central, et notamment le fait qu'on suppose qu'elle dépend du revenu disponible du moment. Keynes défend l'idée que la consommation privée est liée de façon positive à l'ensemble du revenu disponible dans l'économie, avec une propension marginale à consommer qui indique la part du revenu allouée à la consommation supplémentaire, et une part résiduelle consacrée à l'épargne. Si le revenu global croît en raison d'une augmentation de l'activité d'investissement, cela va entraîner une augmentation de la consommation privée, qui se traduira à son tour par une augmentation supplémentaire du revenu, etc. Plus le processus multiplicateur induit est fort, plus la propension marginale à consommer sera élevée et plus la propension marginale à épargner sera faible.

À partir de ces hypothèses théoriques, il est possible de dériver une relation négative entre la consommation privée et les disparités de la répartition des revenus: si les ménages ayant les revenus les plus faibles ont une plus forte propension à consommer que les ménages dont les revenus sont plus élevés, une redistribution en faveur des ménages à faibles revenus augmentera la propension générale à consommer et donc la consommation privée. Dans ce cas, une correction fiscale des disparités entraînerait un renforcement de la demande de consommation privée et donc, toutes choses restant égales par ailleurs, une augmentation de la croissance et de l'emploi⁹. On pourrait donc attendre une augmentation des dépenses du consommateur par le biais d'une réduction des inégalités de revenus induite par la fiscalité. Voilà qui soulève la question suivante: dans quelles conditions cette augmentation de

9. Cependant, les hypothèses sous-jacentes concernant le comportement de la consommation privée ne sont pas exemptes de controverse (voir van Treeck et Sturén, 2012, pp. 13 et suivantes). La validité de la fonction keynésienne de la consommation suppose que la consommation privée dépend du revenu disponible réel du moment. En outre, on suppose que la propension marginale à consommer ou à épargner dans les différentes classes de revenus reste inchangée en cas de modification de la répartition des revenus. Néanmoins, d'autres théories sur la consommation peuvent aboutir à des résultats différents. Le résultat attendu, un affaiblissement de la demande des consommateurs, pourrait au moins être atténué ou, à l'autre extrême, être plus que compensé. Dans l'ensemble, la réponse de la consommation privée à l'augmentation des inégalités de revenus semble dépendre de facteurs spécifiques aux pays, essentiellement de l'accès des classes à faibles revenus ou à revenus moyens au crédit (*ibid.*, 2012). L'augmentation extrême des inégalités aux États-Unis s'est accompagnée d'un développement important de la consommation privée financée par des emprunts à long terme, et d'une augmentation significative de la dette des ménages, ce qui a déclenché la bulle des marchés financiers, jusqu'à ce que cette dernière éclate et s'avère insoutenable. Cependant, dans des pays où les marchés du crédit sont moins accessibles, lorsque les ménages ne sont pas en mesure d'obtenir un crédit en raison d'un rationnement du crédit par les banques, la théorie keynésienne de la consommation semble solide.

la demande pourra-t-elle réellement se transformer en une augmentation de l'ensemble de l'activité économique? Evidemment, la réponse dépend dans une très large mesure du paradigme macroéconomique sous-jacent. D'après le nouveau consensus en macroéconomie (New Consensus Macroeconomics) (Clarida, Galí et Gertler, 1999) – le paradigme dominant –, l'augmentation de l'ensemble de l'activité économique ne sera très probablement qu'un résultat à court terme. Sur le long terme, le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU – non-accelerating inflation rate of unemployment), et l'équilibre entre la production et l'emploi qui lui est associé, prévaudra et effacera les impacts à court terme sur l'emploi. Cependant, comme l'a montré Marc Lavoie (2010), le modèle du nouveau consensus en macroéconomie peut facilement être transformé en des approches macroéconomiques post-keynésiennes avec des modifications progressives plus proches de l'analyse keynésienne traditionnelle, c'est-à-dire en attribuant un rôle important à la demande globale, à la fois à court et à long terme (Hein, 2008, chapitre 6). Ces approches sont certainement plus plausibles que les modèles du nouveau consensus en macroéconomie dont les hypothèses sont restrictives. Selon ces approches, la redistribution par le biais de la fiscalité peut systématiquement aboutir à plus de croissance et d'emploi en raison du choc considérable de la grande récession. Donc, d'un point de vue macroéconomique, le compromis entre équité et efficience pourrait bien disparaître même sur le long terme.

Conclusions¹⁰

Les opportunités d'une véritable réforme de la progressivité de la fiscalité se sont multipliées ces dernières années de façon positive. Certains signes récents semblent indiquer que la tendance à réduire la redistribution par la fiscalité est peut-être en train de s'arrêter. Parallèlement, un certain nombre d'institutions internationales ont fait des commentaires plus ou moins progressistes sur la façon de répondre à la nécessité d'un assainissement budgétaire au moyen de réformes de la fiscalité socialement acceptables. Dans ce contexte, il est possible de tirer deux conclusions au moins de cet article.

Au niveau international, le consensus largement répandu sur la nécessité de lutter contre la fraude fiscale, de limiter l'évasion fiscale et d'introduire une taxe sur les transactions financières devrait être utilisé pour promouvoir la mise en œuvre de ces réformes avec la plus grande ambition possible. Le plan de la Commission européenne visant à réviser la Directive sur l'épargne afin qu'elle soit applicable aux dividendes, aux plus-values et aux autres formes de revenus financiers (Commission européenne, 2013b), en les assujettissant

10. Pour avoir une discussion plus approfondie sur les propositions de réforme et les alternatives en général, voir Godar et Truger (2014b), et, pour le cas de l'Allemagne en particulier, voir Eicker-Wolf et Truger (2014).

à un échange d'information automatique entre les États membres, serait une étape importante dans la lutte contre la fraude fiscale des personnes physiques. Dans le domaine de la fiscalité des sociétés, il en va de même pour le Plan d'action de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (OCDE, 2013c). Une étape potentiellement encore plus importante serait de suivre l'approche de la fiscalité unitaire, qui exige des multinationales qu'elles présentent leur comptabilité mondiale consolidée (couvrant toutes les parties de l'entreprise engagées dans une activité unitaire) aux autorités fiscales locales afin que les transferts internes ne soient plus intéressants (Picciotto, 2012). Cette mesure pourrait être complétée par des taux minimaux d'imposition afin d'empêcher une concurrence nocive en matière de fiscalité. Une taxe sur les transactions financières portant sur les opérations au comptant (spot) et les actifs dérivés contribuerait à réduire la taille et la volatilité des marchés financiers tout en générant des recettes substantielles (Schulmeister, Schratzenstaller et Pícek, 2008). Cependant, le danger est grand de voir toutes ces propositions retardées, édulcorées ou non appliquées en raison des pressions politiques.

Tout à fait indépendamment du succès des mesures au niveau international, les politiques fiscales nationales devraient chercher à augmenter de façon substantielle le niveau de redistribution de leur fiscalité, même sans coordination internationale. Nous avons démontré qu'il existe une marge de manœuvre considérable pour mettre en place des politiques fiscales de redistribution au niveau national et qu'il est possible de faire bien plus que ne le prétendent les avis qui dominent le débat. Il n'est pas nécessaire de cantonner les politiques fiscales nationales aux mesures assez timides proposées par de nombreuses institutions financières, comme l'élargissement de l'assiette fiscale et l'accroissement des impôts fonciers, tout en évitant les conséquences excessivement négatives sur la distribution de l'augmentation des impôts sur la consommation. En revanche, de nombreux gouvernements nationaux semblent disposer d'une marge de manœuvre substantielle pour augmenter les taux supérieurs d'imposition sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés, et de l'impôt sur le capital en général, car cela générerait des recettes supplémentaires qui pourraient être utilisées pour des objectifs publics essentiels et pour réduire les inégalités tout en encourageant des réformes progressistes au niveau international.

Références bibliographiques

- Alvaredo, F.; Atkinson, A.; Piketty, T.; Saez, E. 2013. «The top 1 percent in international and historical perspective», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, n° 3, pp. 3-20.
- Auerbach, A. J.; Gorodnichenko, Y. 2013. «Fiscal multipliers in recession and expansion», dans l'ouvrage publié sous la direction de A. Alesina et F. Giavazzi, *Fiscal policy after the financial crisis* (à paraître), University of Chicago Press, Chicago.

- Banks, J.; Diamond, P. 2010. *The base for direct taxation*, préparé pour le rapport d'une commission sur la réforme du système fiscal pour le XXI^e siècle, présidée par sir James Mirrlees. Institute for Fiscal Studies, Londres. Disponible à l'adresse <<http://www.ucl.ac.uk/~uctp39a/Banks%20and%20Diamond.pdf>>.
- Batini, N.; Callegari, G.; Melina, G. 2012. «Successful austerity in the United States, Europe and Japan», IMF Working Paper, WP/12/190, Washington, DC.
- BIT (Bureau international du Travail). 2011. *Rapport sur le travail dans le monde 2011: des marchés au service de l'emploi*, Genève. Disponible en anglais seulement à l'adresse <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_166021.pdf>.
- Brühlhart, M.; Jametti, M.; Schmidheiny, K. 2012. «Do agglomeration economies reduce the sensitivity of firm location to tax differentials?», *The Economic Journal*, vol. 122, n° 563, pp. 1069-1093.
- Clarida, R.; Galí, J.; Gertler, M. 1999. «The science of monetary policy: A new Keynesian perspective», *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 4, pp. 1661-1707.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2012. *Rapport sur le commerce et le développement 2012*, Genève. Disponible à l'adresse <http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/tdr2012_fr.pdf>.
- Commission européenne. 2012. *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne*. Données pour les Etats membres de l'UE, l'Islande et la Norvège, Eurostat Statistical Books. Disponible en anglais seulement à l'adresse <http://ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-12-001/EN/KS-DU-12-001-EN.PDF>.
- . 2013a. *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne*, Eurostat Statistical Books. Disponible en anglais seulement à l'adresse <http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2013/report.pdf>.
- . 2013b. *Lutte contre la fraude fiscale: la Commission propose un champ d'application maximal pour l'échange automatique d'informations au sein de l'Union*. Communiqué de presse IP/13/530. Bruxelles, 12 juin. Disponible à l'adresse <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-530_fr.htm> [consulté le 17 février 2014].
- . 2013c. *Taxation du secteur financier*, Taxation et Union douanière. Disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_fr.htm> [consulté le 17 février 2014].
- Confédération européenne des syndicats (CES). 2010. *Résolution de la CES sur la crise économique: nouvelles sources de financement*. Disponible en anglais seulement à l'adresse <http://www.pdf-repo.com/pdf_1a/1585g6o6cm952919070.html>.
- Confédération syndicale internationale (CSI). 2010. *Déclaration syndicale internationale au G20*. Disponible en anglais à l'adresse <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/01-tuacG8G20-Seoul_English.pdf>. [Résumé français disponible à l'adresse <<http://www.ituc-csi.org/message-des-syndicats-aux?lang=fr>>].
- Conseil européen. 2012. *Conclusions du Conseil européen*, Bruxelles, 1-2 mars (EUCO 4/1/12 REV 1). Disponible à l'adresse <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%204%202012%20REV%201>>.

- Corneo, G. 2005. «Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?», dans l'ouvrage publié sous la direction de A. Truger, *Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?*, Metropolis, Marburg, pp. 15-38.
- Deloitte. 2013. Country guides and highlights, Deloitte International Tax Source. Disponible à l'adresse <<https://www.dits.deloitte.com/>>.
- Devereux, M.; Griffith, R.; Klemm, A. 2004. «Why has the UK corporation tax raised so much revenue?», The Institute for Fiscal Studies WP 04/04, Londres.
- Diamond, P.; Saez, E. 2011. «The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, n° 4, pp. 165-190.
- Eicker-Wolf, K.; Truger, A. 2014. «German tax and fiscal policy at a crossroads: The 'debt brake's' impact on the government's scope for action and on future-oriented investment», Global Labour University Working Paper (à paraître).
- Evers, M.; de Mooij, R.; Van Vuuren, D. 2008. «The wage elasticity of labour supply: A synthesis of empirical estimates», *De Economist*, vol. 156, n° 1, pp. 25-43.
- FMI (Fonds monétaire international). 2013. *Fiscal monitor 2013: Taxing times*, Washington, DC.
- Gechert, S.; Will, H. 2012. «Fiscal multipliers: A meta regression analysis», IMK Working Paper No. 97, Microeconomic Policy Institute (IMK), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Godar, S.; Truger, A. 2014a. «Goals of taxation and taxation trends in the OECD since the 1980s: Traditional standards of tax justice under pressure», Global Labour University Working Paper (à paraître).
- ; —. 2014b. «Standard arguments against progressive taxation: A critical evaluation», Global Labour University Working Paper (à paraître).
- ; —. 2014c. «Progressive tax reform in OECD countries: Recent proposals and perspectives», Global Labour University Working Paper (à paraître).
- Hanlon, M.; Heitzman, S. 2010. «A review of tax research», *Journal of Accounting and Economics*, vol. 50, n° 2-3, pp. 127-178.
- Heckemeyer, J. H.; Overesch, M. 2013. «Multinationals' profit response to tax differentials: Effect size and shifting channels», ZEW Discussion Paper No. 13-045. Disponible à l'adresse <<http://fip.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp13045.pdf>>.
- Hein, E. 2008. *Money, distribution conflict and capital accumulation: Contributions to «monetary analysis»*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Henry, J. S. 2012. *The price of offshore revisited: New estimates for «missing» global private wealth, income, inequality, and lost taxes*, Tax Justice Network, Chesham. Disponible à l'adresse <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf>.
- Hollingshead, A. 2010. *Privately held, non-resident deposits in secrecy jurisdictions*, Global Financial Integrity, Washington, DC. Disponible à l'adresse <http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi_privatelyheld_web.pdf>.
- Keynes, J. M. 1936. «The general theory of employment, interest, and money», dans *The collected writings of J. M. Keynes*, vol. 7, Macmillan, Londres, 1973. [Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, Editions Payot, Paris, 1988.]

- . 1937. «The general theory of employment», *Quarterly Journal of Economics*, n° 51, pp. 209-223.
- Kleven, H.; Landais, C.; Saez, E. 2010. «Taxation and international migration of superstars: Evidence from the European football market», NBER Working Paper No. 16545, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. Disponible à l'adresse <<http://www.nber.org/papers/w16545>>.
- Lavoie, M. 2010. «Taming the new consensus: Hysteresis and some other post-Keynesian amendments», dans l'ouvrage publié sous la direction de G. Fontana et M. Setterfield, *Macroeconomic theory and macroeconomic pedagogy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Maffini, G. 2013. «Corporate tax policy under the labour government, 1997-2010», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 29, n° 1, pp. 142-164.
- Mooij, R. de; Ederveen, S. 2008. «Corporate tax elasticities: A reader's guide to empirical findings», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, n° 4, pp. 680-697.
- Musgrave, R.; Musgrave, P. 1989. *Public finance in theory and practice*, 5^e édition, McGraw-Hill, New York.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2010. *Réforme de la politique fiscale et croissance économique*, Editions OCDE. Disponible en anglais seulement à l'adresse <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>>.
- . 2012a. *Toujours plus d'inégalités: pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Editions OCDE. Disponible à l'adresse <<http://www.oecd.org/fr/social/soc/toujoursplusdinegalitepourquoiilescartsderevenussecreusent.htm>>.
- . 2012b. *Statistiques des recettes publiques 1965-2011*, Editions OCDE. Disponible en anglais et en français à l'adresse <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-2012_rev_stats-2012-en-fr#page1>.
- . 2012c. *Imposition sur les salaires en 2011*, Editions OCDE. Disponible en anglais seulement à l'adresse <http://dx.doi:10.1787/tax_wages-2011-en>.
- . 2012d. «Inégalités de revenus et croissance: le rôle des impôts et des transferts», note de politique économique n° 9 du Département des affaires économiques, Editions OCDE. Disponible à l'adresse <<http://www.oecd.org/fr/eco/croissance/49446673.pdf>>.
- . 2012e. *L'Agenda fiscal actuel de l'OCDE*. Disponible en anglais seulement à l'adresse <<http://www.oecd.org/tax/OECDCurrentTaxAgenda2012.pdf>>.
- . 2012f. *L'égalité hommes-femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat*, rapport final à la RCM 2012. Résumé disponible à l'adresse <<http://www.oecd.org/fr/general/50468476.pdf>>.
- . 2013a. Base de données sur la fiscalité. *Overall statutory tax rates on dividend income/Top Income Rates*.
- . 2013b. *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Editions OCDE. Disponible à l'adresse <http://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/lutter-contre-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices_9789264192904-fr>.
- . 2013c. *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Editions OCDE. Disponible à l'adresse <<http://www.oecd.org/fr/ctp/PlanActionBEPS.pdf>>.

- Paetz, C.; Truger, A. 2014. «Tax policies and redistribution: A macroeconomic perspective», Global Labour University Working Paper (à paraître).
- Picciotto, S. 2012. *Towards unitary taxation of transnational corporations*, Tax Justice Network, Chesham. Disponible à l'adresse <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf>.
- Piketty, T.; Zucman, G. 2013. *Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries 1700-2010*. Disponible à l'adresse <<http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettyZucman2013WP.pdf>>.
- ; Saez, E.; Stantcheva, S. 2011. «Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities», NBER Working Paper No. 17616, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. Disponible à l'adresse <<http://www.nber.org/papers/w17616>>.
- Reinhard, L.; Li, S. 2011. «The influence of taxes on corporate financing and investment decisions against the background of the German tax reforms», *The European Journal of Finance*, vol. 17, n° 8, pp. 717-737.
- Réseau européen ATTAC. 2013. *Pour une taxe paneuropéenne sur la richesse*. Disponible à l'adresse <<http://www.attac.org/fr/taxe-richeesse>>.
- Réseau international pour la justice fiscale. 2013. *Déclaration sur la justice fiscale au Forum social mondial*, Tunis, mars. Disponible à l'adresse <http://solidairesfinancespubliques.fr/gen/engagements/forums_sociaux/fsm/actualite_fsm_2013/130514_declaration_justice_fiscale_FSM.pdf> [consulté le 17 février 2014].
- Riedl, A.; Rocha-Akis, S. 2012. «How elastic are national corporate income tax bases in OECD countries? The role of domestic and foreign tax rates», *Canadian Journal of Economics*, vol. 45, n° 2, pp. 632-671.
- Rosen, H.; Gayer, T. 2008. *Public finance*, McGraw-Hill, New York.
- Salanié, B. 2011. *The economics of taxation*, 2^e édition, MIT Press, Cambridge, MA.
- Schratzenstaller, M. 2004. «Towards dual income taxes – A country comparative perspective», *CESifo DICE Report*, vol. 3, IFO Institut für Wirtschaftsforschung, Munich, pp. 23-30.
- Schulmeister, S.; Schratzenstaller, M.; Picek, O. 2008. *A general financial transaction tax: Motives, revenues, feasibility and effects*, Research Study by the Austrian Institute of Economic Research, Vienne. Disponible à l'adresse <http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=31819&mime_type=application/pdf>.
- Spengel et coll. 2012. *Effective tax levels using the Devereux/Griffith Methodology*, Project for the EU Commission TAXUD/2008/CC/099, Final Report 2012.
- Treeck, T. van; Sturn, S. 2012. «Income inequality as a cause of the Great Recession? A survey of current debates», *Erscheinen*. Disponible à l'adresse <http://www.boeckler.de/pdf/p_treeck_sturn_2012.pdf>.
- Young, C.; Varner, C. 2011. «Millionaire migration and state taxation of top incomes: Evidence from a natural experiment», *National Tax Journal*, vol. 64, n° 2.

Le rôle du secteur public dans la lutte contre les inégalités

Christoph Hermann

Centre de recherches sur le marché du travail (FORBA), Vienne

Ces quelques dernières décennies, l'intérêt que présente le secteur public a fait l'objet de débats et l'on s'est interrogé notamment sur l'efficacité de ses infrastructures et de ses services. Il semblerait que les prestataires publics de biens et de services aient des résultats moins probants que les entreprises du secteur privé, ce qui constitue un frein pour l'économie. Les économistes des pays développés comme des pays en développement ont conseillé à leurs gouvernements de privatiser non seulement les entreprises d'Etat, mais aussi les infrastructures publiques afin de doper la productivité et la croissance économique, ou de faire appel à des partenariats publics-privés et à la sous-traitance pour tenter de reproduire les stratégies mises en œuvre par les entreprises du secteur privé au cas où la privatisation ne serait pas possible.

Le fait que le secteur public soit considéré comme un fardeau plutôt que comme un atout a été confirmé par les récentes politiques de gestion de la crise, en Europe et ailleurs. Les représentants de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international ont demandé aux Etats membres qui sont tributaires de fonds extérieurs levés dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité de réduire sensiblement les dépenses du secteur public, et notamment les dépenses relatives aux soins de santé et à l'éducation. D'autres gouvernements ont anticipé cette démarche pour éviter d'être dégradés par les agences de notation américaines. C'est ainsi que les pays européens s'emploient actuellement à réduire les effectifs du secteur public. La Grande-Bretagne a, à elle seule, supprimé près d'un demi-million d'emplois depuis le début de la crise (Hermann, 2013, p. 7).

Si la réduction des effectifs est censée améliorer la productivité du secteur public, les décideurs ont fait peu de cas des effets redistributifs des services publics. Même si la redistribution n'est pas l'objectif premier des services publics, l'égalité d'accès aux services essentiels que sont les soins de santé, l'éducation, les transports et l'énergie n'a pas les mêmes incidences sur ceux qui ont des revenus élevés que sur ceux qui ont de faibles revenus. Le présent article s'efforce de combler cette lacune analytique en examinant les effets des services publics sur la distribution des revenus et le rôle du secteur public dans la lutte contre les inégalités. Il étudie parallèlement les conséquences que peuvent avoir la privatisation, la marchandisation et les restrictions budgétaires dans les services publics sur l'égalité et la justice sociales.

Cet article fait, dans un premier temps, une présentation théorique et historique du secteur public et de son rôle dans une économie de marché essentiellement privée. Dans une deuxième partie, il expose les fondements rationnels et politiques du glissement vers la privatisation et la marchandisation, et poursuit par une discussion sur les effets redistributifs des services publics. Enfin, il fait le point sur le désengagement du secteur public lors de la crise et suggère quelques réflexions.

Le secteur public est un concept controversé qui, à ce titre, donne lieu à différentes interprétations. Ce qui apparaît clairement, c'est que le secteur public est chargé de fournir des services publics et qu'il ne se contente pas de gérer les affaires publiques. Il englobe toute une série d'activités économiques qui sont le fait d'établissements publics plutôt que d'entreprises privées. Selon la théorie économique orthodoxe, la fourniture de biens et de services par l'Etat est justifiée si ceux-ci possèdent certaines qualités qui ne permettent pas au marché de rivaliser dans ce domaine (Altvater, 2004). Quant à la fourniture de services publics, deux conditions semblent indispensables: la première, c'est l'existence d'externalités positives qui ont des incidences sur les tierces parties qui ne sont pas directement impliquées dans la transaction. Un cas d'école est le secteur des soins de santé: il contribue à enrayer les maladies infectieuses, ce qui bénéficie à ceux qui ont besoin d'un traitement, mais aussi à la société tout entière. La deuxième, c'est l'existence de ce qu'on appelle les monopoles naturels, qui rendent impossible, voire non souhaitable, l'intervention de plus d'un prestataire pour un service particulier (Baumol, 1977). Le cas emblématique ici réunit les industries de réseau comme l'électricité, le gaz et l'eau. Jusque dans les années 1980, il était communément admis que c'était au gouvernement ou aux organisations à but non lucratif de fournir ces services (Clifton, Comín et Díaz Fuentes, 2003, p. 23).

En réalité, l'ampleur prise par le secteur public n'était pas tant le résultat de considérations théoriques que de conflits sociaux, de pressions politiques ou de solutions pragmatiques à des problèmes extrêmement délicats. Ainsi, l'extension des services publics (eau, gaz, électricité) dans les villes européennes en pleine expansion de la fin du XIX^e siècle a été dictée par la nécessité de fournir des services aux ménages pauvres et d'empêcher la propagation des maladies contagieuses. Les distributeurs d'eau privés s'étaient attachés auparavant à raccorder au réseau d'eau les entreprises et les quartiers opulents. Ces clients étaient en mesure de payer des redevances suffisamment élevées pour assurer un retour raisonnable sur les investissements privés (Millward, 2005, p. 44). Comme les retours sur investissements étaient sensiblement plus faibles dans les quartiers pauvres, les collectivités locales sont souvent intervenues et ont créé les infrastructures collectives nécessaires pour donner aux pauvres des conditions de vie acceptables. En Grande-Bretagne, cela participait de ce qu'on appelait le «socialisme municipal» (Sheldrake, 1989). Il contribuait, en tant que tel, à apporter des mesures correctives à l'économie de marché en vigueur ou à lui trouver des solutions de rechange. Gerold Ambrosius (2008, p. 528) a affirmé que les gouvernements européens ont préféré fournir des prestations publiques plutôt qu'imposer une réglementation publique aux monopoles privés car ils estimaient que le fait d'être propriétaire serait plus efficace pour contrôler la production.

Après la seconde guerre mondiale et l'expérience traumatisante de la Grande Dépression, la nécessité de maîtriser les marchés et de garantir l'égalité d'accès aux services essentiels s'est imposée de façon criante (Millward, 2005, p. 172). De fait, les gouvernements ont pris le contrôle des industries de réseau comme le gaz et l'électricité. Dans certains pays ils ont aussi nationalisé les grandes compagnies des secteurs de la mine, du pétrole, de la production et de la banque. Au Royaume-Uni, la nationalisation a consisté aussi à créer un système de santé publique comportant des centaines d'hôpitaux publics et gratuits et dispensant des soins de santé gratuits à tous les citoyens du pays. En fournissant des facteurs de production comparativement bon marché au reste de l'économie, le secteur public s'est avéré être extrêmement fonctionnel pour le modèle fordiste basé sur la production de masse et la consommation de masse des années d'après-guerre. Dans le monde en développement, la prise de contrôle par l'Etat a joué un rôle important dans la construction nationale postcoloniale et dans les stratégies ultérieures de substitution des importations. Mais la nationalisation n'a bien souvent été qu'une réponse pragmatique aux lacunes du secteur privé et elle visait à préserver les emplois et les entreprises, le cas le plus récent remontant à la nationalisation des banques en faillite durant la crise financière.

Lors des décennies d'après-guerre, les économistes ont mis la croissance du secteur public sur le compte des progrès économiques. Alors que les marchés étaient de plus en plus saturés par des biens produits en masse, le secteur public et notamment les services publics tels que l'éducation étaient censés devenir des domaines d'investissement clés dans les nouvelles sociétés de consommation. Fred Hirsch (1977, p. 4), par exemple, a fait observer que, «du fait que les demandes de biens purement privées étaient toujours mieux satisfaites, les demandes de biens et de services à caractère public (social) étaient de plus en plus pertinentes». William Baumol (2012) est même allé plus loin en affirmant que, comme de nombreux services publics sont à forte intensité de main-d'œuvre (ce qui signifie que les travailleurs ne peuvent être remplacés par des dispositifs qui permettent d'économiser la main-d'œuvre que graduellement), le secteur public doit nécessairement s'accroître par rapport à l'économie privée. «Les ouvriers de l'automobile et les agents de police vont voir, à terme, leur salaire augmenter au même rythme, mais si la productivité sur les chaînes de production progresse, contrairement à la productivité dans les véhicules de police, le coût de la protection policière va s'en trouver augmenté – au regard du coût de fabrication» (pp. 21-22). Au fil des décennies, les différentes structures de coût se cumulent, rendant les services publics de plus en plus coûteux comparativement aux biens produits en masse. Or, compte tenu de l'envolée des gains de productivité du secteur privé, Baumol prétend que les pays avancés peuvent se permettre d'avoir des secteurs publics d'envergure (pp. 62-63).

En Europe, la croissance du secteur public, et notamment des services publics, est allée de pair avec l'expansion de l'Etat-providence. Le sociologue britannique Thomas Humphrey Marshall (1950) a fait valoir que dans les

sociétés démocratiques les citoyens n'ont pas seulement des droits civils et politiques, mais aussi des droits sociaux, tels que le droit à un minimum de bien-être économique et le droit à l'éducation. Selon cette vision, l'accès aux services publics est devenu une caractéristique essentielle de ce qu'on a appelé «la citoyenneté sociale» (Mahnkopf, 2008). En France et dans certaines régions du sud de l'Europe, la fourniture de services publics était moins perçue comme un droit individuel des citoyens que comme la responsabilité collective de l'Etat de fournir à ses citoyens ce qui relève du concept français de service public (Ambrosius, 2008, p. 529). Comme le fait remarquer Birgit Mahnkopf (2008, pp. 72-73), «jusque dans les années 1980, on observait un consensus indispensable entre les partis et même entre les pays de l'Union européenne, selon lequel certains biens et services devaient rester à l'écart du fonctionnement du marché. [...] Les services publics étaient considérés comme essentiels pour créer et renforcer la cohésion sociale et ils participaient donc étroitement à la justice sociale, même si leur rentabilité économique s'avérait moindre que s'ils étaient soumis aux conditions du marché». Au moment où ce consensus sur les services universels commença à s'effriter en Europe, il devint plus prégnant dans le monde en développement, comme en témoigne la Déclaration d'Alma-Ata de 1978 sur la «Santé pour tous». Dans cette déclaration, l'Organisation mondiale de la santé s'était notamment fixé comme objectif d'établir l'accès aux soins de santé primaire pour tous d'ici à l'an 2000 (Rao, 2010, p. 263).

Les théoriciens de l'Etat-providence comme Gøsta Esping-Andersen (1991) ont mis en exergue les effets de «démarchandisation» des Etats-providence modernes, qui contribuent à réduire les inégalités dues à une répartition des richesses sociales soumise à la seule loi du marché. Esping-Andersen a aussi montré que les différentes conceptions des systèmes de protection sociale ont des incidences diverses en matière d'égalité. Alors que le système de protection sociale d'un Etat conservateur tend à reproduire les inégalités en faisant dépendre les prestations sociales des cotisations et que les politiques sociales libérales, qui accordent les prestations en fonction des ressources, se contentent de soulager la situation des plus démunis, le régime social-démocrate, lui, «s'emploie à appliquer un mécanisme de péréquation au regard des conditions de vie des citoyens» (Esping-Andersen et Myles, 2011, p. 646). Pour ce faire, il conjugue le versement de prestations universelles, qui couvrent plus que les besoins minimaux, avec la fourniture de services sociaux par l'Etat, services qui, dans d'autres systèmes, sont fournis par les membres féminins non rémunérés de la famille ou par des agences privées qui elles se font rémunérer. De fait, les Etats-providence de l'Europe du Nord qui ont un régime social-démocrate ne sont pas seulement chefs de file en matière de dépenses de services publics et de taux d'activité des femmes, mais ce sont eux qui affichent les taux d'inégalité les plus bas¹.

1. En termes d'égalité, les pays scandinaves ne sont devancés que par la Slovaquie si l'on utilise des indices comme le coefficient de Gini.

Les typologies d'Esping-Andersen se basent sur la politique sociale et les services sociaux. Si l'on considère les soins de santé, la Grande-Bretagne relève de la même catégorie que la Suède car les deux pays font appel au système de santé de type *beveridgien*. Le financement provient des recettes fiscales plutôt que des cotisations de sécurité sociale et la fourniture de soins hospitaliers est presque exclusivement le fait d'institutions publiques (jusqu'à la récente vague de privatisation et de marchandisation). Au contraire, la plupart des pays de l'Europe continentale ont adopté une variante du système *bismarckien* de protection sociale, dans lequel les organisations dites du troisième secteur (entreprises sociales, groupes bénévoles et communautaires, structures caritatives, coopératives et mutuelles) jouent un rôle important dans la fourniture des soins de santé (Hermann, 2009, p. 126). Juridiquement parlant, les organisations du troisième secteur sont des institutions privées parce qu'elles sont gérées par des organismes privés, des organisations caritatives religieuses pour la plupart. Or elles ne sont pas strictement privées car elles ont pour vocation l'amélioration du bien-être communautaire et non pas la recherche du profit. En l'absence d'organismes gouvernementaux, les initiatives du troisième secteur sont particulièrement importantes dans les pays en développement car elles fournissent une large palette de services. Mais, en tant qu'organisations à but non lucratif, elles complètent le secteur public sans se substituer à lui.

Privatisation et marchandisation

La perception du secteur public s'est modifiée dans les années 1970. Au cours de cette période, le discours a changé d'objet: des défaillances des mécanismes du marché, il est passé aux défaillances de l'Etat (Megginson et Netter, 2001). Le glissement en question s'est inscrit sur fond de grave crise économique qui a mis un terme à plus de deux décennies de croissance économique en Europe et en Amérique du Nord. A la suite de la récession économique, les dépenses du secteur public ont eu tendance à augmenter plus vite que la croissance du PIB, ne faisant qu'aggraver la crise budgétaire que subissait l'Etat (O'Connor, 1979). Compte tenu de la diminution constante des ressources, due non seulement au ralentissement de la croissance mais aussi aux allègements fiscaux consentis par les gouvernements conservateurs nouvellement élus, les économistes furent de plus en plus nombreux à constater que le secteur public était foncièrement inefficace et que cela constituait un grave problème. En un mot, les critiques font valoir que les gouvernements poursuivent un certain nombre d'objectifs différents et peut-être antinomiques avec les entreprises publiques, ce qui les détourne de l'objectif essentiel, à savoir améliorer l'efficacité économique (Megginson et Netter, 2001, p. 330). Il ne s'agit pas ici de débattre de la validité de telles accusations (pour prendre connaissance de l'une des nombreuses réfutations, voir Tatahi, 2006). Or, depuis les années

1980, l'amélioration de l'efficacité économique est devenue l'objectif prioritaire de la réforme du secteur public, tandis que les autres visées comme la promotion de l'égalité et de la justice sociale se sont vues reléguées toujours plus au second plan.

Si les monopoles publics ont été supprimés, c'est dans une certaine mesure en raison de l'apparition des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui ont réduit la nécessité d'assurer la maintenance de vastes réseaux coûteux de télécommunication et ont permis à divers fournisseurs d'accès concurrents d'utiliser la même infrastructure. Or, plus que tout, «le passage à la privatisation a été une sorte de pari optimiste sur l'avenir» (Nellis, 2006, p. 6). Comme le fait remarquer Malcolm Sawyer (2009, p. 70), «la forte poussée vers la privatisation remonte au début des années 1980, avec une dynamique qui s'est accélérée vers la fin des années 1980 [...]. Cette poussée [...] a sans conteste accompagné la montée et l'hégémonie du néolibéralisme aux niveaux national et international. La privatisation incarne le néolibéralisme en ce qu'elle étend les marchés et accroît la concurrence dans la vie économique, fait pénétrer le capital dans de nouveaux domaines et accorde davantage d'importance au secteur financier et aux profits ainsi qu'à la recherche de profits, au mépris de toute autre considération».

La privatisation a commencé par la cession d'entreprises publiques dans des secteurs essentiellement privés comme l'industrie manufacturière, la banque et la mine. Mais les mêmes politiques n'ont pas tardé à s'appliquer aux secteurs publics traditionnels comme les télécommunications, l'énergie, l'eau et certains domaines du transport. En Europe, le gouvernement conservateur dirigé par Margaret Thatcher en Grande-Bretagne, qui a été porté au pouvoir en 1979, a été l'un des premiers à adopter un programme de privatisation systématique (Florio, 2004; Leys, 2001). À compter du milieu des années 1990, les gouvernements européens aux horizons politiques différents ont emboîté le pas à la Grande-Bretagne, stimulés en partie par la législation européenne et la prétendue création de marchés européens de services publics (Frangakis et Hufschmid, 2009).

Dans le monde en développement, la privatisation a été largement encouragée dans le cadre du Consensus de Washington et par le biais des programmes d'appui du FMI et de la Banque mondiale qui soutenaient l'introduction de certaines politiques économiques telles que la vente des actifs publics. Quelque 70 pour cent de l'ensemble des prêts consentis au titre de l'ajustement structurel par la Banque mondiale au cours des années 1980 avaient une affectation «privatisation» (Cramer, 1999, p. 2). La privatisation était devenue le maître mot d'un nouveau programme de développement qui promettait une croissance économique reposant sur la libéralisation des marchés et le démantèlement de l'Etat dans tous les domaines économiques possibles. L'idée prometteuse était que, tout comme dans les pays développés, la privatisation allait accroître l'efficacité économique. La Banque mondiale a continué d'encourager la privatisation et a élargi le champ d'action

du désengagement de l'Etat en associant à cette démarche non seulement les entreprises d'Etat, mais aussi les infrastructures publiques comme les réseaux d'eau et d'électricité malgré les résultats pour le moins douteux et la résistance croissante des personnes concernées (Fine et Bayliss, 2007).

Plus récemment, la privatisation de services publics, comme les télécommunications, les transports et l'énergie, s'est accompagnée de la marchandisation de certains services qui, pour des raisons politiques ou économiques, sont plus difficiles à privatiser. Il s'agit de la marchandisation des soins de santé et de l'éducation grâce à la création de marchés internes, à l'externalisation, à l'instauration de partenariats publics-privés, avec notamment des initiatives financières privées, et à la promotion de techniques relevant de la nouvelle gestion publique. L'idée qui sous-tend ces différents processus de marchandisation est que les prestataires de services doivent être soumis à des impératifs économiques semblables à ceux auxquels sont assujetties les entreprises privées, dans l'espoir qu'ils adopteront les stratégies d'amélioration de l'efficacité propres au secteur privé (Hermann, 2011). C'est cette même logique qui a été appliquée aux organisations du troisième secteur qui, de fait, ressemblent de plus en plus aux entreprises privées à but lucratif. Les stratégies de marchandisation ont souvent été assorties de coupes budgétaires dans le secteur public. Le déficit de financement qui en est résulté a conduit à une détérioration de la qualité du service et c'est ainsi qu'on a vu apparaître une strate parallèle de prestataires privés qui offrent les mêmes services, mais d'une qualité bien supérieure. Comme cela est illustré plus loin, l'émergence de systèmes de soins de santé et d'éducation à deux vitesses est particulièrement néfaste pour l'égalité sociale.

Le secteur public et l'égalité

Si l'efficacité du secteur public fait l'objet d'une littérature abondante, les études relatives aux effets du secteur public sur l'égalité sont peu nombreuses. Cela tient en partie au fait qu'il est difficile de déterminer la valeur des services gratuits ou subventionnés. Or l'OCDE (2012) a calculé la valeur marchande que représentent des services sociaux comme les soins de santé, l'éducation, le logement social, les services d'accueil et d'éducation de la petite enfance et les soins aux personnes âgées. La valeur de ces services augmenterait le revenu monétaire disponible des ménages de quelque 29 pour cent en moyenne. «A titre de comparaison, la part des transferts monétaires [...] représente 23 pour cent du revenu disponible. Seuls quelques pays [...] affichent des transferts monétaires dont la valeur par rapport au revenu disponible est supérieure à celle des services» (*ibid.*, p. 341)².

2. Et notamment l'Allemagne, l'Australie et la Pologne.

L'accès aux services publics n'augmente pas seulement le revenu des ménages; il tend aussi à réduire les inégalités. Dans les pays de l'OCDE, les soins de santé, l'éducation, le logement social, les services d'accueil et d'éducation de la petite enfance et les soins aux personnes âgées réduisent cette inégalité d'un cinquième, c'est-à-dire que le coefficient de Gini s'abaisse de 20 pour cent (il passe en moyenne de 0,30 à 0,24) lorsqu'on prend en compte les effets de ces services sur les revenus. Les taux de réduction vont de 16 pour cent en Grèce à 24 pour cent au Royaume-Uni (OCDE, 2012, p. 343-344). Pour d'autres indicateurs de l'inégalité, l'effet de la prise en compte des services publics dans le concept de revenu est même plus prononcé: le rapport interdécile P90/P10 baisse d'un quart et le rapport interquintile S80/S20 carrément de près d'un tiers. Là encore, il existe des variations considérables entre les différents pays de l'OCDE, allant de 46 pour cent (Mexique) à 17 pour cent (Slovénie) pour le premier cas et de 49 pour cent (Mexique) à 19 pour cent (Slovénie) pour le second cas.

La raison qui explique que les services publics ont des effets égalisateurs, c'est que la valeur (marchande) des services publics compte pour une part sensiblement plus grande dans les revenus des ménages pauvres que dans ceux des ménages riches. Le recours aux soins de santé, à l'éducation et autres services compte pour «76 pour cent du revenu disponible des 20 pour cent les plus pauvres, contre seulement 14 des 20 pour cent les plus riches» (*ibid.*, p. 343). «Toutes choses égales par ailleurs, des avantages de même ampleur se traduisent par une hausse du revenu proportionnellement plus grande chez les familles les plus pauvres» (*ibid.*, p. 342). Du fait que le groupe à revenus plus faibles bénéficie davantage des services publics, la promotion des services publics réduit également la pauvreté. Selon l'OCDE, les taux de pauvreté (le minimum vital étant fixé à 50 pour cent du revenu médian disponible) baissent de 50 pour cent si la valeur des soins de santé, d'éducation et d'autres services est prise en compte. Globalement, le taux de pauvreté baisse de 10 à 5 pour cent. Dans ce domaine aussi, on constate d'énormes variations parmi les pays de l'OCDE: en Belgique, en Irlande et au Royaume-Uni, la pauvreté est réduite de près de 60 pour cent, en Estonie et en Suède d'environ 27 pour cent. Avant la prise en compte des services sociaux, les niveaux de pauvreté varient de 6 à 18 pour cent; après la prise en compte des services sociaux, ils varient de 3 à 10 pour cent.

L'étude de l'OCDE ne couvre que les services sociaux tels que les soins de santé et l'éducation. Si l'on prend en compte d'autres services comme les transports, l'eau et l'énergie, les effets égalisateurs des services publics sont encore plus prononcés. Même si ces services ne sont pas gratuits, ils sont subventionnés dans de nombreux pays – au moins avant de faire l'objet de processus de privatisation et de marchandisation. Tout comme pour la valeur (marchande) des services gratuits, ces subventions représentent une part du budget plus importante pour les revenus modestes que pour les revenus élevés et ont donc un effet redistributif. Ayant mené une des rares études sur les

effets distributifs des services subventionnés, Neil Fearnley (2006, p. 31) a pu observer qu'en Grande-Bretagne les subventions accordées aux bus profitent avant tout aux revenus modestes, aux femmes et aux personnes de moins de 24 ans et de plus de 60 ans.

Outre qu'ils profitent aux ménages modestes, les services publics favorisent aussi l'équité sociale en proposant des emplois décents, notamment aux travailleurs peu qualifiés et aux groupes marginalisés comme les femmes, les gens de couleur et les travailleurs migrants (Hermann et Atzmüller, 2008). En comparant les systèmes de rémunération du secteur privé et du secteur public, en France, en Italie et au Royaume-Uni, Paolo Ghinetti et Claudio Lucifora (2008, p. 246) ont constaté que le secteur public offrait non seulement des salaires moyens supérieurs, mais qu'il affichait aussi des niveaux de dispersion salariale plus faibles. Les auteurs ont également remarqué que les travailleurs peu qualifiés notamment (les ouvriers et le personnel auxiliaire) étaient plutôt mieux lotis dans le secteur public, car c'est dans ces catégories précisément que les écarts salariaux sont les plus criants entre le secteur public et le secteur privé (*ibid.*, 2008, p. 248). D'autres études ont comparé les disparités salariales entre hommes et femmes et ont révélé que l'écart salarial était plus faible dans le secteur public que dans le secteur privé (Meurs et Ponthieux, 2008). En effet, l'égalité des genres dans les services publics n'est pas seulement encouragée par des politiques salariales plus égalitaires, mais aussi par des modalités de travail plus favorables à la famille comme le droit de passer à temps partiel ou l'octroi de congés généreux.

La privatisation et la marchandisation ont érodé à plus d'un titre les effets égalisateurs des services publics. Dans l'Union européenne, la libéralisation des marchés de services publics est allée de pair avec une interdiction des subventions publiques et avec un réajustement des prix désormais fixés en fonction du marché. C'est ainsi que les prestataires de services ont fixé différents prix selon les groupes d'usagers, balayant les effets égalisateurs des services publics (Hermann et Flecker, 2012, pp. 194-195). De plus, un certain nombre d'études ont montré que, à l'exception des télécommunications où la privatisation s'est faite pendant une phase d'innovation technologique sans précédent, le désengagement de l'Etat a souvent été suivi d'une augmentation des prix ou des redevances (pour une évaluation détaillée des effets des privatisations en Grande-Bretagne, voir Florio, 2004). Les partisans de la privatisation ne nient du reste pas cette incidence. Comme le fait observer John Nellis (2006, p. 17): «il ne fait pas de doute que, lorsque le secteur des services était sous contrôle de l'Etat, de nombreux gouvernements fixaient les prix des services à un niveau inférieur au prix de revient». Et pourtant les partisans de la privatisation prétendent que ces politiques ont créé de la pénurie et du rationnement et qu'elles ont empêché les entreprises publiques d'investir et d'augmenter leur capital. «En effet, les augmentations de prix sont souvent inévitables si l'entreprise doit se moderniser, se développer pour

répondre à la demande et se passer, en totalité ou en partie, des subventions» Nellis, 2006, p. 17).

Massimo Florio (2004), entre autres, a montré que les entreprises publiques et les fournisseurs d'infrastructures publiques se sont multipliés avant la privatisation. Toutefois, indépendamment de toute logique économique, la suppression des subventions, les augmentations de prix ou l'introduction de redevances ou de participations financières touchent bien davantage, et de façon disproportionnée, les revenus modestes que les revenus élevés, inversant les effets égalisateurs propres aux services publics. Catherine Waddams Price et Ruth Hancock (1998) ont constaté que la privatisation des services publics en Grande-Bretagne a affecté essentiellement les ménages modestes et les retraités. Or le fait d'appliquer une politique de recouvrement des coûts s'est avéré encore pire pour les pays en développement. L'augmentation des prix de l'eau et de l'électricité n'a pas seulement eu comme conséquence d'accroître les inégalités; les coupures massives d'eau et d'électricité des ménages qui ne peuvent plus payer leurs factures menacent les moyens de subsistance de la population. David McDonald explique qu'en Afrique du Sud quelque 9,6 millions de personnes ont subi des coupures d'électricité à un moment ou à un autre entre 1994 et 2002. Depuis lors, le nombre de coupures a diminué mais elles n'ont pas totalement disparu (McDonald, 2009, p. 26).

Les effets préjudiciables sur les pauvres ont largement jeté le discrédit sur la privatisation dans les pays en développement, et s'est alors engagé un long combat contre ce que David Harvey (2003) a appelé «l'accumulation par la dépossession des plus pauvres». Or, Nellis (2006, p. 18) s'insurge contre l'impopularité de la privatisation dans les pays en développement et affirme que les effets néfastes de l'augmentation des prix sur les pauvres sont plus que compensés par l'effet positif de l'extension des infrastructures qui est le fait des nouveaux opérateurs privés. Quoi qu'il en soit, les difficultés rencontrées par les pays en développement pour lever des fonds à des fins d'investissements publics – en effet, les prêts de la Banque mondiale sont souvent soumis à l'obligation de privatiser ou tout du moins de recourir à des partenariats publics-privés – ne suffisent pas à justifier la privatisation (Fine et Bayliss, 2007).

Les inégalités ne sont pas seulement exacerbées par la privatisation des infrastructures publiques. Comme cela a déjà été évoqué, la pénurie de ressources dont souffrent les services publics peut aussi ouvrir la porte à une autre structure d'institutions privées, qui offrirait des services non seulement de meilleure qualité, mais aussi à des prix plus élevés. Comme le déclare Mohan Rao (2010, p. 268) à propos du système de soins de santé des Indiens, les carences croissantes du système public incitent ceux qui peuvent se le permettre à se tourner vers l'industrie privée des soins de santé, en plein essor, même s'ils doivent payer des sommes considérables pour être soignés (très souvent, les familles doivent contracter un emprunt pour régler les factures de

l'hôpital). Cette situation n'est pas propre aux pays en développement: dans certaines régions d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, les nantis se font soigner dans des cliniques privées tandis que ceux qui ne peuvent pas se le permettre s'adressent au personnel des hôpitaux publics pour être bien soignés (Hermann, 2009, p. 133).

En d'autres termes, les ménages modestes peuvent encore avoir accès aux services publics, mais en bénéficiant d'une qualité sensiblement moindre que celle dévolue aux nantis. Comme le fait observer Mahnkopf: «la privatisation [...] crée non seulement une profonde disparité sociale, mais elle va aussi entraîner une baisse de la qualité des biens et services publics qui restent du ressort de l'Etat du fait que ceux-ci ne seront produits que pour les gens les plus nécessiteux». Lorsque les classes moyennes et supérieures n'ont plus recours à ces services, l'obligation qui consiste à maintenir la qualité des services est moindre et les gouvernements qui cherchent à réduire les dépenses ont tendance à défavoriser ces groupes qui ont moins de poids politique. De fait «les services dédiés essentiellement aux pauvres sont en général des services médiocres» (Mahnkopf, 2009, p. 228). Comme la privatisation a pour effet de renforcer les inégalités, rien d'étonnant donc à ce que, comme le montre une enquête européenne, les personnes à faibles revenus soient beaucoup plus sceptiques quant au bien-fondé de la privatisation que les personnes à revenus élevés (Van Gyes et Vandekerckhove, 2012, p. 186).

La privatisation et la marchandisation sont non seulement des vecteurs d'inégalité du fait de la hausse des prix et de la baisse de la qualité des services qu'elles engendrent, mais elles ont aussi transformé le système d'emploi du secteur public et sapé ses politiques salariales plus égalitaires. La recherche d'une plus grande efficacité passe souvent par une intensification du travail, une précarisation de l'emploi et une fragmentation des relations d'emploi. Il en résulte des différentiels salariaux toujours plus grands entre le personnel d'encadrement et les employés, entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés, de même qu'entre les travailleurs permanents et les effectifs «périphériques» (Hermann et Flecker, 2012, pp. 196-200). Un effet largement répandu de la privatisation est l'ajustement à la hausse des salaires des dirigeants par rapport aux normes du secteur privé (ce qui s'avère nécessaire si l'on veut embaucher des dirigeants qui ont une expérience du secteur privé). Les hauts dirigeants comptent donc parmi les principaux bénéficiaires du désengagement de l'Etat, surtout lorsqu'ils se voient offrir des options d'achat pour les entreprises nouvellement privatisées. En revanche, de nombreux travailleurs non cadres doivent subir des baisses de salaire, surtout les nouvelles recrues (*ibid.*, p. 200). Des études de cas provenant d'hôpitaux allemands privatisés révèlent que, si le personnel non médical et les aides-soignant(e)s sont bien moins rémunérés que leurs homologues du système privé, on n'enregistre quasiment pas de différence de salaires pour les médecins (Schulten et Böhlke, 2012, p. 103).

Alors que la crise actuelle était au départ une crise financière qui s'est déclenchée aux Etats-Unis, elle n'a pas tardé à devenir une crise économique et, en Europe, une crise de la dette souveraine, ne fût-ce que parce que les gouvernements ont sauvé les banques défaillantes en nationalisant leur dette. Les programmes d'austérité et d'ajustement structurel auxquels elle a donné lieu ont souvent consisté à réduire les effectifs du secteur public, même si celui-ci n'était en aucun cas responsable de la crise. La Grèce, le Portugal et, dans une moindre mesure, l'Espagne, l'Irlande et l'Italie ont adopté, pour y remédier, d'ambitieux plans de privatisation. Les projets concernent non seulement des banques et entreprises d'Etat, mais aussi des services publics comme les chemins de fer, l'électricité, le gaz, l'eau et le courrier (Bush et coll., 2013, pp. 22-24).

Si les programmes de privatisation sont propres à chaque pays, bon nombre de gouvernements en Europe ont annoncé des réductions d'effectifs dans le secteur public. Le gouvernement grec, par exemple, envisage de réduire ses effectifs de 25 pour cent (Tzannatos et Monogios, 2012, p. 268). Le gouvernement britannique a déjà supprimé 420 000 emplois entre 2010 et 2012 et il est en passe d'atteindre son objectif de 10 pour cent des effectifs du secteur public d'ici à 2015. Or, tandis que le Royaume-Uni licencie purement et simplement les employés du secteur public, d'autres pays réduisent les effectifs en se contentant de ne pas remplacer les départs volontaires ou les départs à la retraite. En Grèce, après un gel temporaire des recrutements, seul un employé du secteur public sur dix est remplacé (pour arriver par la suite à un employé sur cinq). En Roumanie, il s'agit de remplacer un employé sur sept et en Italie un employé sur cinq qui quittent le secteur public (Hermann, 2013, pp. 6-7). Pour ce qui est des coupes importantes pratiquées dans le secteur public, il n'a pas été tenu compte du fait que les raisons de ces turbulences économiques n'étaient pas les mêmes dans tous les pays et que l'importance des services publics différait considérablement selon les Etats membres de l'UE³. Et, alors que les hommes politiques préconisaient le plus souvent de réduire les effectifs en vue de mettre un frein à une bureaucratie tentaculaire, il se trouve que la plupart des réductions ont touché les agents des soins de santé et de l'éducation (Vaughan-Whitehead, 2013).

Les réductions des dépenses publiques font partie d'un vaste processus de désengagement de l'Etat-providence – même si les dépenses pour la protection sociale en Europe ont tout d'abord atténué les effets de la crise (Commission européenne, 2012, p. 15). Les gouvernements ont non seulement diminué les prestations, mais ils ont aussi réduit les services en nature,

3. Mais cela ne signifie pas que les motifs de ces coupes importantes étaient les mêmes dans chacun des pays.

comme ceux pris en compte dans l'étude de l'OCDE citée ci-dessus. Entre 2009 et 2012 les dépenses au titre des services en nature ont été réduites de 29 pour cent en Grèce, de 19 pour cent au Portugal et de 16 pour cent en Irlande (Commission européenne, 2012, p. 15). Comme le font observer Zafirios Tzannatos et Yannis Monogios en ce qui concerne le cas de la Grèce, «les restrictions de 40 pour cent dans les budgets hospitaliers [...] ont généré un manque de personnel et des pénuries de matériel médical, et le personnel médical s'est vu de plus en plus soudoyé par des patients désireux de court-circuiter les files d'attente dans des hôpitaux surchargés». Il en résulte que «ceux qui ont besoin de soins peuvent de moins en moins se permettre de consulter un médecin» (Tzannatos et Monogios, 2012, p. 279). En Irlande, en Lettonie et au Portugal, les compressions budgétaires dans les soins de santé ont conduit à la fermeture d'hôpitaux, alors qu'en Espagne les hôpitaux ont dû licencier et fermer temporairement pour faire face aux restrictions budgétaires. L'Espagne et le Royaume-Uni ont, de plus, renforcé la marchandisation et la privatisation des soins de santé dans l'espoir de faire des économies (Hermann, 2013, p. 6).

Le désengagement du secteur public ne va pas manquer d'accroître les inégalités en Europe. L'étude de l'OCDE a démontré non seulement que les services publics tendaient à réduire les inégalités, mais aussi qu'il existait «un lien étroit entre les variations de l'ampleur relative des services de santé, d'éducation et de logement [...] et l'évolution de la capacité de ces services à réduire les inégalités dans les pays» (OCDE, 2012, p. 357). En comparant les données de 2000 et de 2007, l'OCDE montre que les pays qui ont augmenté les dépenses au titre des services sociaux pendant cette période ont réduit les inégalités, tandis que les pays qui ont réduit ces dépenses ont enregistré une augmentation des inégalités. «La Belgique et le Royaume-Uni sont deux pays qui combinent une augmentation considérable des dépenses et un degré élevé de réduction des inégalités» tandis que «l'Italie et le Danemark enregistrent un recul de la réduction des inégalités parallèlement à une diminution de l'ampleur des services» (*ibid.*).

Les données recueillies à propos de la Grande-Bretagne sont particulièrement intéressantes: alors que l'OCDE affirme que la croissance des dépenses du secteur public a sensiblement réduit les inégalités entre 2000 et 2007, l'Office national des statistiques a révélé une baisse de la productivité du secteur public quasiment sur la même période (Phelps et coll., 2010, p. 2). Mesurer la productivité des services publics n'est pas sans poser problème, surtout lorsque les services sont gratuits; il n'y a alors pas de prix de marché et donc aucune méthode évidente pour déterminer la valeur de la prestation. Et, sans la valeur de la prestation, il est impossible de déterminer si les mêmes intrants ont permis de produire plus ou moins (Simpson, 2009). Alors qu'autrefois la valeur des prestations se confondait avec la valeur des intrants – ce qui, par définition, signifiait que la productivité du secteur public était stagnante –, plus récemment les services nationaux des statistiques ont expérimenté de

nouvelles méthodes d'évaluation des prestations. En Grande-Bretagne par exemple, l'Office national des statistiques évalue les prestations à l'aune des activités du secteur public, comme la fréquentation scolaire ou les procédures de santé, multipliées par un certain facteur coût qui représente les différents coûts de la mise en œuvre de ces activités (Phelps et coll., 2010, p. 4). On peut néanmoins émettre de sérieux doutes quant à la précision de ces évaluations (Jääskeläinen et Lönnqvist, 2011). La baisse de la productivité pourrait très bien être due à une mauvaise évaluation de la croissance des prestations causée par l'augmentation des dépenses du secteur public initiée par le gouvernement travailliste lors de son arrivée au pouvoir à la fin des années 1990⁴. Mais, si l'évaluation est correcte, l'enseignement britannique montre que l'efficacité et l'équité sont des objectifs contradictoires lorsqu'il s'agit de réformer le secteur public.

Conclusion

Le secteur public, cela ne fait aucun doute, constitue le fer de lance de la lutte contre les inégalités. Comme je l'ai indiqué, les personnes ayant de faibles revenus tirent davantage de profit des services publics que celles ayant des revenus élevés du fait que la valeur de ces services correspond à une plus grande proportion de leurs revenus. Mais, outre les bénéfices quantitatifs qu'en retirent les ménages pauvres, il y a aussi la dimension «qualité». Comme le fait observer Mahnkopf (2009, pp. 228-229), «il ne peut y avoir une offre optimale et de grande qualité que si l'accès aux services publics est garanti en tant que droit social et accordé à toutes les personnes du fait de leur statut de citoyen, y compris la classe moyenne la mieux nantie». Si les services ne sont dispensés qu'aux pauvres, la qualité des prestations risque d'en pâtir comme en témoigne la détérioration des systèmes de soins de santé en Europe de l'Est, en Inde et dans d'autres régions du monde. Malgré les incidences positives des services publics sur l'égalité sociale, une grande partie du débat relatif aux réformes du secteur public de ces dernières décennies a porté sur l'efficacité.

Depuis les années 1970, la théorie économique (orthodoxe) fait valoir que le secteur privé peut fournir les mêmes services de façon plus efficiente. Ainsi, les gouvernements du monde entier ont introduit des programmes de privatisation et de marchandisation à grande échelle, soutenus en partie par la Banque mondiale et par l'Union européenne. On ne s'est guère attardé sur l'impact social des augmentations de prix qui en ont résulté alors qu'elles tendent à inverser les effets égalisateurs des services publics. Les restrictions

4. L'envolée des dépenses s'est toutefois accompagnée d'une augmentation simultanée de la marchandisation.

budgétaires pratiquées à grande échelle dans le service public et dictées par la crise actuelle touchent davantage les pauvres que les riches. Comme l'indiquent les données fournies par l'OCDE, la promesse selon laquelle une amélioration de la productivité devrait permettre au secteur public de fournir davantage de prestations avec moins de ressources est tout à fait illusoire. À la lumière de ce constat, il importe de considérer le secteur public comme un atout économique et un promoteur de la justice sociale, et non pas comme un frein pour l'économie privée.

Références bibliographiques

- Altwater, E. 2004. «What happens when public goods are privatized», *Studies in Political Economy*, vol. 74, pp. 45-77.
- Ambrosius, G. 2008. «Konzeption öffentlicher Dienstleistungen in Europa», *WSI Mitteilungen*, n° 10, pp. 527-535.
- Baumol, W. J. 1977. «On the proper cost tests for natural monopoly in a multiproduct industry», *The American Economic Review*, vol. 67, n° 5, pp. 809-822.
- . 2012. *The cost disease: Why computers get cheaper and health care doesn't*, Yale University Press, New Haven.
- Busch, K.; Hermann, Ch.; Hinrichs, K.; Schulten, T. 2013. *Euro crisis, austerity policy and the European Social Model*, Friedrich Ebert Foundation, Berlin.
- Clifton, J.; Comín, F.; Díaz Fuentes, D. 2003. *Privatisation in the European Union. Public enterprises and integration*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Commission européenne. 2012. *Employment and social developments in Europe 2012*, Bruxelles.
- Cramer, Ch. 1999. «Privatisation and the post-Washington Consensus: Between the lab and the real world?», Centre for Development Policy & Research Discussion Paper No. 0799, School of Oriental and African Studies, Université de Londres.
- Esping-Andersen, G. 1991. *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- ; Myles, J. 2011. «Economic inequality and the welfare state», dans l'ouvrage publié sous la direction de W. Salverda, B. Nolan et T. Smeeding, *The Oxford handbook of economic inequality*, Oxford University Press, Oxford, pp. 639-644.
- Fearnley, N. 2006. «Public transport subsidies in the UK: Evidence of distributional effects», *World Transport Policy and Practice*, vol. 12, n° 1, pp. 31-40.
- Fine, B.; Bayliss, K. 2007. «Rethinking the rethink: The World Bank and privatization», dans l'ouvrage publié sous la direction de K. Bayliss et B. Fine, *Privatization and alternative public sector reform in sub-Saharan Africa: Delivering on electricity and water*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 55-87.
- Florio, M. 2004. *The great divesture: Evaluating the welfare impact of the British privatizations 1979-1997*, MIT Press, Cambridge.

- Frangakis, M.; Hufschmid, J. 2009. «Privatisation in Western Europe», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Frangakis et coll., *Privatisation against the European Social Model: A critique of European policies and proposals for alternatives*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 9-29.
- Ghinetti, P.; Lucifora, C. 2008. «Public sector pay gap and skill levels: A cross-country comparison», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Keune, J. Leschke et A. Watt, *Privatisation and liberalisation of public services in Europe: An analysis of economic and labour market impacts*, ETUI, Bruxelles, pp. 233-260.
- Harvey, D. 2003. *The new imperialism*, Oxford University Press, Oxford.
- Hermann, Ch. 2009. «The marketization of health care in Europe», dans l'ouvrage publié sous la direction de L. Panitch et C. Leys: *Socialist register 2010*, Merlin Press, Londres, pp. 125-144.
- . 2011. «Commodification, consequences and alternatives: Lessons from the privatization of public services in Europe», document présenté lors de l'Initiative internationale pour la promotion de l'économie politique (IIPPE), Université d'Istanbul, 20-22 mai.
- . 2013. «Crisis, structural reform and the dismantling of the European Social Model(s)», IPE Working Paper No. 26/13, Institute for International Political Economy, Berlin.
- ; Atzmüller, R. 2008. «Liberalisation and privatisation of public services and the impact on employment, working conditions and labour relations», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Keune, J. Leschke et A. Watt, *Privatisation and liberalisation of public services in Europe: An analysis of economic and labour market impacts*, ETUI, Bruxelles, pp. 175-193.
- ; Flecker, J. 2012. «Conclusion: Impacts of public service liberalization and privatization», dans l'ouvrage publié sous la direction de Ch. Hermann et J. Flecker, *Privatization of public services: Impacts for employment, working conditions and service quality in Europe*, Routledge, New York, pp. 192-205.
- Hirsch, F. 1977. *Social limits to growth*, Routledge & Kegan Paul, Londres.
- Jääskeläinen, A.; Lönnqvist, A. 2011. «Public sector productivity: How to capture outputs?», *International Journal of Public Sector Management*, vol. 24, n° 4, pp. 289-302.
- Leys, C. 2001. *Market-driven politics: Neoliberal democracy and the public interest*, Verso, Londres.
- Lister, J. 2008. *The NHS after 60. For patients or for profits?*, Middlesex University Press, Londres.
- Mahnkopf, B. 2008. «Privatisation of public services in the EU: An attack on social cohesion and democracy», *Work, Organisation, Labour & Globalisation*, vol. 2, n° 2, pp. 72-84.
- . 2009. «The impact of privatisation and liberalisation of public services on the European Social Model», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Frangakis et coll., *Privatisation against the European Social Model: A critique of European policies and proposals for alternatives*, Palgrave Mcmillan, Houndmills, pp. 221-232.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and social class: And other essays*, Cambridge University Press, Cambridge.

- McDonald, D. 2009. «Electric capitalism: Conceptualising electricity and capital accumulation in (South) Africa», dans l'ouvrage publié sous la direction de D. McDonald, *Electric capitalism: Recolonising Africa on the power grid*, HSRC Press, Cape Town, pp. 1-50.
- Meggison, W.; Netter, J. 2001. «From state to market: A survey of empirical studies on privatization», *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n° 2, pp. 321-389.
- Meurs, D.; Ponthieux, S. 2008. «Public and private employment and the gender wage gap in eight European countries», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Keune, J. Leschke et A. Watt, *Privatisation and liberalisation of public services in Europe: An analysis of economic and labour market impacts*, ETUI, Bruxelles, pp. 261-284.
- Millward, R. 2005. *Private and public enterprise in Europe: Energy, telecommunications and transport 1830-1990*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nellis, J. 2006. «Privatization: A summary assessment», Center for Global Development, Working Paper No. 87, Washington DC.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2012. *Toujours plus d'inégalité: pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Paris. Disponible à l'adresse <<http://www.oecd.org/fr/els/soc/toujoursplusdinegalitepourquoilescartsderevenussecreusent.htm>> [consulté le 24 janvier 2014].
- O'Connor, J. 1979. *The fiscal crisis of the state*, Transaction Publishers, Piscataway, NJ.
- Phelps, M.; Kamarudeen, S.; Mills, K.; Wild, R. 2010. *Total public service output, inputs and productivity*, Office of National Statistics, Londres.
- Rao, M. 2010. «'Health for all' and neoliberal globalization: An Indian rope trick», dans l'ouvrage publié sous la direction de L. Panitch et C. Leys, *Socialist register 2010*, Merlin Press, Londres, pp. 262-278.
- Sawyer, M. 2009. «Theoretical approaches to explaining and understanding privatisation», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Frangakis et coll., *Privatisation against the European Social Model: A critique of European policies and proposals for alternatives*, Palgrave MacMillan, Houndmills, pp. 61-76.
- Schulten, T.; Böhlke, N. 2012. «Hospitals under growing pressure from marketization and privatization», dans l'ouvrage publié sous la direction de C. Hermann et J. Flecker, *Privatization of public services: Impacts for employment, working conditions and service quality in Europe*, Routledge, New York, pp. 89-108.
- Sheldrake, J. 1989. *Municipal socialism*, Ashgate Publishing, Farnham.
- Simpson, H. 2009. «Productivity in public services», *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n° 2, pp. 250-276.
- Tatahi, M. 2006. *Privatisation performance in major European countries since 1980*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Tzannatos, Z.; Monogios, Y. 2012. «Public sector adjustment amidst structural adjustment in Greece: Subordinate, spasmodic and sporadic», dans l'ouvrage publié sous la direction de D. Vaughan-Whitehead, *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 259-299.

- Van Gyes, G.; Vandekerckhove, S. 2012. «The citizen-user perspective: Results from a cross-country survey», dans l'ouvrage publié sous la direction de C. Hermann et J. Flecker, *Privatization of public services: Impacts for employment, working conditions and service quality in Europe*, Routledge, New York, pp. 169-191.
- Vaughan-Whitehead, D. 2013. «Public sector shock in Europe: Between structural reforms and quantitative adjustment», dans l'ouvrage publié sous la direction de D. Vaughan-Whitehead: *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1-43.
- Waddams Price, C.; Hancock, R. 1998. «Distributional effects of liberalising UK residential utility markets», *Fiscal Studies*, vol. 19, n° 3, pp. 295-319.

L'impact de la libéralisation financière sur les inégalités de revenus

Trevor Evans

Ecole d'économie et de droit de Berlin

Durant les trois premières décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale, le secteur financier était strictement réglementé dans la plupart des pays capitalistes. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, l'objectif essentiel de la politique économique était de promouvoir la croissance économique et un niveau d'emploi élevé. Sous l'influence des idées keynésiennes, on croyait qu'il était souhaitable d'avoir de faibles taux d'intérêt pour promouvoir l'investissement. Après l'expérience du krach boursier de 1929, et de la dépression qu'il avait déclenchée, régnait un grand scepticisme quant à la stabilité d'un système financier non régulé. La fameuse loi Glass-Steagall de 1933 aux Etats-Unis avait imposé une séparation totale entre les banques commerciales (qui recevaient les dépôts et accordaient des prêts) et les banques d'investissement (qui participaient aux marchés des valeurs mobilières). Plus généralement, les pays avaient établi des contrôles stricts sur le secteur financier, qui comportaient souvent un plafonnement des taux d'intérêt, et la création de programmes publics pour orienter l'allocation des crédits. Dans de nombreux pays, des banques publiques de développement avaient été créées pour veiller à ce que les secteurs prioritaires aient accès aux crédits. Cela allait du Kreditanstalt für Wiederaufbau dans un pays développé comme l'Allemagne au Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e social dans un pays en développement comme le Brésil.

Dans les années 1970, alors que l'expansion économique de l'après-guerre touchait à sa fin et qu'il n'était plus possible de maintenir des taux de croissance élevés, la réglementation financière de l'Etat a commencé à faire l'objet de critiques, à la fois de la part d'universitaires et de la part de grandes institutions financières, notamment les grandes banques des pays développés, qui souhaitaient se libérer des contraintes sur les activités rentables. Cet article décrit tout d'abord les arguments qui ont été avancés à l'époque en faveur de politiques de libéralisation financière; puis il examine l'impact de ces politiques, tout d'abord aux Etats-Unis, l'archétype de la libéralisation financière, puis au Brésil, en Allemagne et en Inde, trois pays où la libéralisation financière a eu des résultats très divers.

La libéralisation financière

Au début des années 1970, l'idée qui prévalait, à savoir que le secteur financier devait être strictement encadré par l'Etat, a été remise en cause dans des livres influents de deux économistes américains, Ronald McKinnon (1973) et Edward Shaw (1973)¹. Ces livres ont été publiés au moment où les modèles économiques de l'après-guerre s'essouffaient dans les pays développés comme dans les pays en développement, alors que des critiques plus

1. Cette section est tirée d'Evans (1998).

générales d'économistes néoclassiques comme Milton Friedman à l'encontre des politiques interventionnistes s'implantaient dans les milieux politiques.

Beaucoup d'analyses économiques de l'après-guerre n'accordaient que peu d'attention aux dimensions monétaires et financières de l'économie, même si Keynes lui-même était avant tout un spécialiste de l'économie monétaire. L'analyse de McKinnon et de Shaw, qui portait d'abord sur les pays en développement, s'écartait de l'économie dite «réelle», qui faisait l'objet de toutes les attentions dans l'après-guerre. Leur argumentation était qu'une plus grande monétarisation et le développement de l'intermédiation financière induisaient de la croissance économique. McKinnon et Shaw faisaient référence à l'expansion du secteur financier en la décrivant favorablement comme un «approfondissement financier» et utilisaient comme principal indicateur la part des avoirs monétaires dans le produit intérieur brut pour mesurer la progression de cet approfondissement.

McKinnon et Shaw critiquaient âprement les politiques qu'ils considéraient comme une entrave au processus d'approfondissement financier. Ils expliquaient que le plafonnement des taux d'intérêt par l'Etat, ou les programmes visant à orienter les crédits vers les secteurs prioritaires, avait eu un impact négatif sur le développement économique. Ils qualifiaient ces politiques de «répression financière», un terme avec lequel ils cherchaient à s'approprier le langage de la liberté pour rallier des soutiens à leurs propositions de libéralisation financière.

L'un des principaux arguments avancés en faveur de la libéralisation était que, en éliminant les limites légales encadrant les taux d'intérêt, ces derniers pourraient passer au-dessus des plafonds imposés par l'Etat. Ils affirmaient que la hausse des taux d'intérêt aboutirait à une augmentation de l'épargne, le rendement plus élevé de cette dernière la rendant plus attrayante, et au report de la consommation. L'augmentation de l'épargne induirait à son tour une hausse des fonds disponibles pour financer l'investissement dans la production et la croissance.

Un autre des arguments avancés en faveur de la libéralisation financière et de l'augmentation des taux d'intérêt était que cela améliorerait la qualité des investissements. Avec des taux d'intérêt élevés, seuls les projets pouvant générer une rentabilité élevée obtiendraient un financement, contrairement aux programmes qui dirigeaient les crédits vers le financement de projets dont le rendement était faible (voire négatif).

Les critiques de la libéralisation financière

Les analyses de McKinnon et de Shaw se sont avérées très influentes dans les cercles universitaires comme auprès des responsables politiques. Elles ont cependant fait l'objet de critiques considérables. L'une des séries de critiques se fondait sur l'analyse de l'impact des premiers programmes de libéralisation

financière. L'exemple le plus fréquemment cité est l'analyse par Carlos Díaz-Alejandro (1985) de ce qui s'était passé au Chili après le coup d'Etat militaire de 1973. La dictature politique, sous l'influence des économistes néolibéraux de l'Université de Chicago, avait privatisé le système bancaire, éliminé les contrôles sur les taux d'intérêt et supprimé toutes les restrictions sur les transactions internationales de capitaux. Les banques chiliennes ont réagi en empruntant de grandes quantités de capitaux à l'étranger pour les prêter à des taux d'intérêt beaucoup plus élevés aux entreprises privées chiliennes. Ces actions se sont, dans un premier temps, avérées extrêmement rentables, mais à la suite de la fuite des capitaux, en 1981, les banques ont été touchées par une crise majeure. Face à l'effondrement d'une grande partie du système bancaire, le gouvernement s'est vu contraint d'intervenir et de racheter des parties substantielles du système financier.

La deuxième grande série de critiques de la politique de libéralisation financière consistait à remettre en cause l'argument néoclassique selon lequel la hausse des taux d'intérêt induirait une augmentation de l'épargne. D'un point de vue keynésien ou marxiste, il est probable qu'une hausse des taux d'intérêt aboutira à un déclin de l'investissement. Ce qui aura un effet négatif sur la croissance du revenu national, qui à son tour aura tendance à réduire le montant de l'épargne (Burkett et Dutt, 1991).

La troisième ligne de critiques de la libéralisation financière se fondait sur des études économétriques. Il est toujours difficile d'obtenir les données appropriées pour ces études, et c'est particulièrement vrai dans les pays en développement. Cependant, beaucoup d'études de ce genre ont été menées et, même si certaines semblaient corroborer les arguments en faveur de la libéralisation financière, beaucoup d'autres les infirmaient. Une enquête influente codirigée par Rudiger Dornbusch et Alejandro Reynoso (1989) a conclu que les preuves ne corroboraient pas les affirmations péremptoires en faveur de la libéralisation.

Devant les critiques et les doutes suscités par les arguments en faveur de la libéralisation financière, certains économistes du courant dominant ont répondu en déplaçant le débat. Un article publié par Robert King et Ross Levine (1993) illustre bien cette stratégie: ils analysent une grande quantité de données transversales à la recherche d'indicateurs du développement financier dans 80 pays sur une période d'environ trente ans. L'article aboutit à la conclusion que l'un des arguments de Joseph Schumpeter, à savoir que la finance est importante pour le développement, était vrai – sans toutefois entrer directement dans la controverse sur la libéralisation financière. Un article de Levine (2005) sur une enquête ultérieure aboutissait à la même conclusion, et ajoutait que le développement du système financier était une condition préalable au développement économique et non le résultat de ce développement.

Ronald McKinnon a également répondu aux critiques de la libéralisation financière par une série d'essais (McKinnon, 1993) dans lesquels il prenait

quelque distance par rapport à certaines des positions qu'il avait adoptées dans son livre précédent. En réponse à ce qui s'était passé au Chili et dans d'autres pays, il expliquait que la libéralisation financière devait être mise en place progressivement, et que l'ordre dans lequel les différentes mesures devaient être appliquées dépendait des spécificités du pays. Il a également reconnu que les preuves empiriques montraient que l'épargne ne réagissait pas à la hausse des taux d'intérêt, comme il l'avait prétendu dans son précédent ouvrage. Le plus frappant peut-être est qu'il était d'accord pour dire que, en raison de ce qu'il appelait un «déficit d'information», les gouvernements devraient probablement introduire un plafonnement des taux d'intérêt.

L'impact sur les institutions officielles

En dépit de l'approche plus critique de certains économistes universitaires, les arguments en faveur de la libéralisation financière ont eu une portée considérable auprès des institutions internationales officielles. Après le déclenchement de la crise de la dette dans de nombreux pays en développement en 1982, les pays concernés ont dû se tourner vers le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale pour obtenir un soutien financier. Depuis sa création, le FMI avait adopté des positions très conservatrices sur les politiques financières et conditionné le soutien financier à des réductions drastiques des dépenses publiques.

La Banque mondiale, en revanche, fournissait auparavant des financements à long terme pour des projets de développement, comme la construction de routes ou l'électrification des zones rurales. Cependant, son approche a changé au début des années 1980, avec l'adoption de ce qu'on a appelé les programmes d'ajustement structurels. Au lieu de financer des projets spécifiques, le gouvernement recevait des prêts pour financer ses dépenses générales, à condition d'introduire des changements politiques majeurs. Par la suite, en 1987, le FMI a introduit ce qu'il a appelé les programmes d'ajustement structurels renforcés, qui comportaient aussi l'avance de prêts aux gouvernements à condition d'introduire des changements politiques majeurs.

L'une des conditions habituellement imposées aux pays en échange d'un prêt d'ajustement structurel était l'introduction de programmes de libéralisation financière. Ces programmes comprenaient généralement la libéralisation des taux d'intérêt, l'abolition des programmes de crédits orientés vers certains secteurs, et la fermeture des banques publiques de développement, dont beaucoup avaient fait des pertes.

En 1989, la Banque mondiale a consacré son prestigieux rapport annuel sur le développement dans le monde au thème de la finance et du développement (Banque mondiale, 1989). Ce rapport présentait une critique virulente de l'intervention de l'Etat dans le système financier, et plaidait fortement en faveur de l'adoption de politiques de privatisation et de dérégulation. Dans

les rapports ultérieurs, la Banque mondiale est revenue sur ses appels les plus extrêmes à la libéralisation, en adoptant une position un peu plus nuancée. Pourtant, alors que les positions analytiques adoptées dans les publications de la Banque mondiale avaient fait marche arrière au sujet des affirmations les plus péremptaires sur les avantages de l'économie de marché, les politiques poursuivies par ces deux institutions financières internationales continuaient d'insister sur les avantages de la libéralisation financière.

La libéralisation financière aux Etats-Unis

Les Etats-Unis – tout comme la Grande-Bretagne – ont été parmi les premiers pays capitalistes développés à s'engager dans une dérégulation massive de leur système financier². En 1980, alors que les taux d'intérêt officiels avaient été relevés pour combattre la montée de l'inflation, le gouvernement Carter a aboli le plafond légal des taux d'intérêt des dépôts, qui avait été introduit en 1933. Le processus de libéralisation financière s'est ensuite accéléré avec l'arrivée du gouvernement Reagan en 1981. En 1982, une nouvelle loi sur les banques levait une grande partie des restrictions sur les activités des mutualités d'épargne et de crédit, les établissements financiers qui permettaient aux ménages d'épargner pour ensuite obtenir un financement pour acheter un logement. Cette mesure a permis l'expansion rapide de ces mutualités, dont beaucoup se sont lancées dans le financement d'activités plus spéculatives jusqu'à ce que des pertes de grande ampleur aboutissent à une grave crise dans ce secteur à la fin des années 1980 et au début des années 1990, imposant au gouvernement d'intervenir en apportant environ 150 milliards de dollars. En 1987, le gouvernement Reagan avait nommé Alan Greenspan à la tête de la Réserve fédérale et, dans les années qui ont suivi, cette dernière a adopté une interprétation de plus en plus souple de la loi de 1933 sur les banques, autorisant les banques commerciales à étendre progressivement leurs activités dans des domaines autrefois interdits. C'est finalement sous le gouvernement Clinton que la séparation juridique entre banques commerciales et banques d'investissement introduite en 1933 a été totalement supprimée, autorisant de nouveau l'émergence de conglomérats financiers géants.

Des années 1950 aux années 1970, le développement du secteur financier était resté parallèle à celui du reste de l'économie américaine, mais sa croissance s'est considérablement accélérée à partir des années 1980. On a assisté tout d'abord à une expansion majeure des grands établissements financiers, comme les banques, les investisseurs institutionnels (en particulier les fonds communs de placement dans lesquels les ménages les plus aisés des classes moyennes pouvaient investir leurs économies), et, un peu plus tard, les fonds spéculatifs et les fonds de placement privés, plus petits mais très

2. Pour avoir une description plus détaillée, voir Evans (2009).

spéculatifs, qui opéraient dans une large mesure avec des fonds empruntés. Deuxièmement, on a été témoin de la croissance rapide des marchés financiers, y compris des marchés des changes et des marchés des obligations, des valeurs mobilières et autres titres. Enfin, on a assisté à un processus rapide d'innovation, avec la création de toute une série de nouveaux instruments financiers, dont des formes exotiques de produits dérivés et des instruments très complexes, comme les obligations adossées à des actifs, dont la conception visait à dissimuler les risques qu'elles impliquaient.

Les évolutions dans le secteur financier ont eu un impact important sur les sociétés non financières. Les investisseurs institutionnels, qui n'avaient jusqu'alors joué qu'un rôle assez passif, ont commencé à exercer des pressions sur les sociétés non financières pour qu'elles donnent la priorité à l'augmentation de leur rentabilité à court terme, pour accroître les dividendes et le prix des actions. Les entreprises qui ne réussissaient pas à remplir les objectifs de profits étaient menacées par la perspective de voir leurs actionnaires vendre leurs actions, la baisse du prix de leurs actions mettant alors leurs dirigeants à la merci d'un rachat hostile. Les entreprises non financières ont effectivement commencé à racheter leurs propres actions pour en renforcer le prix. Afin de remplir leurs objectifs en matière de profits, elles étaient constamment sous pression, devaient rationaliser et réduire les coûts, en fermant les unités les moins rentables et en externalisant certaines tâches aux États-Unis ou en les délocalisant à l'étranger. C'est en raison de cette pression constante pour obtenir un rendement élevé que les entreprises non financières se sont également mises à investir sur les marchés financiers, lorsque ces derniers semblaient offrir des rendements plus élevés que les investissements dans la production ou le commerce.

Ces pressions constantes pour rationaliser la production et réduire les coûts, conjuguées aux investissements des entreprises non financières dans des avoirs financiers au lieu d'investir dans des projets productifs ou commerciaux qui auraient pu créer des emplois, ont considérablement affaibli le pouvoir de négociation des travailleurs. Les pressions pour faire baisser les salaires et réduire l'emploi, qui ont été décrites par deux économistes du courant dominant comme «l'effet du travailleur effrayé» (Blinder et Yellen, 2001), ont produit une augmentation spectaculaire des inégalités dans la répartition des revenus. D'après les estimations de l'Economic Policy Institute, de 1979 à 2007, les salaires réels des 20 pour cent de travailleurs les moins bien payés ont augmenté de 10 pour cent et, pour les 20 pour cent de travailleurs de la tranche du milieu, ils ont augmenté de 20 pour cent, l'essentiel des augmentations se produisant durant une courte période de forte croissance à la fin des années 1990. En revanche, les 20 pour cent les mieux payés ont connu une forte croissance de leurs revenus sur cette période, les 1 pour cent les mieux payés recevant une augmentation de 240 pour cent (Mishel et coll., 2012). D'après les estimations publiées par Alvaredo et coll. (2013), la part des 1 pour cent les mieux payés dans le revenu national des États-Unis est passée

de 9 pour cent à la fin des années 1970 à environ 20 pour cent en 2007, même si elle a ensuite légèrement baissé en raison de la crise financière.

Aux Etats-Unis, la croissance du secteur financier depuis les années 1980 est donc étroitement associée à une augmentation considérable des inégalités. Les revenus les plus élevés ont fortement augmenté, dans le secteur financier comme dans les entreprises non financières, alors que les revenus de la classe moyenne et de la classe ouvrière ont stagné ou n'ont augmenté que très lentement. Cependant, comme cela a été mis en évidence, cette évolution n'était pas durable. Le revenu généré par les grandes banques et les autres établissements financiers dépendait de la création d'instruments financiers toujours plus douteux. Les entreprises non financières ont accru leur portefeuille d'actifs financiers, qui s'avéraient plus rentables que les investissements fixes dans le développement de la capacité de production. La demande intérieure dépendait donc fortement des dépenses des consommateurs mais, comme les salaires de la plupart des ménages des travailleurs et des classes moyennes stagnaient en réalité, leurs dépenses étaient financées par le crédit alors que le prix de l'immobilier augmentait (Rajan, 2010). Cet échafaudage s'est effondré avec la crise financière qui a éclaté aux Etats-Unis en août 2007, et a abouti, après une importante aggravation de la crise en septembre 2008, à la récession la plus sévère aux Etats-Unis depuis les années 1930.

L'accès aux services financiers de base au Brésil

Le système financier du Brésil repose essentiellement sur les banques, et se caractérise par des conglomérats organisés autour de grandes banques publiques et privées³. En 1994, le gouvernement a lancé le Plan Real destiné à stabiliser l'économie et a mis fin à une longue période d'hyperinflation. Le système financier a fait ensuite l'objet d'une politique de dérégulation et d'une privatisation partielle, et les banques étrangères ont été autorisées à pénétrer dans le pays dans le cadre d'une politique de renforcement de la concurrence. Cela a entraîné à la fin des années 1990 et au début des années 2000 une vague de fusions et de rachats parmi les banques privées du pays, qui cherchaient à consolider leurs positions. En dépit du programme de libéralisation, les banques publiques ont continué à jouer un rôle majeur dans l'économie, et comprennent deux banques universelles, la Banque nationale de développement (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) et deux banques régionales. Les banques publiques sont en grande partie responsables de la gestion d'un vaste programme de crédits affectés aux prêts à taux d'intérêt réduits destinés aux ménages et aux entreprises. En 2011, le secteur des banques privées du pays et celui des banques

3. Cette section se base sur Magalhães Prates et Nunes Ferreira (2013).

publiques détenaient chacun environ 41 pour cent des actifs bancaires et les banques étrangères 18 pour cent.

Nonobstant les modifications importantes apportées à la structure du système bancaire brésilien après 1995, les banques ont continué au début à favoriser les investissements dans des bons du trésor à court terme, qui étaient indexés sur le taux d'intérêt de la Banque centrale et offraient un rendement élevé. Alors que les taux nominaux avaient baissé à la fin de l'hyperinflation en 1994, les taux réels sont restés élevés et, de 1994 à 2002, la part du volume des prêts bancaires a baissé dans le PIB.

Un changement majeur s'est produit à partir de 2003 avec l'élection du Président Lula da Silva, et le début d'une période de forte croissance économique. Le nouveau gouvernement a relevé le niveau des salaires minimaux et des retraites, et a mis en place Bolsa Família, un programme de dons en espèces pour les familles pauvres. La croissance a fortement bénéficié de la demande de produits de base exportés par le Brésil – en particulier de la part de la Chine – alors que, parallèlement, un afflux de capitaux étrangers contribuait à faire baisser les taux d'intérêt et à renforcer le taux de change. Dans les années qui ont suivi, les prêts bancaires ont fortement augmenté, et sont passés de 25,7 pour cent du PIB en 2003 à 49,0 pour cent en 2011. Cela comportait une expansion importante des prêts au secteur des entreprises, et une augmentation encore plus importante des prêts aux ménages. Cette dernière tendance était encouragée par la politique du nouveau gouvernement qui favorisait l'accès aux services financiers de base, en introduisant des programmes de crédits directement déduits des salaires pour les travailleurs et les retraités. Cette politique avait pour objectif de permettre aux ménages à faibles revenus d'acheter des biens de consommation durables et des logements, ce qui a contribué à une forte croissance de la demande interne.

Le déclenchement de la crise financière internationale a entraîné une modification substantielle de la structure de l'expansion du crédit. De 2003 à 2008, les banques privées du pays et les banques étrangères, qui fournissaient essentiellement les crédits non réservés, étaient le moteur de l'expansion du crédit, y compris le moteur de la forte croissance des crédits aux ménages. À partir de 2008, la croissance des prêts accordés par les banques privées et les banques étrangères a fortement décliné, en réponse à l'aggravation de la crise, et les banques publiques se sont lancées dans une forte augmentation de leurs prêts, y compris des programmes de prêts réservés, dans le cadre d'une politique anticyclique en faveur du crédit. La Banque nationale de développement a en particulier joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre d'un programme de soutien à l'investissement en 2009, qui a fourni d'importants financements aux entreprises privées, la moitié des ressources étant consacrées aux microentreprises et aux PME. Le danger de la contagion s'éloignant à partir de 2011, le taux d'expansion des crédits accordés par les banques privées et les banques étrangères est reparti à la hausse, alors que les banques publiques ont commencé à réduire leurs programmes de prêts.

La restructuration du secteur bancaire dans les années 1990 a entraîné la perte d'un nombre significatif d'emplois dans ce secteur, emplois qui ont été partiellement récupérés après 2003, lorsque la politique d'expansion de l'accès au crédit a permis d'ouvrir de nouvelles succursales avec de nouveaux emplois. Les salaires du secteur bancaire ont également augmenté en termes réels d'environ 14 pour cent de 2004 à 2012, mais cette augmentation s'est accompagnée d'un passage à l'embauche de personnel moins qualifié avec des contrats plus précaires, si bien que les coûts pour les banques n'ont augmenté que d'un pourcentage inférieur.

Le Brésil a instauré des mesures de libéralisation et de restructuration de son système financier dans les années 1990, ce qui a tout d'abord entraîné une perte d'emplois dans ce secteur. Mais, depuis 2003, on a assisté à une grande expansion des prêts bancaires et, dans un contexte de forte croissance économique et de prix élevés des produits de base exportés, le Brésil a connu une forte croissance de l'emploi et des revenus réels, notamment pour les groupes aux revenus les plus faibles (Azevedo, Inchauste et Sanfelice, 2013). En dépit du passage à un modèle financier plus libéral dans les années 1990, la période de 2003 à nos jours se caractérise par une réduction des inégalités de revenus. En 2012, avec le fléchissement de la demande des produits de base exportés par le Brésil, la croissance économique a ralenti. Cependant, la grande expansion de l'accès au crédit pour les ménages depuis 2003 a contribué à rendre accessibles les biens de consommation durables et les logements à des secteurs beaucoup plus vastes de la population qu'autrefois.

Des changements limités en Allemagne

L'Allemagne a un système financier qui repose essentiellement sur les banques et dans lequel les banques universelles conjuguent en principe les activités bancaires commerciales et celles d'investissement⁴. Ce qui est inhabituel pour un pays capitaliste développé, c'est que les banques privées à but lucratif ne représentent qu'une minorité des avoirs bancaires (38 pour cent en 2012), et ce secteur est dominé par quatre grandes banques, dont l'une – la Deutsche Bank – est beaucoup plus grande que les autres. Il existe également un secteur public important (29 pour cent), composé de caisses locales d'épargne dont les villes ou les gouvernements locaux sont propriétaires, et des banques régionales, les *Landesbanken*. En troisième lieu, le secteur coopératif (12 pour cent) est formé de banques coopératives locales et de deux organisations régionales⁵. Historiquement, les banques à but lucratif prêtaient essentiellement aux grandes entreprises dans lesquelles elles avaient des participations

4. Cette section se base sur Daniel Detzer (2013).

5. Les avoirs restants sont essentiellement entre les mains de banques hypothécaires spécialisées.

significatives, alors que les caisses d'épargne et les banques coopératives fournissaient des financements au secteur très prospère des petites et moyennes entreprises.

Dans les années 1990, le gouvernement allemand a lancé une série d'initiatives législatives visant à renforcer le rôle des marchés financiers dans l'économie (Lois de Promotion du marché financier de 1990, 1995 et 1998). Ces mesures étaient fortement encouragées par les grandes banques privées qui désiraient développer leurs activités d'investissement, car les grandes entreprises industrielles s'autofinançaient désormais dans une large mesure et réduisaient leurs emprunts bancaires. L'activité du marché financier a également bénéficié de l'élimination de l'impôt sur les plus-values en 2001, qui a rendu encore plus attractive pour les banques la vente de leurs participations dans des entreprises non financières, et de l'adoption en 2002 d'une loi réduisant la capacité des entreprises à se défendre des rachats hostiles. La croissance des marchés financiers a également été renforcée dans les années 1990 par un programme de privatisation, notamment celle de la compagnie nationale de télécommunications et, pendant un moment, une culture plus axée sur l'actionnariat a semblé s'implanter dans le pays. Mais l'effondrement de la Bourse en 2000 y a rapidement mis fin.

En Allemagne, contrairement aux Etats-Unis, la taille des marchés financiers n'a pas augmenté dans la même proportion que le reste de l'économie. La part de la valeur ajoutée des établissements financiers a un peu fluctué depuis le début de ce siècle, avant peut-être de décliner légèrement. Depuis le début des années 1990, les bénéfices du secteur financier ont augmenté à peu près parallèlement à la croissance économique et, même si les revenus les plus élevés du secteur financier ont fortement augmenté, cette hausse est généralement similaire à celle des autres secteurs de l'économie allemande.

Les modifications de la réglementation du secteur financier se sont cependant accompagnées d'un changement dans la structure de l'actionnariat. Dans les années 1990, la part des actions détenues par les investisseurs institutionnels allemands, comme les compagnies d'assurances et les caisses de retraites, a augmenté de façon significative; et, durant les années 1990 et la première décennie de ce siècle, la part des actions détenues par des actionnaires étrangers, notamment des investisseurs institutionnels américains et britanniques, a encore plus fortement augmenté. Les enquêtes montrent que cela a conduit les dirigeants des entreprises allemandes à accorder plus d'attention aux exigences des actionnaires en matière d'augmentation des rendements. Les activités des fonds spéculatifs et des fonds de placement privés ont également augmenté, ces fonds investissant dans des entreprises pour ensuite les obliger à augmenter leur rendement, ce qui invariablement implique des pressions pour licencier les travailleurs et réduire les coûts.

Le système financier allemand continue de reposer essentiellement sur les banques, malgré les tentatives pour renforcer le rôle des marchés financiers. Ces mesures n'ont eu qu'un impact assez limité sur la source de financement

des entreprises, mais elles ont néanmoins soumis les entreprises allemandes à plus de pressions pour augmenter les rendements. Ces changements ont coïncidé avec une détérioration notoire de la répartition des revenus en Allemagne, notamment durant la décennie des années 2000. Durant cette période, les salaires réels n'ont pas augmenté pour la grande majorité des salariés et la part des salaires dans le revenu national a baissé. Cependant, l'évolution des salaires a concerné l'ensemble des secteurs de l'économie, et pas seulement les secteurs les plus touchés par l'accroissement de la participation des investisseurs institutionnels ou par les interventions plus actives des fonds spéculatifs et des fonds de placement privés.

La détérioration de la répartition des revenus en Allemagne semble essentiellement due aux réformes radicales du marché du travail introduites par le gouvernement de coalition entre les sociaux-démocrates et les verts du début des années 2000, plutôt qu'à l'évolution du système financier. A la suite de ces réformes, le système relativement généreux de l'assurance-chômage en Allemagne a été fortement réduit, et l'éventualité du chômage est devenue beaucoup plus menaçante pour les travailleurs. Dans cette situation, les syndicats ont réagi en modifiant leurs principales revendications dans les négociations, en accordant la priorité à l'obtention de garanties en matière de sécurité de l'emploi pour leurs membres au lieu de revendiquer des augmentations de salaires.

Le déclin des prêts prioritaires en Inde

Le système financier de l'Inde se compose d'un secteur organisé, qui repose essentiellement sur des banques publiques et privées avec diverses institutions financières de développement, et d'un grand secteur «non organisé» ou informel qui fournit des prêts à ceux qui n'ont pas accès au secteur organisé, mais à des taux d'intérêt bien supérieurs⁶.

Le secteur organisé a fait l'objet d'une initiative politique majeure en 1969, avec la nationalisation de 14 banques au motif que les banques privées étaient essentiellement au service des grands industriels et qu'elles avaient ignoré les zones rurales, laissant une grande partie de la population sans accès aux services bancaires. Deux banques de développement ont été créées peu après, la Banque régionale rurale en 1975 et la Banque nationale pour l'agriculture et le développement rural en 1982. A la suite des nationalisations, un programme bancaire a attribué des districts dans l'ensemble du pays à chacune des banques publiques et leur a imposé de se concentrer en priorité sur les prêts à l'agriculture et aux petites industries. Ce système de prêts prioritaires a ensuite été étendu au commerce de détail, aux professions libérales et aux emplois indépendants, ainsi qu'aux prêts hypothécaires et à

6. Cette section se base sur Anjali Bedekar (2013).

la consommation. Les banques devaient également développer leur réseau de succursales rurales, et une directive de la banque centrale de 1980 imposait aux banques publiques d'allouer 40 pour cent de leurs crédits aux prêts prioritaires. Durant cette période, le ministère des Finances a également introduit le concept de «banque sociale» selon lequel les banques publiques devaient promouvoir une série de programmes d'atténuation de la pauvreté, qui, d'après les rapports, ont contribué à une réduction substantielle de la pauvreté dans les zones rurales (Burgess et Pande, 2005).

En 1991, le gouvernement indien a profondément modifié sa politique et, dans le cadre de ce changement, le système financier a fait l'objet d'une politique de libéralisation, dans le but déclaré de créer un système financier efficace et compétitif qui pourrait stimuler la croissance. Ce changement intervenait à la suite de préoccupations à propos du faible rendement des banques publiques et de révélations sur le fait que des prêts destinés à l'atténuation de la pauvreté avaient en partie bénéficié à des fonctionnaires. La libéralisation s'est traduite par une réduction des prêts aux secteurs prioritaires et des prêts destinés aux petits agriculteurs et aux petits entrepreneurs. L'obligation d'ouvrir des succursales rurales a été assouplie et le nombre de succursales bancaires dans les zones rurales a baissé. La politique de libéralisation s'est traduite par la création de nouvelles banques privées et par l'arrivée de banques étrangères. Cependant, ces dernières ont essentiellement concentré leurs activités sur les entrepreneurs et les sociétés, et non pas sur les prêts dans les zones rurales, considérés comme non rentables et peu fiables.

En dépit de ce changement politique, la Banque nationale de l'Inde (State Bank of India), la principale banque du secteur public, reste de loin la plus grande banque du pays, avec plus de 14 000 succursales et près de 250 000 employés. L'ensemble des banques publiques représente 76 pour cent des encours prêtés en 2012, alors que les banques privées ne représentent que 19 pour cent et les banques étrangères 5 pour cent. Les banques privées et les banques étrangères paient des salaires beaucoup plus élevés que les banques publiques, mais les emplois dans les banques publiques sont très prisés car ils sont une source d'emploi stable, et il y a beaucoup plus de candidats que de postes vacants.

Après 1991, la période qui a suivi l'adoption par le gouvernement indien de politiques de libéralisation a été caractérisée par une croissance économique plus forte. Cependant, elle a aussi été marquée par un accroissement considérable des inégalités (Aug, 2008). Les salaires réels de la grande majorité des pauvres dans les villes comme dans les zones rurales n'ont pas augmenté, et les bénéfices de la croissance ont profité à la classe moyenne et surtout aux groupes dont les revenus étaient les plus élevés. L'évolution du secteur financier semble avoir contribué à ce processus en déplaçant l'accès au crédit vers les entreprises et les plus riches, alors que la suppression du plafonnement des taux d'intérêt a rendu le coût du crédit inaccessible à de nombreux petits producteurs ruraux.

Conclusion

Les systèmes financiers, qui étaient strictement encadrés dans les économies capitalistes des pays développés et en développement, ont commencé à faire l'objet de pressions dans les années 1970, avec les critiques des penseurs néolibéraux, qui plaidaient en faveur d'un processus de libéralisation, et la volonté des banquiers privés d'étendre leur domaine d'activités rentables. Des programmes de libéralisation financière ont été largement introduits sous une forme ou sous une autre, mais leur impact a été assez inégal. Aux Etats-Unis, l'intense libéralisation des années 1980 et 1990 a été étroitement associée à une très forte montée des inégalités, due à la fois aux rémunérations très élevées dans le secteur financier et aux pressions des institutions financières sur les entreprises non financières pour que ces dernières réduisent la masse salariale et l'emploi. Au Brésil, même si un programme de libéralisation a été mis en place dans les années 1990, les politiques gouvernementales depuis 2003 ont abouti à une augmentation du salaire minimal et des retraites, et de nouveaux programmes de crédit ont permis aux groupes aux revenus les plus faibles d'avoir un meilleur accès aux biens de consommation durables et au logement. Même s'il subsiste au Brésil de grandes inégalités de revenus, les inégalités ont régressé. En Allemagne, les initiatives du gouvernement dans les années 1990 pour renforcer le rôle des marchés financiers dans un pays où le système repose traditionnellement sur les banques n'ont eu qu'un succès limité. On peut cependant constater une augmentation notable des inégalités à partir des années 2000, mais elle est essentiellement imputable aux politiques du marché du travail, et notamment aux révisions du système d'assurance-chômage du pays, plutôt qu'aux modifications du système financier. Enfin, en Inde, la libéralisation financière du début des années 1990 a conduit à une réduction marquée des anciens programmes de crédit destinés à lutter contre les inégalités, surtout dans les zones rurales. La croissance économique s'est accélérée, mais ses bénéfices ont profité presque exclusivement aux secteurs des revenus moyens et des hauts revenus et le pays a connu une montée importante des inégalités. Alors que la libéralisation se traduit généralement par une augmentation des inégalités, l'exemple du Brésil montre comment des politiques publiques volontaristes peuvent, au moins dans une certaine mesure, lutter contre ce phénomène; en Allemagne, en revanche, où les tentatives de restructuration du système financier n'ont connu qu'un succès limité, les inégalités ont augmenté.

Références bibliographiques

- Alvaredo, F.; Atkinson, A.; Picketty, T.; Saez, E. 2013. «The top 1 percent in international and historical perspective», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, n° 3, été, pp. 3-20.
- Aug, J. B. 2008. «Finance and inequality: The case of India», Working Paper 08/08, Department of Economics, Monash University, Melbourne.

- Azevedo, J. P.; Inchauste, G.; Sanfelice, V. 2013. «Decomposing the recent inequality decline in Latin America», Policy Research Working Paper No. 6715, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale. 1989. *World development report 1989: Financial systems and development*, Oxford University Press, Oxford.
- Bedekar, A. 2013. «An overview of the Indian financial system and its policy implications for financial inclusion and inequality», document préparé pour le projet Combating Inequality de la Global Labour University.
- Blinder, A.; Yellen, J. 2001. *The fabulous decade: Macroeconomic lessons from the 1990s*, Century Foundation, New York.
- Burgess, R.; Pande, R. 2005. «Do rural banks matter? Evidence from the Indian social banking experiment», *American Economic Review*, vol. 95, n° 3, pp. 780-795.
- Burkett, P.; Dutt, A. K. 1991. «Interest rate policy, effective demand, and growth in LDCs», *International Review of Applied Economics*, vol. 5, n° 2, pp. 127-153.
- Detzer, D. 2013. «Inequality and the financial system – The case of Germany», document préparé pour le projet Combating Inequality de la Global Labour University.
- Días-Alejandro, C. 1985. «Goodbye financial repression, hello financial crash», *Journal of Development Economics*, vol. 19, n°s 1-2, pp. 1-24.
- Dornbusch, R.; Reynoso, A. 1989. «Financial factors in economic development», *American Economic Review*, vol. 79, n° 2, pp. 204-209.
- Evans, T. 1998. *Liberalización financiera y capital bancario en América Central*, CRIES, Managua.
- . 2009. «The 2002-2007 US economic expansion and the limits of finance-led capitalism», *Studies in Political Economy*, vol. 83, printemps.
- King, R.; Levine, R. 1993. «Finance and growth: Schumpeter might be right», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, n° 3, pp. 717-736.
- Levine, R. 2005. «Finance and growth: theory and evidence», dans l'ouvrage publié sous la direction de P. Aghion et S. Durlauf, *Handbook of economic growth*, Elsevier Science, Pays-Bas, pp. 865-934.
- Magalhães Prates, D.; Nunes Ferreira, A. 2013. «The Brazilian credit market: Recent developments and the impact on inequality», document préparé pour le projet Combating Inequality de la Global Labour University, décembre.
- McKinnon, R. 1973. *Money and capital in economic development*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- . 1993. *The order of economic liberalization: Financial control in the transition to a market economy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Mishel, L.; Bivens, J.; Gould, E.; Shierholz, H. 2012. *The state of working America*, 12^e édition, Economic Policy Institute, Washington, DC.
- Rajan, R. 2010. *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton University Press, Princeton.
- Shaw, E. 1973. *Financial deepening in economic development*, Oxford University Press, New York.

Les inégalités – le talon d’Achille de la démocratie de marché

Alexander Gallas

Département de politique, Université de Cassel

Christoph Scherrer

Département de politique, Université de Cassel

Michelle Williams

Département de sociologie, Université du Witwatersrand

Quinze mois avant de devenir Premier ministre en mai 1979, Margaret Thatcher a présenté sa vision de la démocratie dans un discours. Cela ne surprendra pas, Thatcher (1978) suggérait que la démocratie ne pouvait fleurir qu'avec une économie de marché:

[...] malgré son importance, la démocratie des urnes n'est qu'une des formes de la démocratie. Dans une société vraiment libre, et dans une société où les hommes sont vraiment libres, elle doit être renforcée par la démocratie de marché, dans laquelle les gens peuvent voter non pas tous les quatre ans, mais tous les jours en vaquant à leurs occupations, en prenant leurs propres décisions sur la façon de dépenser – ou d'épargner – leur propre argent.

Si l'on suit Thatcher, la démocratie ne se fonde pas seulement sur la liberté politique, c'est-à-dire le droit des gens à élire leur propre gouvernement («la démocratie des urnes»), mais aussi sur la liberté économique, définie comme l'absence d'«ingérence du gouvernement» dans la propriété et le libre choix des acteurs économiques («la démocratie de marché»). Elle suggère que l'interventionnisme d'Etat est un mode autoritaire de gouvernance, aux antipodes de l'idéal de la «souveraineté du peuple». Sa conception de la démocratie est consubstantielle à une certaine approche de l'égalité: le gouvernement ne doit pas intervenir pour remédier aux inégalités économiques car les interventions de l'Etat remettent en cause la démocratie, même si elles résultent d'une décision démocratique. Autrement dit, il vaut mieux pour la démocratie que l'égalité politique, symbolisée par le bulletin de vote (le suffrage universel), coexiste avec les inégalités économiques produites par le marché. Il revient donc aux citoyens individuels d'agir de façon «responsable» lorsqu'ils votent, en choisissant de soutenir les hommes politiques prêts à défendre le libre jeu du marché. Pour résumer cette pensée, Thatcher a commencé à la fin des années 1980 à parler de «démocratie de marché» (Thatcher, 1989). Il est évident que ce point de vue sur la démocratie était et continue d'être très influent: il sous-tendait la politique étrangère américaine, la politique des gouvernements des nouveaux travaillistes (New Labour) au Royaume-Uni, et sous-tend la gestion de la crise de la zone euro par Angela Merkel, à qui les médias allemands attribuent l'origine de l'expression «la démocratie qui se conforme au marché».

A notre avis, les inégalités économiques sont le talon d'Achille de cette conception néolibérale de la démocratie. Le capitalisme se caractérise par des inégalités systémiques qui prennent la forme de relations de classes spécifiques, découlant de la marchandisation du travail et de la division entre les détenteurs du capital et les travailleurs: les pressions de la concurrence créent une forte incitation à réinvestir, ce qui aboutit à une accumulation de capital, alors que les travailleurs tendent à demeurer dans une situation de dépendance vis-à-vis de leurs salaires. Si les gouvernements (et les syndicats) s'interdisent toute ingérence dans les résultats du marché, les inégalités

vont avoir tendance à augmenter. Cette dynamique a d'importantes conséquences économiques et politiques pour les individus: non seulement les inégalités peuvent gravement restreindre ou élargir les choix qu'ils peuvent faire sur le marché en fonction de leur richesse, mais elles remettent également en cause l'égalité politique et donc la démocratie. Dans des situations de disparité extrême des richesses, il est très facile pour ceux qui sont en haut de la pyramide d'influencer les décideurs politiques, alors que ceux qui sont en bas luttent pour se faire entendre.

Dans notre article, nous abordons brièvement: *a)* les principaux moteurs des inégalités économiques de ces vingt dernières années; *b)* les mécanismes qui font que la montée des inégalités a mis en péril la qualité de la démocratie; *c)* l'aggravation de cette évolution avec la crise financière et économique mondiale; *d)* certains des défis auxquels sont confrontées les forces politiques qui tentent de remédier à ces inégalités; et *e)* les récentes campagnes auxquelles ont participé les syndicats en Afrique du Sud, en Allemagne et en Namibie pour lutter contre les inégalités, et qui ont apporté une contribution positive qui renforce la démocratie. Nous pensons qu'il peut y avoir des échos entre ces campagnes et des expériences dans d'autres pays du monde et qu'elles posent des questions dont l'importance politique transcende les frontières nationales. Après avoir analysé ces campagnes, nous terminons par quelques réflexions sur les leçons stratégiques à tirer pour le mouvement syndical quant aux moyens de renforcer la démocratie.

Néolibéralisme, financiarisation et montée des inégalités

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les inégalités économiques se sont considérablement creusées ces dernières décennies, que l'on prenne en compte la part du revenu du travail et celle du capital (Dünhaupt, 2013) ou la répartition des revenus personnels (OCDE, 2012, pp. 23-24). Ce n'est pas seulement dans les pays qui ont vécu un «tournant néolibéral» (Jessop, 2002, p. 85), comme les Etats-Unis et le Royaume-Uni, que cette tendance a été particulièrement prononcée; elle apparaît également dans les régions du Nord où les changements politiques ont été moins drastiques, comme en Allemagne et en Scandinavie.

Dans les économies émergentes, les inégalités économiques sont un problème persistant. Selon l'OCDE (2012, p. 51), les inégalités de revenus ont baissé au Brésil ces quinze dernières années, mais elles ont augmenté en Chine, en Inde et en Russie. Le cas de l'Afrique du Sud confirme également cette tendance: lors de l'effondrement du régime de l'apartheid, le coefficient de Gini enregistré était l'un des plus élevés du monde. En dépit des appels pressants à une redistribution dans la période qui a suivi l'apartheid, les inégalités ont continué à augmenter de façon considérable dans la décennie qui

a suivi selon les statistiques officielles – le coefficient de Gini est passé de 0,56 en 1995 à 0,72 en 2005-06, et se maintient depuis à ce niveau (Leubolt, 2013, p. 3). Le tournant néolibéral sous la présidence de Mbeki, qui a mené une politique d'austérité, de libéralisation et de privatisation, a contribué à cette situation (Scherrer et Hachmann, 2012, p. 144).

L'agenda néolibéral comportait une libéralisation de la finance. Les gouvernements ont commencé à supprimer, entre autres, les contrôles sur les capitaux et les obstacles à l'innovation financière. Ces deux éléments ont considérablement renforcé la financiarisation des économies du Nord, en augmentant le poids des transactions financières dans le circuit du capital total (Bryan, Martin et Rafferty, 2009, p. 463; Müller, 2013, p. 8; Evans dans ce volume). En outre, avec la libéralisation s'est produite une intégration fonctionnelle des marchés financiers au niveau international, ce qui a augmenté la pression en faveur de l'optimisation des profits pour les entreprises. Ces dernières ont réagi en réduisant le coût du travail, et donc en transférant la charge sur la main-d'œuvre. En conséquence, les gouvernements ont été confrontés à des pressions accrues pour créer des conditions de «compétitivité» pour attirer les investissements dans leurs pays (Herr, Ruoff et Salas dans ce volume).

Dans les pays du Sud, le tournant de la libéralisation a fortement incité les pays (qui n'avaient parfois pas d'alternative) à «opter» pour les modèles de développement fondés sur l'attraction des investissements étrangers directs, en s'intégrant au marché mondial. Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont fait une promotion active de cet agenda en imposant des programmes d'ajustement structurel aux pays du Sud, et l'Organisation mondiale du commerce s'est efforcée d'imposer la libéralisation du commerce international, ce qui a eu des conséquences similaires (Mosoetsa et Williams, 2012, pp. 2 et 5).

En résumé, le néolibéralisme et la financiarisation se sont accompagnés, dans la plupart des pays, de tendances à l'augmentation des inégalités économiques qui s'autoalimentent. Alors que les travailleurs faiblement à moyennement qualifiés vivent cette évolution comme une course au moins-disant, les travailleurs hautement qualifiés et les détenteurs de capitaux rejoignent souvent la course vers le haut.

De la «démocratie de marché» à «l'autoritarisme des entreprises»

D'après nous, la dynamique politique suscitée par la montée des inégalités économiques remet en cause les affirmations des tenants de la «démocratie de marché»: lorsque les inégalités économiques augmentent de façon significative, elles «débordent» sur le domaine politique en créant des inégalités politiques. Trois évolutions politiques peuvent illustrer cette tendance:

a) l'influence croissante du capital financier; b) le déclin correspondant de l'influence des syndicats; et c) le déclin de la participation de la population dont les revenus sont faibles à la vie politique.

Ces évolutions vont à l'encontre du principe du suffrage universel où tous les électeurs sont libres et égaux, qui est le fondement même de la démocratie représentative (notamment aux Etats-Unis, voir Scher, 2010). Mais les effets sont surtout délétères sur le choix des électeurs; l'agenda des grands partis politiques et des gouvernements se rationalise (et se rétrécit). Pour simplifier, les électeurs sont libres de choisir ce qu'ils veulent mais, quoi qu'ils choisissent, le résultat est fixé d'avance: le gouvernement accordera la priorité aux intérêts de la finance et des entreprises. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les groupes à faibles revenus se détachent de la politique, car ils ont très peu de chances d'influencer les décisions politiques par leur vote ou par d'autres formes de participation politique à leur disposition.

La première évolution politique illustrant la façon dont les inégalités mettent la démocratie en danger est le renforcement politique du capital financier dans le sillage de la financiarisation. Cela se traduit par deux mécanismes: a) la pression politique exercée grâce au mécanisme du marché, par exemple quand les investisseurs menacent de retirer leurs fonds en réponse aux décisions politiques qu'ils désapprouvent; et b) la pression politique exercée par le biais des réseaux, c'est-à-dire l'influence des représentants de la finance sur les décideurs politiques grâce à leur richesse, leur prestige et leur prétendue expertise.

La première présidence de François Mitterrand en France, qui a pris ses fonctions en 1981, est l'exemple classique d'un virage à 90 degrés suite aux pressions exercées sur les marchés financiers. Mitterrand dirigeait une coalition de socialistes et de communistes et s'était lancé dans un agenda keynésien qui était la réponse de la gauche au néolibéralisme à l'œuvre aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Cet agenda keynésien comportait la nationalisation de secteurs essentiels de l'économie, des augmentations de salaires et d'impôts, l'extension des droits syndicaux et une politique budgétaire expansionniste. Cette politique a été mise en œuvre dans le contexte d'un mécanisme de change européen (MCE) et de l'engagement de la Banque de France à maintenir le taux de change du franc vis-à-vis du Deutschmark dans une certaine fourchette. Cet engagement allait à l'encontre de la nouvelle stratégie économique: il signifiait que les investisseurs financiers allaient «punir» la Banque de France si elle s'écartait de la politique monétaire anti-inflationniste de la Bundesbank. Et c'est exactement ce qui s'est produit: immédiatement après les élections de 1981, les investisseurs ont commencé à vendre leurs francs, ce qui a exercé des pressions importantes sur la devise française. Après trois dévaluations du franc au sein du MCE, la situation ne s'était toujours pas calmée. Mitterrand s'est retrouvé face au choix suivant: il devait soit quitter le mécanisme de change européen (et éventuellement la communauté européenne), soit abandonner sa stratégie économique. Il a choisi cette

dernière solution et a imposé un agenda d'austérité à la population française (Lewis, 1983; Eichengreen, 1996, pp. 165-166; Watson, 2011, p. 450).

Les mécanismes d'influence plus personnels sur les décisions politiques sont aussi une bonne illustration de la puissance politique du capital financier. Jacob Hacker et Paul Pierson (2010, pp. 175-182) expliquent que la pression des entreprises sur les décisions politiques a été profondément modifiée aux Etats-Unis dans les années 1970. Les contributions des entreprises aux campagnes électorales ont considérablement augmenté et sont allées de plus en plus vers les candidats républicains (ou vers les démocrates qui ont des liens étroits avec la finance) (voir aussi Phillips, 2008, pp. 170-174); en outre, les défenseurs des intérêts des entreprises ont commencé à mettre en place des groupes de réflexion et des fondations afin d'influencer l'environnement politique dans son ensemble et de faire avancer la cause du marché tout en poursuivant leur influence par le lobbying (Hacker et Pierson, 2010, p. 176; Harvey, 2005, p. 44; Engelen et coll., 2011, p. 247). Ces nouvelles stratégies ont connu un grand succès: les entreprises ont été en mesure de mettre sous tutelle les décisions politiques aux Etats-Unis. Pour expliquer ce phénomène, Hacker et Pierson (2010) parlent d'une politique où le «vainqueur rafle la mise». Ils font référence à la situation suivante: les républicains et les démocrates sont piégés dans une bataille à qui offrira le plus d'avantages à ceux du haut de la société (p. 178). Cela transparait aussi dans l'évolution juridique. En 2010, la Cour suprême des Etats-Unis a décidé que les entreprises devaient bénéficier des mêmes droits que les personnes en matière de liberté d'expression, ce qui revient à dire qu'il n'y a plus aucune limite au financement des candidats par les entreprises (Liptak, 2010).

En ce qui concerne le Royaume-Uni, Ewald Engelen et coll. (2011, pp. 247-248) expliquent que ce n'est pas tant le fait que les représentants des intérêts des entreprises ciblent des décideurs individuels qui pose problème, mais plutôt le fait qu'ils ciblent les partis nationaux. D'après ces auteurs, un changement fondamental est intervenu dans le système politique britannique: le «déclin des partis politiques de classe ayant un grand nombre d'adhérents» (*ibid.*, p. 145). Les partis sont donc plus dépendants des donations des entreprises (*ibid.*, p. 248). De même, plusieurs commentateurs soulignent qu'environ la moitié des donations au parti conservateur proviennent de la City de Londres (Ertürk et coll., 2011, p. 21; Wilks-Heeg, Blick et Crone, 2012, pp. 197-198).

Plus généralement, certains de ces auteurs soulignent l'existence de liens personnels étroits entre les institutions financières d'une part et les banques centrales, les ministères de l'économie et des finances et les gouvernements de l'autre, ainsi qu'avec des personnes qui sont à cheval entre les deux sphères; il s'agit d'un jeu de chaises musicales entre le secteur des entreprises, en particulier celui de la finance, et les institutions publiques (Engelen et coll., 2011, p. 247; Blanes i Vidal, Draca et Fons-Rosen, 2012). D'autres soulignent comment les élites politiques se sont adaptées aux structures qui émergent

habituellement du monde de la finance, ce qui a créé une convergence d'opinions, d'attitudes et de valeurs préjudiciable à la façon dont les décideurs politiques représentent la population au sens large (Dorn, 2010).

La montée de la finance et son influence politique croissante ont eu pour corollaire le déclin des syndicats en tant qu'organisations représentant les intérêts collectifs des travailleurs – non seulement au niveau économique, mais aussi au niveau politique. Plus les syndicats s'affaiblissaient, plus ils avaient du mal à se faire entendre au niveau politique. Ces dernières années, les syndicats doivent lutter même pour avoir un impact sur les gouvernements officiellement sociaux-démocrates, par exemple le Nouveau parti travailliste sous Tony Blair et Gordon Brown au Royaume-Uni, la coalition rouge et verte du gouvernement de Gerhard Schröder en Allemagne et, dans une certaine mesure, la présidence Mbeki en Afrique du Sud (Waddington, 2003; Scherrer et Hachmann, 2012). Cela pose un problème pour la démocratie, car les syndicats représentent historiquement une force de démocratisation dans bien des pays du monde. Après la seconde guerre mondiale en Europe, ils ont activement utilisé leur poids politique pour contrecarrer l'avancée des intérêts des entreprises et ont veillé à la prise en compte par les décideurs politiques des besoins et des intérêts des travailleurs (Crouch, 2004, p. vii; Gallas et Nowak, 2011, pp. 141-142). Ils étaient en outre à l'avant-garde des luttes contre les régimes autoritaires dans le monde.

La troisième évolution pertinente dans ce contexte est que les inégalités économiques entraînent une inégalité des taux de participation politique selon les différents groupes de revenus, comme Armin Schäfer (2010) l'a observé pour les pays de l'OCDE. Dans ce contexte, peu importe le type de participation politique, aller voter ou d'autres formes comme être membre actif d'un parti, manifester ou signer une pétition (*ibid.*, p. 140). D'après Schäfer, la participation aux élections est un révélateur de la façon dont les inégalités économiques se traduisent en inégalité politique:

Puisque les élections demandent assez peu d'implication, elles permettent, plus que les autres types d'activité politique, l'égalité de participation. Cependant, cela n'est valable que si la participation électorale est élevée. Si la participation électorale baisse en raison des inégalités sociales, cette forme de participation qui assure l'égalité politique des citoyens devient moins importante (*ibid.*, p. 143).

Le fait que, dans les sociétés inégalitaires, les groupes à faibles revenus ne s'impliquent pas autant que d'autres groupes dans la politique peut refléter ce qui a été vu ci-dessus: si les intérêts financiers et ceux des entreprises fixent dans une large mesure l'agenda politique, que les gouvernements soient conservateurs, libéraux ou sociaux-démocrates, les électeurs s'abstiennent de voter.

En conclusion, le néolibéralisme a créé une situation où il existe des liens étroits entre les gouvernements et les grandes entreprises, notamment

dans le secteur financier, ainsi qu'avec des personnes qui sont à cheval entre les deux sphères. A l'inverse, les groupes à faibles revenus ont beaucoup de difficultés à exercer une influence sur les décisions politiques dans un sens positif. Autrement dit, les inégalités économiques ont atteint un niveau qui commence à se traduire en inégalités politiques. Dans ce cas, la «démocratie de marché» n'est guère plus qu'un «autoritarisme des entreprises». Colin Crouch (2004, p. 4) a résumé cette évolution avec éclat en parlant de processus de décision politique «postdémocratique» où le «spectacle» électoral ne fait que dissimuler le fait «que ce qui façonne la politique, ce sont en réalité des interactions privées entre les gouvernements élus et les élites représentant à une écrasante majorité les intérêts des entreprises». Autrement dit, Crouch explique que ce sont des réseaux non élus et qui n'ont aucun compte à rendre, reliant l'exécutif aux principaux représentants des entreprises, qui exercent un niveau de contrôle fort sur les processus politiques et les procédures parlementaires sans suspendre ce dernier.

La grande crise de la démocratie

La grande crise du capitalisme mondial après 2007 a généralement renforcé les inégalités économiques (OCDE, 2013; Mosoetsa et Williams, 2012, p. 7). Evidemment, on pourrait simplement en déduire que la tendance existante ne fait que continuer et que la qualité de la démocratie continue de se détériorer. Ce n'est peut-être pas complètement faux, mais c'est oublier la dynamique spécifique déclenchée par la crise dans le domaine politique et son impact sur le système politique.

Comme nous l'avons mentionné, l'augmentation des inégalités économiques enclenchée par les restructurations néolibérales avait déjà sapé l'égalité politique avant le début de la crise. Autrement dit, la crise est apparue dans un contexte où prévalaient des modes de décisions autoritaires post-démocratiques qui favorisaient le capital financier. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que le capital financier ait été en mesure d'étouffer dans l'œuf les tentatives visant à rétablir une régulation du système financier, ce qui menaçait les transactions très rentables mais risquées (Engelen et coll., 2011). Dans les pays de l'OCDE, le mode de gestion de la crise qui a émergé a consisté à protéger le secteur financier des pertes en transférant sur la population les retombées économiques de la crise. En fait, les intérêts financiers ont été en mesure d'utiliser le modèle politique postdémocratique pour préserver leurs modèles économiques, leur richesse et leur domination économique et politique. Les principaux mécanismes qui ont facilité ce processus ont été: *a)* les sauvetages et les nationalisations du secteur bancaire; et *b)* les coupes budgétaires qui ont suivi, qui ont commencé lorsque la crise s'est transformée en une crise de la dette souveraine en Europe. En résumé, les deniers de l'Etat ont été utilisés pour répartir les immenses pertes subies par

le capital financier; on a assisté à l'émergence d'une forme de gouvernement où les décideurs politiques intervenaient pour protéger le secteur financier. Dans le Sud, la crise n'était pas aussi sévère, mais elle a été vécue par le biais des ramifications de la crise sur les principaux marchés d'Europe et des Etats-Unis. Cependant, les taux d'inégalités qui sont un fléau dans le Sud, qui provenaient très souvent de programmes d'ajustement structurels néolibéraux, ont eu les mêmes effets sur l'efficacité politique des citoyens.

Après tout ce qui précède, on peut se demander s'il existe une différence entre les processus décisionnels prédominant avant et après la crise. Les arguments utilisés pour justifier les interventions du secteur financier ne sont pas vraiment nouveaux: en réalité, ils se rapprochent de très près du fameux principe «il n'y a pas d'alternative» qui avait été attribué à Thatcher. De même, Crouch a fait ses observations sur le processus décisionnel postdémocratique bien avant la crise.

Il y a malgré tout de bonnes raisons de penser que l'autoritarisme va s'amplifier lors d'une crise du capitalisme. Dans un environnement capitaliste, les gouvernements ont toutes les chances de tomber s'ils ne réussissent pas à garantir des conditions permettant d'accumuler du capital et à faire accepter par les populations (ou à contraindre les populations à accepter) les décisions prises dans ce sens. Ce double défi auquel sont confrontés les gouvernements fait apparaître une différence majeure entre la situation durant la crise et celle d'avant la crise: dans la période de néolibéralisme d'avant la crise, l'acceptation de l'orientation des gouvernements avait été facilitée par la stabilisation, voire l'augmentation, du niveau de vie de la population aux revenus faibles à moyens, de façon précaire, grâce à l'expansion du crédit à la consommation. Dans ce système, appelé par Crouch (2009) la «privatisation du keynésianisme», il était comparativement plus facile de justifier les stratégies d'accumulation de capital car elles bénéficiaient directement à un grand nombre de gens, au moins à court terme. En revanche, le mode actuel de gestion de la crise apporte des avantages immédiats à un cercle beaucoup plus restreint. Autrement dit, il est plus difficile d'aligner la stratégie d'accumulation choisie et les tentatives visant à mieux faire passer les décisions du gouvernement auprès du public. Dans ces conditions, les gouvernements vont probablement recourir de plus en plus à des processus décisionnels autoritaires.

A notre avis, on peut s'en rendre compte lorsqu'on examine les interventions politiques destinées à protéger le capital financier. L'argument essentiel utilisé pour instaurer le mode prédominant de gestion de la crise politique a été d'invoquer «l'état d'urgence économique». Les gouvernements, interprétant la Grande Dépression des années 1930 comme la conséquence de l'inaction politique, ont commencé à justifier leurs interventions par la menace imminente d'effondrement de leurs économies respectives. Plus précisément, trois techniques au moins ont été employées pour justifier les interventions politiques en faisant référence à des arguments de ce type, trois techniques qui court-circuitaient toutes les processus démocratiques:

1. En prétextant la rapidité de l'évolution sur les marchés financiers, les exécutifs ont adopté des décisions ad hoc en entravant les parlements, ou en accélérant les procédures parlementaires. Il devenait impossible de faire entendre des voix dissidentes, à l'intérieur du Parlement comme à l'extérieur, contre les interventions planifiées; les protestations visibles ont souvent eu lieu après les interventions.
2. Les interventions ont été présentées comme des opérations technocratiques inévitables, clairement définies et permettant de résoudre le problème. Cela concernait initialement les rachats, les nationalisations et les recapitalisations du secteur bancaire; une fois la zone euro dans la crise, les coupes budgétaires dans le secteur public ont également été présentées de cette façon. En Italie et en Grèce, l'habillage technocratique des interventions politiques a permis de justifier l'installation de gouvernements intérimaires dirigés par des économistes censés être indépendants (Mario Monti et Lucas Papademos), qui ont supervisé la gestion politique de la crise pendant quelque temps.
3. Au niveau européen, les gouvernements ont adopté avec le pacte budgétaire des modifications institutionnelles fondamentales qui réduisent drastiquement leur propre champ d'action. Cet accord retire de façon permanente d'importants éléments de la politique économique et budgétaire du champ d'action démocratique et, ce qui est encore plus important, il oblige les participants à inscrire la limitation du déficit budgétaire dans les constitutions, ce qui remet gravement en cause la capacité des parlements à exercer l'un de leurs droits fondamentaux, qui est d'adopter le budget (Oberndorfer, 2012).

En outre, plusieurs gouvernements des pays du Nord cherchent actuellement à rogner le droit à manifester (Seymour, 2013) et certaines administrations publiques ont mis en place des interdictions générales de toute grande manifestation contre la gestion politique de la crise. En mai 2011, la commission électorale espagnole a ordonné aux «indignados», un mouvement de protestation contre l'austérité, de quitter leur campement installé sur la place centrale de Madrid avant les élections générales. En mai 2012, une mobilisation de grande envergure contre la gestion politique de la crise en Allemagne – Blockupy, une tentative pour bloquer et occuper le centre de la ville de Francfort où se situe la Banque centrale européenne – a été interdite par le Conseil municipal de la ville qui a prétexté que la loi et l'ordre public étaient menacés. Dans ces deux cas, les manifestants ont passé outre l'interdiction, mais les tentatives des autorités publiques pour étouffer les protestations contre la gestion de la crise par les gouvernements sont révélatrices de l'état de la démocratie. Enfin, les gouvernements de l'ensemble de l'Europe ont également restreint la négociation collective (Hermann, 2013); le BIT a constaté que le gouvernement grec avait violé les droits internationaux du travail en prenant cette décision (BIT, 2013).

Tout ce qui précède suggère que le processus de prise de décisions politiques a effectivement changé depuis le début de la crise. Et cela ne s'est pas produit à huis clos; les gouvernements ont tout fait pour qu'il soit difficile de s'opposer de façon significative aux décisions prises. Ce qui suggère que l'autoritarisme, après avoir gagné les processus de prise de décisions politiques, s'étend maintenant à la mise en œuvre des politiques. En conséquence, nous prétendons qu'il est justifié de parler d'un «tournant autoritaire» dans les politiques économiques des pays de l'OCDE.

Dans les pays du Sud, les changements sont plus ambigus mais, là encore, il est possible de faire certains parallèles en observant l'Afrique du Sud. La politique économique de l'après-apartheid a été entourée de secrets, l'exemple le plus connu étant en 1996 la stratégie de croissance, d'emploi et de redistribution (Growth Employment and Redistribution Strategy) qui a instauré un cadre macroéconomique néolibéral dans le pays. Dans un exemple plus récent, le massacre de Marikana en août 2012, un contingent de la police d'Afrique du Sud a tué 34 mineurs en grève; il s'agit là d'un cas de recours à la violence d'Etat pour protéger le néolibéralisme (Satgar, 2012, p. 57).

Les défis du combat contre les inégalités

Alors même que la crise a ébranlé la confiance du public à l'égard du monde de la finance, le scandale des bonus exorbitants accordés à ceux qui ont provoqué la crise n'a pas abouti à des actions collectives. L'histoire nous montre que, dans les situations de crise économique, la classe ouvrière et la classe moyenne ne dirigent pas forcément leur colère contre les riches: elle peut aussi se tourner contre des membres de leur propre classe, et notamment contre les plus pauvres. En réalité, nous assistons actuellement à la montée de la xénophobie et parfois de la droite antisociale dans de nombreux pays. L'exemple probablement le plus étudié est la montée du Tea Party aux Etats-Unis, mais il existe maintenant des groupes d'extrême droite forts en dehors des partis conservateurs traditionnels dans de nombreux pays européens, dont l'idéologie va du populisme et de l'euroscpticisme à des orientations ouvertement néofascistes. Les pays concernés sont aussi différents que le Danemark, la France et la Grèce. La Hongrie, sous la direction du gouvernement de l'extrémiste de droite Orbán, est en train de démanteler les institutions de la démocratie libérale. Dans les pays du Sud, on constate également une montée du populisme autoritaire et de mouvements ethniques et religieux sectaires, par exemple en Afrique du Sud et en Inde.

Il semble difficile de mobiliser les gens que les grandes inégalités de revenus et de richesses dérangent (une majorité des gens, même aux Etats-Unis; Hayes, 2012) pour des campagnes en faveur d'une augmentation des impôts ou d'un plafonnement des plus hauts salaires. Les faits l'ont récemment confirmé en Suisse. Initialement, l'initiative visant à plafonner dans les

entreprises le revenu de ceux qui ont les plus hauts salaires à 12 fois le revenu des travailleurs les moins payés avait été bien accueilli par la majorité de la population suisse. Cependant, une large majorité des électeurs a rejeté cette revendication. Le gouvernement et les associations d'entreprises les avaient ouvertement persuadés que ce plafonnement remettait en cause la liberté d'entreprendre et inciterait les grandes entreprises à quitter le pays (Zumach, 2013). Dans ce cas, comme dans bien d'autres, il est facile d'utiliser la politique de la peur pour que les populations maintiennent le statu quo.

Un autre des défis politiques est la solidité de l'idéologie antiégalitaire. La méritocratie, en tant que principe de distribution, est populaire et dans le droit fil des convictions néolibérales. Au nom de la méritocratie, il serait possible de justifier l'introduction d'un impôt élevé sur les successions, qui serait un moyen de garantir plus d'égalité des chances dans les sociétés. Pourtant, même si la plupart des gens ne seraient pas concernés par cet impôt élevé, l'idée n'a pas beaucoup de partisans – et c'est vrai dans la plupart des pays. Autrement dit, beaucoup de gens considèrent que la transmission du patrimoine d'une génération à l'autre au sein de la famille est légitime, qu'ils aient un patrimoine à transmettre ou pas (Beckert, 2008). Les stratégies visant à lutter contre les inégalités doivent tenir compte de ces convictions largement répandues et des réactions contradictoires.

Dans la situation actuelle, le pouvoir du symbole – la présentation des questions comme moralement justes pour obtenir un soutien très large même des personnes qui ne sont pas directement concernées – est l'un des éléments les plus importants auxquels doivent réfléchir les campagnes (Chun, 2009). Contrairement aux formes traditionnelles de pouvoir qui visent à démontrer la capacité à produire un effet de levier (par exemple la capacité des travailleurs à faire pression sur l'économie) sur les décideurs (par exemple les employeurs), le pouvoir du symbole vise à présenter les questions comme justes et légitimes pour obtenir un large soutien. Par exemple, la campagne Justice for Janitors (Justice pour les concierges et le personnel d'entretien) à Los Angeles, Californie, en 1988 a obtenu un large soutien des habitants de Los Angeles en présentant sa lutte comme celle de femmes immigrantes qui travaillaient dur pour gagner leur vie en nettoyant les bâtiments des entreprises les plus riches, au lieu de présenter la question en termes de revendications – comme la reconnaissance des syndicats ou l'augmentation des salaires – adressées à l'Etat. Les femmes ne se sont pas contentées de se mettre en grève contre leurs employeurs directs, elles ont organisé des événements publics «qui ont mis les travailleurs les plus pauvres de la ville en contact direct avec le monde des hommes d'affaires les plus riches qui possédaient et louaient les immeubles de bureaux» (Voss et Williams, 2012, p. 15). Ces «rituels visant à jeter l'opprobre» ont souligné l'injustice des salaires de pauvreté de ceux qui nettoyaient les bâtiments pour les PDG qui gagnaient des salaires indécentes, ce qui a attiré un large soutien du public pour les concierges et les femmes de ménage, et s'est avéré crucial dans leur lutte.

Les campagnes dont on peut tirer les enseignements

Les inégalités –
le talon d'Achille
de la démocratie
de marché

Au XX^e siècle, le mouvement ouvrier a joué un rôle central dans les luttes pour une transition démocratique dans de nombreuses sociétés dans le monde. En fait, dans presque tous les processus de transition d'un régime autoritaire à une démocratie dans les pays du Sud, le mouvement ouvrier était à l'avant-garde de la lutte pour la démocratisation. A la fin du XX^e siècle cependant, le rôle du mouvement syndical dans le combat en faveur de la démocratie a diminué, ce qui a amené beaucoup de chercheurs du mouvement syndical et de militants à remettre en question le rôle du mouvement syndical dans le renforcement de la démocratie. Ce n'est pas parce que le mouvement syndical ne s'intéresse plus à la démocratie, mais parce qu'il a été l'objet d'attaques de plus en plus fortes dans le cadre du processus néolibéral qui a encouragé le démantèlement des politiques industrielles, et notamment des politiques du marché du travail. Le mouvement syndical s'est donc retrouvé sur la défensive depuis un quart de siècle, et s'est concentré sur le maintien des droits acquis auparavant (Chun et Williams, 2013). Ce sont les mêmes processus qui augmentent les inégalités et qui, de ce fait, sapent aussi les processus démocratiques au sein des sociétés.

Alors que diminuait l'importance du mouvement syndical dans les luttes pour la démocratisation ces vingt dernières années, on a assisté dans le monde à une montée des protestations, et des mouvements extérieurs aux syndicats traditionnels, pour revendiquer plus de démocratie: le Forum social mondial, Occupy Wall Street, le printemps arabe, les mouvements européens contre l'austérité, et la montée des coopératives et de l'économie solidaire. Il est certain que le mouvement syndical a souvent été impliqué dans nombre de ces mouvements protestataires et, dans les grèves politiques contre les coupes budgétaires en Europe (Gallas, Nowak et Wilde, 2012), il en était même à l'avant-garde. Mais, de façon générale, le mouvement syndical n'en était pas le leader. C'est également vrai pour les pays du Sud comme l'Afrique du Sud (pour avoir une discussion sur ce pays, voir Dinga Sikwebu (2013) et Devan Pillay (2013)), le Brésil et l'Inde.

Dans cette section, nous allons aborder certaines campagnes créatives – lancées par des syndicats ou par d'autres organisations sociales – sur les questions de pauvreté et d'inégalités dans leurs sociétés, et qui ont directement ou indirectement contribué à renforcer la démocratie. Ce qui est intéressant dans ces campagnes récentes, c'est qu'elles s'écartent de façon significative des revendications ouvrières traditionnelles qui ont occupé le mouvement syndical pendant la plus grande partie du XX^e siècle et qu'elles ont élargi le spectre des questions abordées. En outre, beaucoup de luttes cherchent maintenant de nouvelles tactiques créatives qui transcendent la grève, comme les projets pilotes créatifs et alternatifs, les campagnes mondiales qui établissent un lien entre les différentes étapes du cycle de production, les luttes symboliques visant à obtenir le soutien du public, et les grandes

alliances qui regroupent un large éventail d'organisations de la société civile. En Namibie par exemple, le revenu minimal de base s'attaque de façon créative à la marchandisation du travail en fournissant à tous les membres de la société un revenu minimal de base pour vivre (Jauch, 2013). Le mouvement syndical n'était pas le seul moteur de cette campagne, mais il y a joué un rôle essentiel.

Nous allons examiner neuf campagnes innovantes de six pays différents. On y retrouve le mouvement syndical brésilien de lutte pour la parité entre les hommes et les femmes (da Costa, 2013) et sa campagne en faveur du salaire minimal (Barbosa de Melo, 2013); la grande campagne argentine en faveur d'une redistribution des revenus (Campos, 2013); la campagne d'action en Afrique du Sud pour l'accès des malades du VIH/sida aux médicaments (Heywood, 2013); l'initiative du Syndicat national des travailleurs de la métallurgie d'Afrique du Sud (NUMSA) en faveur de la propriété sociale des énergies renouvelables (Satgar, 2013); la campagne en faveur du revenu minimal de base en Namibie (Jauch, 2013); la nouvelle initiative syndicale qui s'efforce d'organiser les travailleurs informels qui vivent dans les bidonvilles en Inde (Vyas, 2013); le mouvement indien pour l'accès aux forêts (Bijoy, 2013); les campagnes en faveur du salaire minimal et la campagne Emmely en Allemagne (Nowak, 2013); ainsi que la campagne européenne pour la taxe sur les transactions financières (Wahl, 2013). Dans toutes ces initiatives, les syndicats ont joué un rôle important, même si ce n'était pas toujours le rôle principal. Ce large éventail de questions soulevées dans un grand nombre d'endroits dans le monde témoigne du profond changement des conditions dans lesquelles le mouvement syndical exerce ses activités et des revendications relatives au travail.

Ces campagnes présentent une grande créativité au niveau des objectifs et des tactiques employées. Il est particulièrement intéressant de voir que le rôle du mouvement syndical varie selon les campagnes. Il est possible de diviser ces dernières en deux groupes – les campagnes qui souhaitent directement augmenter le niveau de vie des travailleurs et des pauvres et s'attaquent *directement* aux inégalités et les campagnes qui n'abordent qu'*indirectement* les problèmes d'inégalités.

Les campagnes qui se sont directement confrontées aux problèmes d'inégalités sont celles en faveur du revenu minimal de base en Namibie, des salaires minimaux en Allemagne et au Brésil, les combats en Inde pour l'accès à la terre et pour que les habitants des bidonvilles disposent de services de base, la lutte pour la redistribution en Argentine, et en faveur de la taxe sur les transactions financières en Europe. Prenons un exemple issu des pays du Sud, l'initiative en faveur du revenu minimal de base en Namibie: il s'agissait d'une tentative pour instaurer pour la première fois un système de transfert universel contribuant à alléger les difficultés rencontrées par les pauvres (Jauch, 2013). Confrontée à une forte résistance de la part des organismes internationaux comme le Fonds monétaire international, l'initiative a mis en

œuvre un projet pilote pour démontrer que le projet était gérable et pouvait avoir des retombées positives sur le développement et réduire les inégalités. Les résultats en matière de développement du projet pilote ont dépassé toutes les attentes de ceux qui y étaient impliqués, car il n'a pas seulement allégé la pauvreté, il a eu d'autres conséquences inattendues comme la réduction de la violence domestique, l'autonomisation des femmes et l'augmentation de l'assiduité scolaire. L'initiative avait été conçue de façon à la faire converger avec des processus de participation démocratique, en exigeant des communautés qu'elles discutent collectivement et gèrent la campagne. La communauté a élu un comité chargé de la supervision de la mise en œuvre, ce qui contribuait à la transparence et à l'ancrage du projet dans les communautés locales. Un certain nombre d'organisations ont contribué de façon cruciale au projet, comme les églises, les syndicats (la principale fédération namibienne y a activement participé), des ONG, les organisations de lutte contre le sida, une aide juridique, les organisations de recherche ouvrière, et même le milieu des affaires et certaines agences internationales ont soutenu le mouvement. Même si l'initiative n'a pas été étendue au niveau national en raison de querelles politiques internes complexes, elle a néanmoins démontré la corrélation positive entre la fourniture d'un revenu universel de base, le recul de la pauvreté et le renforcement de la démocratie.

Dans les pays du Nord, la campagne Emmely en Allemagne a également tenté de s'attaquer directement à la différence de traitement entre les travailleurs et les dirigeants d'entreprises, ce qui revient à lutter contre les inégalités. Cette campagne était partie de la base pour défendre une caissière de supermarché qui avait perdu son emploi pour avoir ostensiblement volé un bon d'achat de 2 euros (Nowak, 2013). Il y a deux éléments intéressants à noter dans cette campagne: la lutte a été largement menée en dehors des structures syndicales formelles et a essentiellement utilisé des protestations symboliques, centrées autour de l'injustice d'un monde où les banquiers peuvent voler des milliards d'euros sans être inquiétés alors qu'une caissière est licenciée après trente-deux ans de services pour 2 euros. Cette campagne montre le pouvoir des luttes symboliques qui cherchent à obtenir le soutien de l'opinion publique et la façon dont le système judiciaire peut être une arme dans la lutte pour plus d'égalité. Il y a eu en Allemagne une autre campagne qui s'attaquait directement aux inégalités, celle de la Confédération allemande des syndicats (Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB) en faveur du salaire minimal, qui a obtenu des accords sur le salaire minimal dans onze secteurs couvrant quatre millions de travailleurs (*ibid.*). Ce qu'il faut particulièrement remarquer dans cette campagne en faveur du salaire minimal est qu'elle démontre la capacité des syndicats à influencer le discours public pour faire adhérer l'opinion publique à l'idée d'un salaire minimal, même pour ceux qui ne font pas partie d'un syndicat. La palette des actions menées est également intéressante, car il y a eu des campagnes d'information, des manifestations, de la recherche, du lobbying et des négociations collectives.

Nous avons donc avec l'Allemagne des cas où le mouvement syndical institutionnalisé et les mouvements issus de la base s'engagent dans une lutte directe contre les inégalités.

D'autres campagnes ne s'attaquent qu'indirectement aux questions des inégalités, par exemple la campagne en faveur de l'accès au traitement du VIH/sida, l'initiative de la NUMSA en faveur de la propriété sociale des énergies renouvelables et la campagne pour la parité hommes-femmes au Brésil. En observant la lutte en faveur de l'accès universel aux antirétroviraux, on peut constater que cette campagne portait fondamentalement sur la question des inégalités. L'origine sociale des malades du VIH/sida en Afrique du Sud reflète les clivages de l'apartheid, une écrasante majorité des personnes infectées et concernées étant des membres de la classe ouvrière et des pauvres, et notamment des femmes. Ce combat concernait avant tout ceux qui ne pouvaient pas se payer cet onéreux cocktail de médicaments. Cette campagne ne portait donc pas uniquement sur l'accès à des médicaments pouvant sauver des vies, il s'agissait également, à travers l'accès à ces médicaments, d'une lutte contre les inégalités de classe. Les stratégies et tactiques novatrices utilisées ont introduit de nouvelles formes de lutte dans la politique contestataire sud-africaine, qui avait généralement recours à des politiques de confrontation. Cette campagne innovante a utilisé des manifestations symboliques s'appuyant sur la légitimité morale et juridique (et constitutionnelle) comme sources de pouvoir. Elle a transformé cette lutte pour l'accès aux médicaments antirétroviraux en lutte centrée sur les droits de l'homme, ce qui lui a permis d'obtenir le soutien d'acteurs nationaux et internationaux. Cette façon de présenter la question a transformé un combat pour un intérêt spécifique en un combat pour obtenir des droits fondamentaux. Le recours à des campagnes très visibles et très médiatisées pour sensibiliser le public et lui faire comprendre les enjeux, ainsi qu'à des T-shirts provocateurs (par exemple «HIV POSITIVE»), des affaires portées devant les tribunaux pour utiliser le cadre juridique progressiste, et l'accusation de culpabilité d'homicide portée contre les dirigeants ont contribué à présenter la lutte comme un combat juste en l'appuyant sur le pouvoir du symbole. La présentation de la lutte comme une lutte pour des droits a fait de ce combat un combat «juste» et les lois existantes en faveur des pauvres ont permis de se servir de la justice pour que le mouvement gagne en puissance. La forte alliance forgée avec la principale fédération syndicale, le Congrès des syndicats sud-africains, a été cruciale pour le succès de la campagne, car le congrès a été en mesure de mobiliser directement plus de deux millions de personnes et de faire pression sur la présidence (Heywood, 2013). Cette campagne montre comment des citoyens se sont activement engagés dans des luttes créatives contre l'Etat et les multinationales pharmaceutiques et comment ce processus a mis en cause l'accès inégal à des médicaments pouvant sauver des vies tout en renforçant l'activisme démocratique.

Conclusion

Les inégalités –
le talon d'Achille
de la démocratie
de marché

Beaucoup d'arguments permettent de démontrer que les inégalités remettent en cause la démocratie. La financiarisation, en particulier, a fait monter les inégalités et élargi l'accès des entreprises à l'Etat au détriment de la population. La crise financière a accéléré le tournant autoritaire dans la mise en œuvre des politiques économiques. Dans de nombreux pays, une majorité de la population est favorable à une réduction des inégalités, mais en réalité beaucoup moins de personnes sont prêtes à soutenir le plafonnement des revenus et de la richesse des plus hauts revenus. Le mécontentement à propos des inégalités est contrebalancé par une forte adhésion à la méritocratie et à la légitimité de la transmission de la richesse par héritage. En outre, les gens ont peur de la délocalisation du capital en cas de relèvement des impôts sur les riches.

Jusqu'à présent, les luttes contre la pauvreté ont eu plus de succès que les mobilisations pour le plafonnement des revenus les plus élevés. Ces combats renforcent la démocratie grâce à des activités innovantes faisant participer directement la population à la lutte contre les problèmes auxquels elle est confrontée. L'action directe, les campagnes de sensibilisation du public et l'éducation sont des moteurs importants dans la lutte pour le retour à la démocratisation. Les campagnes qui ont été analysées suggèrent que les mouvements doivent forger des alliances larges avec la société civile et le mouvement syndical. Les enjeux doivent donc être présentés de façon accessible, créative, compréhensible et rassembler. En outre, les relations avec les partis au pouvoir sont toujours difficiles, même si ce sont des partis de centre gauche.

Toutes ces campagnes ont contribué à la lutte contre les inégalités et au renforcement des processus démocratiques dans leurs sociétés respectives. Il est particulièrement intéressant de noter que ces campagnes ont utilisé de nouvelles formes de pouvoir, notamment le pouvoir du symbole, qui part de l'idée que l'opinion publique est un enjeu important pour la lutte. Même si les tactiques traditionnelles des syndicats – surtout la grève – restent encore une forme importante de résistance, ce ne sont plus nécessairement les formes prédominantes dans le nouveau millénaire. Ce qui suggère que c'est sur de nouveaux terrains de lutte que l'on surmontera les inégalités et qu'on renforcera la démocratie grâce à des alliances impliquant un éventail d'acteurs très large – des syndicats traditionnels aux travailleurs informels et aux chômeurs.

Références bibliographiques

- Assa, J. 2012. «Financialization and its consequences: The OECD Experience», *Finance Research*, vol. 1, n° 1, pp. 35-39.
- Barbosa de Melo, F. L. 2013. «The minimal wage campaign in Brazil and the fight against inequality», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- Beckert, J. 2008. *Inherited wealth*, Princeton University Press, Princeton/Oxford.
- Bijoy, C. R. 2013. «The forest movement in India: Undoing historical injustice», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- BIT (Bureau international du Travail). 2013. *365^e rapport du Comité de la liberté syndicale*. Genève. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_193264.pdf> [consulté le 24 janvier 2014].
- Blanes i Vidal, J.; Draca, M.; Fons-Rosen, C. 2012. «Revolving door lobbyists», *American Economic Review*, vol. 102, n° 7, pp. 3731-3748.
- Bryan, D.; Martin, R.; Rafferty, M. 2009. «Financialization and Marx: Giving labor and capital a financial makeover», *Review of Radical Political Economics*, vol. 41, n° 4, pp. 458-472.
- Campos, L. 2013. «The national front against poverty: The struggle for the income distribution», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- Chun, J. 2009. *Organizing at the margins: The symbolic politics of labor in South Korea and the United States*, Cornell University Press, Ithaca.
- ; Williams, M. 2013. «Labour as a democratizing force? Lessons from South Africa and Beyond», *Rethinking Development and Inequality*, vol. 2, pp. 2-9.
- Costa, M. L. da. 2013. «CUT's struggle for gender equality: The campaign equality of opportunities in life, in work and in trade unions», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- Crouch, C. 2004. *Post-democracy*, Polity, Cambridge.
- . 2009. «Privatised Keynesianism: An unacknowledged policy regime», *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 11, n° 3, pp. 382-399.
- Dorn, N. 2010. «Ponzi finance and state capture: The crisis of financial market regulation», dans l'ouvrage publié sous la direction de P. Van Duyne et coll., *Cross-border crime inroads on integrity in Europe*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, pp. 235-255.
- Dünhaupt, P. 2013. «The effect of financialization on labor's share of income», Institute for International Political Economy Working Paper, No. 17/2013, Berlin. Disponible à l'adresse <<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/68475/1/734374437.pdf>> [consulté le 2 décembre 2013].
- Eichengreen, B. 1996. *Globalizing capital: A history of the international monetary system*, Princeton University Press, Princeton.
- Engelen, E.; Ertürk, I.; Froud, J.; Johal, S.; Leaver, A.; Moran, M.; Nilson A.; Williams, K. 2011. *After the great complacency: Financial crisis and the politics of reform*, Oxford University Press, Oxford.

- Ertürk, I.; Froud, J.; Johal, S.; Leaver, A.; Moran, M.; Williams, K. 2011. «City state against national settlement: UK economic policy and politics after the financial crisis», CRESC Working Paper No. 101. Disponible à l'adresse <www.cresc.ac.uk/publications/city-state-against-national-settlement-uk-economic-policy-and-politics-after-the-financial-crisis> [consulté le 2 décembre 2013].
- Gallas, A.; Nowak, J. 2011. «Die Krise der Demokratien. Wahlautokratie, Klassenpolitik mit leeren Händen, Kulturalisierung», *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 40, n° 2, pp. 139-154.
- ; —; Wilde, F. (dir. de publication). 2012. *Politische Streiks im Europa der Krise*, VSA, Hamburg.
- Hacker, J. S.; Pierson, P. 2010. *Winner-take-all politics: How Washington made the rich richer – And turned its back on the middle class*, Simon & Schuster, New York.
- Harvey, D. 2005. *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Hayes, T. J. 2012. *The representational sources of political inequality*, University of California Riverside, Electronic Theses and Dissertations. Disponible à l'adresse <<http://escholarship.org/uc/item/4sd105b3>> [consulté le 2 décembre 2013].
- Hermann, C. 2013. «The crisis, structural reform and the fortification of neoliberalism in Europe», *Global Labour Column*, août. Disponible à l'adresse <<http://column.global-labour-university.org/2013/08/the-crisis-structural-reform-and.html>> [consulté le 27 décembre 2013].
- Heywood, M. 2013. «The Treatment Action Campaign (TAC) in South Africa: Lessons for and learning from the labour movement», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- Honegger, C. 2010. «Die Männerwelt der Banken: Prestigedarwinismus im Haifischbecken», dans l'ouvrage publié sous la direction de C. Honegger, S. Neckel et C. Magnin, *Strukturierte Verantwortungslosigkeit: Berichte aus der Bankenwelt*, Suhrkamp, Berlin, pp. 160-168.
- Jauch, H. 2013. «The rise and fall of the Basic Income Grant (BIG) campaign: Lessons from Namibia», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- Jessop, B. 2002. *The future of the capitalist state*, Polity, Cambridge.
- Leubolt, B. 2013. «Social policies and redistribution in South Africa», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- Lewis, P. 1983. «Mitterrand is facing crisis of confidence on economic issues», *New York Times*, 5 juin.
- Liptak, A. 2010. «Justices, 5-4, reject corporate spending limit», *New York Times*, 21 janvier.
- Mosoetsa, S.; Williams, M. 2012. «Challenges and alternatives for workers in the global South», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Williams et S. Mosoetsa, *Labour in the global South: Challenges and alternatives for workers*, Bureau international du Travail, Genève, pp. 1-16. [*Le monde du travail dans les pays du Sud: difficultés et solutions pour les travailleurs*, résumé exécutif disponible en français.]
- Müller, J. 2013. «Theses on financialisation and the ambivalence of capitalist growth», Working Paper No. 07/2013, DFG-KollegforscherInnengruppe Postwachstumsgesellschaften, Jena. Disponible à l'adresse <http://www.kolleg-postwachstum.de/sozwgmedia/dokumente/WorkingPaper/wp7_2013.pdf> [consulté le 2 décembre 2013].

- Nowak, J. 2013. «Union campaigns in Germany directed against inequality: The minimum wage campaign and the Emmely campaign», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- Oberndorfer, L. 2012. «Hegemoniekrise in Europa: Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus?», Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, *Die EU in der Krise: Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*, Westfälisches Dampfboot, Münster, pp. 50-72.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2012. *Toujours plus d'inégalité: pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Paris. Disponible à l'adresse <<http://www.oecd.org/fr/els/soc/toujoursplusdinegalitepourquoilesecartsderevenussecreusent.htm>> [consulté le 24 janvier 2014].
- . 2013. «La crise amoindrit les revenus et retentit sur les inégalités et la pauvreté. Nouveaux résultats issus de la base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus», Paris. Disponible à l'adresse <<http://www.oecd.org/fr/els/soc/OCDE2013-La-crise-amoin-drit-les-revenus-8p.pdf>> [consulté le 24 janvier 2014].
- Phillips, K. 2008. *Bad money*, Viking, New York.
- Pillay, D. 2013. «Between social movement and political unionism: Cosatu and democratic politics in South Africa», *Rethinking Development and Inequality*, vol. 2, pp. 10-27.
- Reich, R. B. 1997. *Locked in the cabinet*, Alfred A. Knopf Publisher, New York.
- Satgar, V. 2012. «Beyond Marikana: The post-apartheid South African state», *Africa Spectrum*, vol. 47, n° 2/3, pp. 33-62.
- . 2013. «Developing a trade union response to climate justice: The campaign strategy of the National Union of Metal Workers of South Africa (NUMSA)», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- Schäfer, A. 2010. «Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa», *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, vol. 4, n° 1, pp. 131-156.
- Scher, R. K. 2010. *The politics of disenfranchisement: Why is it so hard to vote in America?*, M. E. Sharpe, New York.
- Scherrer, Ch.; Hachmann, L. 2012. «Can a labour-friendly government be friendly to labour? A hegemonic analysis of Brazilian, German and South African experiences», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Williams et S. Mosoetsa, *Labour in the global South: Challenges and alternatives for workers*, Bureau international du Travail, Genève, pp. 141-158. [*Le monde du travail dans les pays du Sud: difficultés et solutions pour les travailleurs*, résumé exécutif disponible en français.]
- Seymour, R. 2013. «From Quebec to Spain, anti-protest laws are threatening true democracy», *The Guardian*, 25 novembre. Disponible à l'adresse <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/nov/25/quebec-spain-anti-protest-laws-democracy>> [consulté le 13 décembre 2013].
- Sikwebu, D. 2013. «Notes from a trade unionist: Cosatu and its affiliates as democratizing agents or contingent democrats», *Rethinking Development and Inequality*, vol. 2, pp. 63-67.

- Thatcher, M. 1978. Speech to Conference for Management in Industry, Glasgow, 9 janvier. Disponible à l'adresse <<http://www.margaretthatcher.org/document/103502>> [consulté le 12 décembre 2013].
- . 1989. Speech to Commonwealth Summit, Kuala Lumpur, 18 octobre. Disponible à l'adresse <<http://www.margaretthatcher.org/document/107792>> [consulté le 12 décembre 2013].
- Voss, K.; Williams, M. 2012. «The local in the global: Rethinking social movements in the new millennium», *Democratization*, vol. 19, n° 2, pp. 352-377.
- Vyas, M. 2013. «Learning from the trade union movement in India to build a new initiative: The New Trade Union Initiative (NTUI)», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- Waddington, J. 2003. «Heightening tension in relations between trade unions and the labour government in 2002», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41, n° 2, pp. 335-358.
- Wahl, P. 2013. «More thrilling than a detective story: The European Civil Society campaign on the financial transaction tax», manuscrit non publié pour le projet Combating Inequality Research Project, Cassel.
- Watson, M. 2011. «Global trade and finance», dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Baylis, S. Smith et P. Owens, *The globalization of world politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 444-457.
- Wilks-Heeg, S.; Blick, A.; Crone, S. 2012. *How democratic is the UK? The 2012 audit*, Democratic Audit, Liverpool. Disponible à l'adresse <<http://democracy-uk-2012.democraticauditarchive.com/>> [consulté le 12 décembre 2013].
- Zumach, A. 2013. «Schweiz hat ein Herz für Manager», *Die Tageszeitung*, 25 novembre, p. 9.