



RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, 2012

APERÇU
GÉNÉRAL



NATIONS UNIES

EMBARGO

Le présent document ne doit pas être cité
ou résumé par la presse, la radio, la télévision
ou des médias électroniques avant le
12 septembre 2012 à 17 heures TU.



**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE
ET LE DÉVELOPPEMENT**

Genève

**RAPPORT SUR LE COMMERCE ET
LE DÉVELOPPEMENT, 2012**

APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES

New York et Genève, 2012

Note

- Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

- Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

- Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de la source du document et de sa cote et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit envoyé au secrétariat de la CNUCED.

- L'Aperçu général est également publié en tant que partie du Rapport sur le commerce et le développement, 2012 (UNCTAD/TDR/2012, numéro de vente: F.12.II.D.6).

APERÇU GÉNÉRAL

Restant marquée par les retombées de la crise financière qui a éclaté à la fin de 2007 et a culminé en septembre 2008, l'économie mondiale n'a pas été en mesure de retrouver les conditions de la croissance de la décennie précédente. Ces conditions avaient été particulièrement favorables au progrès économique et social dans le monde en développement, et la dynamique qui en avait résulté, en particulier dans quelques grands pays en développement, avait contribué à alimenter la reprise de l'économie mondiale une fois le pire de la crise surmonté. Toutefois, ces pays voient aujourd'hui cette dynamique s'essouffler et les risques de rechute pour l'économie mondiale s'accumulent à nouveau.

Le problème immédiat est certes l'incapacité des pays développés de revenir à une croissance normale, mais il existe un problème tout aussi grave de contagion. La fragilité de leur reprise, un secteur financier qui n'a toujours pas été réformé (et qui semble n'avoir rien appris de la crise) et des politiques macroéconomiques au mieux timides, au pire contreproductives, font que les pays en développement auront du mal à soutenir leur propre dynamique de croissance, pour ne rien dire de celle de l'économie mondiale.

Aux États-Unis, la reprise, atone, reste vulnérable aux événements qui peuvent se produire en Europe, étant donné l'étroite interdépendance des systèmes financiers de part et d'autre de l'Atlantique. L'Europe dans son ensemble est menacée d'une profonde récession, dans laquelle certains pays membres de l'Union européenne sont déjà englués depuis plusieurs années. Dans l'un et l'autre cas, les remèdes envisagés pour surmonter la crise actuelle passent par une austérité budgétaire combinée à une plus grande «flexibilisation» du marché du travail. Dans la pratique, cela signifie compression, et dans certains cas, réduction massive, des salaires. Toutefois, ces mesures risquent fort d'affaiblir davantage encore la dynamique de croissance et d'accroître le chômage plutôt que de stimuler l'investissement et la création d'emplois. Dans le même temps, comme des mesures de réforme structurelle analogues l'ont montré dans les pays en développement au cours des trente dernières années, elles contribueront à renforcer

la tendance au creusement des inégalités, phénomène qui semble malheureusement être devenu emblématique de la mondialisation financière.

Une réorientation stratégique fondamentale est donc nécessaire, conduisant à reconnaître qu'une croissance saine et équitable passera par une expansion stable de la consommation et de l'investissement productif reposant sur des anticipations de revenu favorables pour les ménages et des anticipations positives de la demande pour les entreprises. Cela exige de repenser les principes sous-tendant la conception des politiques économiques nationales et de mettre en place des mécanismes institutionnels internationaux appropriés.

En particulier, si la mondialisation et le changement technologique, et leurs interactions, ont créé à la fois des gagnants et des perdants, leurs apparents effets défavorables sur la répartition globale des revenus dans de nombreux pays doivent être appréhendés dans le contexte des politiques macroéconomiques, des politiques financières et des politiques de l'emploi qui ont été adoptées. Ces politiques ont eu pour conséquence d'aggraver le chômage et de le porter à des niveaux élevés, de freiner la progression des salaires par rapport à la croissance de la productivité, et d'assurer des revenus de rente au 1 % supérieur de l'échelle des revenus. Ni la mondialisation ni le progrès technologique ne rendent inévitable une modification radicale de la répartition des revenus qui favorise les très riches et prive les pauvres et les classes moyennes des moyens d'améliorer leur niveau de vie. Au contraire, avec des politiques nationales et internationales plus appropriées et tenant compte de l'importance cruciale de la demande globale pour la formation de capital, le changement structurel et la dynamique de croissance, on peut accélérer la création d'emplois, réduire les inégalités et garantir le degré voulu de stabilité économique et sociale.

Une reprise mondiale inégale et fragile

La reprise amorcée au second semestre de 2009 après la crise économique et financière mondiale a été inégale et fragile. Si la croissance a repris de la vigueur dans certaines régions en développement, elle a été hésitante dans la plupart des pays développés, en raison du désendettement en cours du secteur privé, d'un chômage élevé facteur d'incertitude pour les ménages et des efforts déployés par les gouvernements pour assainir au plus vite leurs budgets. Les décideurs internationaux, y compris au niveau du G-20, ont du mal à se faire une idée précise des moyens à utiliser pour lever l'épais brouillard d'incertitude qui pèse sur l'économie mondiale et engager tous les pays dans la voie d'une croissance plus durable.

L'économie mondiale s'est sensiblement ralentie vers la fin de 2011 et les risques de détérioration économique se sont aggravés au premier semestre de 2012. La croissance du produit intérieur brut (PIB) mondial, qui avait déjà marqué le pas en 2011, devrait encore baisser en 2012, pour s'établir à 2,5 %.

En dépit d'une très modeste amélioration de la croissance du PIB aux États-Unis et d'un progrès plus marqué au Japon, les pays développés dans leur ensemble ne devraient connaître qu'une croissance légèrement supérieure à 1 % en 2012 en raison de la récession actuelle dans les pays de l'Union européenne (UE). Cette récession est concentrée dans la zone euro, où les autorités n'ont jusqu'ici pas réussi à trouver une solution convaincante aux déséquilibres internes de la zone et au surendettement correspondant. Le choix d'une austérité radicale freine le retour à une croissance économique durable. On ne peut de fait exclure une nouvelle détérioration de la situation économique en Europe.

La croissance dans les pays en développement et les pays en transition a été alimentée par la demande intérieure et le niveau élevé des prix des produits de base

Alors que les pays développés n'arrivent toujours pas à relancer leur croissance, la croissance du PIB dans les pays en développement et dans les pays en transition devrait rester relativement élevée – environ 5 % et 4 %, respectivement. La plupart des pays en développement ont bel et bien réussi à regagner le terrain perdu du fait de la crise. Cela tient beaucoup à l'adoption de politiques expansionnistes de la demande. Par exemple, la Chine a pu amortir une très forte chute de son excédent courant au prix seulement d'une faible correction à la baisse de ses prévisions de croissance globale et sans avoir à restreindre la croissance des salaires réels. Le contraste avec l'Allemagne, qui n'a pu éviter une stagnation économique en dépit de son excédent considérable, est frappant.

La consommation privée et la croissance des salaires ont aussi fondamentalement contribué aux bons résultats de nombreux pays en développement. Bien que la croissance du PIB se ralentisse modérément en Amérique latine et dans les Caraïbes, elle devrait rester de l'ordre de 3,5 % en 2012; elle tient à une forte demande intérieure, soutenue par une hausse des salaires réels et le crédit au secteur privé. Plusieurs pays ont réagi à la détérioration de l'environnement extérieur par l'adoption de politiques contracycliques, notamment une hausse des dépenses publiques et des mesures monétaires plus accommodantes. Ils ont profité de la marge d'action que leur offraient des recettes publiques en hausse et des politiques financières dynamiques, y compris la gestion des flux de capitaux étrangers. Il en résulte que les taux d'investissement sont à la hausse et que le taux de chômage est tombé à son plus bas niveau depuis des décennies.

Les taux de croissance ont progressé en Afrique, sous l'effet d'une expansion continue en Afrique subsaharienne et d'un redressement économique dans les pays d'Afrique du Nord une fois apaisés les conflits internes survenus en 2011. Les prix relativement élevés des produits de base ont été profitables aux comptes extérieurs et aux comptes budgétaires, permettant à de nombreux pays d'adopter des mesures de relance budgétaire. Les investissements dans les secteurs des infrastructures et des ressources naturelles ont également soutenu les dépenses et la croissance intérieures.

Tout en restant la région la plus dynamique, l'Asie accuse un certain ralentissement économique; la croissance du PIB devrait ainsi passer de 6,8 % en 2011 à un peu moins de 6 % en 2012. Plusieurs pays – dont la Chine, l'Inde et la Turquie – se sont ressentis de l'affaiblissement de la demande des pays développés et des mesures de rigueur monétaire qu'ils avaient appliquées en 2011 pour empêcher une hausse de l'inflation et des prix des actifs. Compte tenu des tendances de l'économie internationale, ils ont depuis assoupli ces mesures monétaires et beaucoup ont mis en œuvre des mesures contracycliques. La croissance régionale repose sur une expansion continue des revenus des ménages, un accroissement de la demande intérieure par rapport à la demande extérieure et des taux d'investissement élevés.

Les pays en transition devraient conserver un taux de croissance supérieur à 4 % en 2012, et ce, entièrement grâce au dynamisme des pays membres de la Communauté d'États indépendants (CEI). La croissance dans la CEI repose sur une forte demande intérieure, alimentée par une amélioration des termes de l'échange et/ou d'abondants envois de fonds de travailleurs expatriés, tandis que, du côté de l'offre, le redressement du secteur agricole joue également un rôle important.

Faible expansion du commerce mondial

Après un vigoureux rebond en 2010, l'expansion du commerce international s'est ralentie pour s'établir à seulement 5,5 % en 2011, et le ralentissement devrait se poursuivre en 2012. Dans la plupart des pays développés – en particulier dans la zone euro –, les volumes commerciaux n'ont pas retrouvé leurs niveaux d'avant la crise, en dépit d'une certaine croissance enregistrée au premier semestre de 2012 au Japon et aux États-Unis. Le commerce a été comparativement plus dynamique dans les pays en développement, mais sa croissance s'est sensiblement ralentie même dans ces pays, à 6-7 % environ pour 2011. Font exception quelques exportateurs de produits de base, avec une croissance à deux chiffres de leurs importations grâce à l'amélioration de leurs termes de l'échange. Ces pays ont bénéficié de prix de produits de base qui se sont maintenus à des niveaux historiquement élevés en 2011 et au premier semestre de 2012; ces prix restent cependant très instables et semblent suivre une tendance à la baisse après les niveaux records atteints dans les premiers mois de 2011.

De lourdes menaces pèsent sur la reprise mondiale

Les principaux obstacles à la reprise mondiale et à un rééquilibrage salutaire se concentrent dans les pays développés. Les États-Unis, qui continuent d'accuser de loin le plus gros déficit courant, ont vu leur déficit extérieur diminuer pour s'établir à 3 % environ du PIB en 2009 en raison d'une forte contraction des importations. Depuis, le déficit courant est resté stable, avec une croissance atone de la demande intérieure. Mais un risque majeur est qu'une austérité budgétaire prématurée et excessive d'ici au début de l'année prochaine étouffe radicalement la croissance. Un obstacle encore plus grand à une reprise mondiale est la dépendance croissante de l'Europe à l'égard des exportations. L'excédent extérieur de l'Allemagne n'a que très légèrement diminué par rapport à ce qu'il était avant la crise. Pour l'instant, la plus grande partie de l'excédent allemand est principalement compensée par des déficits dans le reste de l'Europe. Toutefois, la crise actuelle réduit les

revenus et les importations, et alors que la plupart des pays s'efforcent d'améliorer leur compétitivité, la position extérieure de l'UE risque de devenir largement excédentaire. Les pays de la région dans son ensemble essaient en effet de sortir de la crise par la voie des exportations, ce qui pourrait considérablement peser sur la croissance mondiale et détériorer les perspectives de nombreux pays en développement.

La crise en Europe est largement qualifiée de «crise des dettes souveraines»: les finances publiques se sont très nettement détériorées depuis l'éclatement de la crise financière mondiale et les taux d'intérêt ont atteint des sommets dans un certain nombre de pays. Toutefois, la situation des finances publiques est moins grave dans la plupart des pays de la zone euro que dans d'autres pays développés comme le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis, qui ont néanmoins vu leurs rendements obligataires tomber à des niveaux historiquement bas. Globalement, l'aggravation de la situation des finances publiques dans les pays développés est principalement imputable au fonctionnement de stabilisateurs automatiques et aux plans de sauvetage des institutions financières mis en place après le choc survenu à la fin de 2008, même si ces plans étaient totalement justifiés par la gravité de la situation. Depuis 2010, toutefois, les appels en faveur d'une «stratégie de sortie» des plans de relance budgétaire et d'un rapide assainissement des comptes budgétaires ont pris le dessus. De ce fait, l'austérité budgétaire est devenue la «règle d'or» dans toute la zone euro, avec des mesures de compression des dépenses particulièrement draconiennes dans les États membres d'Europe méridionale. Au-delà d'être simplement contreproductives, de telles mesures pourraient s'avérer fatales pour l'euro et dramatiques pour le reste du monde.

En Europe, l'aggravation des déficits budgétaires est un symptôme, et non la cause, de la crise de la zone euro. La très forte divergence des taux d'intérêt à long terme au sein de l'Union économique et monétaire (UEM) s'explique par d'importants différentiels de prix et de salaires, et l'accumulation correspondante d'importants déséquilibres commerciaux régionaux entre les membres; ces déséquilibres ont

commencé de s'accumuler au moment même où le principal instrument qui aurait permis d'y faire face – à savoir, une variation des taux de change – n'était plus disponible. En raison des contraintes idéologiques qui pèsent sur la politique budgétaire dans de nombreux pays de premier plan et de l'inadéquation évidente de l'actuelle panoplie de mesures de politique monétaire, il est désormais impératif d'avoir recours à des instruments non traditionnels.

Les réformes structurelles ne sauraient remplacer une stratégie de croissance

D'une manière générale, le rôle de la politique budgétaire dans les pays développés, dans les pays en développement et dans les pays en transition doit être réévalué dans une perspective macroéconomique dynamique. La marge d'action budgétaire est largement une variable endogène qui dépend d'une combinaison de choix stratégiques et de capacités institutionnelles. En particulier, les politiques macroéconomiques qui permettent de stabiliser la croissance du PIB et de maintenir les taux d'intérêt à un niveau bas peuvent contribuer à garantir cette marge d'action budgétaire et à assurer un endettement public viable. Il est évident que cette marge d'action budgétaire n'est pas partout la même, que ce soit au niveau mondial ou au niveau régional, mais freiner la demande intérieure et la croissance du PIB n'a jamais été une bonne solution pour assainir les finances publiques. Il est essentiel pour l'économie mondiale et pour les perspectives des pays en développement que les pays d'importance systémique, en particulier les pays à excédent courant, utilisent de façon judicieuse la marge d'action budgétaire dont ils disposent pour restaurer la croissance et soutenir un rééquilibrage des comptes courants.

S'ajoute aux sombres perspectives concernant une reprise mondiale l'attitude des décideurs dans les pays développés, en particulier en Europe, qui semblent désormais fonder à nouveau leurs espoirs sur des «réformes structurelles». Toutefois, ce mot de réformes ne sert trop souvent qu'à désigner une libéralisation du marché de

l'emploi assortie de réductions salariales, d'un affaiblissement du pouvoir de négociation collective et d'une plus grande différenciation des salaires au niveau des secteurs et des entreprises. Le raisonnement qui sous-tend un tel programme de réformes structurelles est vicié en ce sens qu'il repose sur des considérations purement microéconomiques et néglige la dimension macroéconomique des marchés de l'emploi et de la fixation des salaires. Vouloir à tout prix engager de telles réformes peut être dangereux dans la situation actuelle de hausse du chômage et de baisse de la demande privée. De plus, un rééquilibrage asymétrique qui impose la charge de l'ajustement aux seuls pays déficitaires en crise de l'UE ne peut que compromettre davantage encore la croissance régionale.

Nécessité de relancer les réformes de la gouvernance mondiale

Le mécanisme du G-20 institué en 2008 pour renforcer la coordination macroéconomique et financière mondiale a perdu sa dynamique. Aucun progrès n'a été fait en matière de réforme du système monétaire international, alors même que persiste un désalignement des taux de change alimenté par la spéculation monétaire. La réforme du système financier international est une autre question restée en suspens. La crise avait incité à envisager un certain nombre de mesures pour asseoir sur des bases plus sûres le système financier international, mais les décideurs restent à cet égard hésitants, sans vision globale.

Il semble aujourd'hui que l'on n'a pas su profiter de l'occasion pour appliquer ce précepte qui veut qu'«une crise grave doit toujours servir à quelque chose». La crise financière et les plans de sauvetage ont entraîné une concentration plus grande encore au sein du secteur financier, lequel a en très grande partie retrouvé son influence politique; la recherche de gains à court terme plutôt que d'une productivité à long terme continue d'y dicter les comportements, aujourd'hui encore. Il existe un risque très réel que les institutions financières et le système bancaire «fantôme» ne

réussissent une fois de plus à déjouer la surveillance des régulateurs, comme l'ont amplement démontré de récents scandales bancaires.

Le désendettement des banques dans les pays développés, même s'il est justifié, pourrait à nouveau avoir des effets préjudiciables pour les pays en développement. Si, au lieu d'être progressif et ordonné, il est imposé par de nouveaux chocs mettant à mal les bilans des banques, il risque de peser aussi sur les prêts bancaires internationaux. À cet égard, le financement du commerce est particulièrement préoccupant et pourrait exiger l'adoption d'une nouvelle initiative internationale pour que les pays en développement ne soient pas pénalisés par un resserrement du crédit extérieur.

Trois décennies marquées par une hausse des inégalités de revenu

L'austérité budgétaire, associée à la modération salariale et à une plus grande flexibilité du marché de l'emploi, non seulement provoque une contraction de l'économie, mais accentue également les inégalités de répartition des revenus. La menace que cela fait peser sur la cohésion sociale est d'ores et déjà évidente dans plusieurs pays. Toutefois, la hausse des inégalités n'est en rien un phénomène récent; elle a été omniprésente dans l'économie mondiale au cours des trente dernières années, même si dans certains pays en développement, elle semble marquer le pas depuis le début du nouveau millénaire.

Après une longue période de répartition relativement stable des revenus entre profits et salaires, la part des salaires dans le revenu total a diminué à partir de 1980 environ dans la plupart des pays développés et dans beaucoup de pays en développement. Dans plusieurs grands pays développés, la majeure partie de ce recul s'est produite entre 1980 et 1995, lorsque la montée du chômage a commencé à mettre sous pression les travailleurs et à affaiblir les syndicats et que les salaires moyens ont commencé de décrocher par rapport à la croissance de la productivité globale. Dans certains pays, la tendance s'est poursuivie pendant deux

décennies. La compression des salaires appliquée dans de nombreux pays développés pour surmonter la crise actuelle et les nouveaux taux records de chômage font que cette tendance se renforcera probablement. Dans plusieurs pays développés, cela s'est accompagné du creusement d'un écart considérable entre les groupes de revenu se situant aux deux extrémités de l'échelle des revenus.

Dans les pays en développement, la part des salaires a également eu tendance à diminuer à partir du début des années 1980. Il faut toutefois noter que dans beaucoup de ces pays, les données sur la répartition fonctionnelle des revenus n'ont pas la même valeur indicative à cet égard que dans les pays développés: de larges segments de la population active y sont constitués de travailleurs indépendants – activités agricoles à faible productivité, commerce de détail – dont il serait trompeur de considérer tous les revenus comme des revenus du capital.

Accroissement des inégalités de répartition des revenus des personnes physiques dans toutes les régions après 1980

La répartition des revenus des personnes physiques, qui illustre la répartition entre profits et salaires, les disparités entre différentes catégories de revenus et l'action redistributrice de l'État, était devenue plus égalitaire dans la plupart des pays développés dans la période d'après guerre, et ce, jusqu'à la fin des années 1970. Par la suite, les écarts de revenu se sont creusés. Le coefficient de Gini, qui mesure les inégalités de revenu pour l'ensemble des groupes de revenu, confirme cette tendance: dans 15 pays développés sur 22, la répartition des revenus s'est détériorée entre 1980 et 2000, bien que dans huit pays la tendance se soit quelque peu inversée après 2000.

Dans les pays en développement, les inégalités de répartition des revenus des personnes physiques sont généralement plus marquées que dans les pays développés et les pays en transition. Comme dans les pays développés, les écarts de revenu ont diminué au cours des

trois premières décennies de l'après-Seconde Guerre mondiale, sauf en Amérique latine. Pour la période 1980-2000, on a observé une hausse générale des inégalités dans toutes les régions en développement; depuis 2000, les tendances varient selon les régions.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, les inégalités de revenu ont augmenté dans les années 1980 et 1990 dans 14 des 18 pays pour lesquels on dispose de données pertinentes. Elles ont atteint un niveau historique pour la région dans son ensemble en 2000, puis ont reculé dans 15 des 18 pays. Elles restent toutefois globalement supérieures à ce qu'elles étaient avant les années 1980.

En Afrique, les inégalités, déjà fortes, ont augmenté entre 1980 et 1995, comme en Amérique latine, mais le phénomène est apparu quelques années plus tard que dans d'autres régions. Si l'on considère les 23 pays africains pour lesquels des données sont disponibles, les inégalités ont augmenté dans 10 pays (dont plusieurs pays très peuplés), mais ont diminué dans 10 autres pays et sont restées inchangées dans les trois derniers pays. Après 1995, les écarts de revenu ont diminué dans 15 pays sur 25, principalement en Afrique australe et en Afrique de l'Ouest, mais l'Afrique subsaharienne comptait six des 10 pays dans le monde où la répartition des revenus est la plus inégale.

En Asie, où elles sont généralement plus faibles que dans d'autres régions en développement, les inégalités de revenu des personnes physiques ont augmenté à partir du début des années 1980 s'agissant à la fois des écarts de revenu dans tous les groupes de revenu et de la part des groupes aux revenus les plus élevés dans le total des revenus. De fortes inégalités sont particulièrement manifestes en Inde, mais elles ont également augmenté en Asie de l'Est et du Sud-Est, où sept des neuf pays pour lesquels on dispose de données pertinentes ont vu les inégalités de revenu se creuser entre 1980 et 1995. Contrairement à certains pays d'Asie du Sud-Est, les inégalités ont continué d'augmenter en Asie de l'Est après 2000, quoique à un rythme plus lent. Dans beaucoup de pays

asiatiques, les revenus provenant d'activités financières ont augmenté considérablement plus vite que les revenus provenant d'autres activités.

En Chine, une hausse notable des inégalités s'est accompagnée d'une croissance économique rapide à partir des années 1980 et cette tendance s'est poursuivie au-delà de 2000. En dépit d'une croissance rapide des salaires réels moyens, la part des revenus du travail dans le revenu total a diminué et les disparités salariales se sont creusées: entre zones urbaines et zones rurales, entre régions intérieures et régions côtières, et entre travailleurs qualifiés occupant certains emplois et travailleurs migrants faiblement qualifiés. La part des revenus du 1 % des ménages les plus riches dans le revenu total a également augmenté depuis 1985, mais les comparaisons internationales montrent qu'elle reste faible.

En Europe centrale et orientale, la répartition des revenus était la plus égalitaire de tous les groupements de pays jusqu'au début des années 1990. Après le passage à l'économie de marché, la part des salaires dans le PIB a très nettement diminué et les inégalités de revenu dans la région ont augmenté plus fortement que dans toute autre région, même si elles restent plus faibles que dans la plupart des pays en développement.

Dans toutes les régions, l'accroissement des inégalités de revenu depuis le début des années 1980 a été associé à un accroissement de la concentration de la richesse dans les groupes de revenu les plus élevés. La détention ou la propriété d'actifs financiers et immobiliers ne constitue pas seulement une source de revenus, elle facilite également l'accès au crédit et une participation privilégiée à la prise de décisions politiques. Dans de nombreux pays en développement, la concentration de la propriété foncière joue un rôle particulièrement important à cet égard; elle est spécialement forte en Amérique latine, où les inégalités de revenu sont aussi le plus marquées, tandis qu'elle est relativement faible en Asie de l'Est et du Sud-Est et en Afrique subsaharienne.

Un accroissement des inégalités de revenu est-il inévitable?

Les modifications de la répartition des revenus au cours des trois dernières décennies ont coïncidé avec une accélération des flux commerciaux et financiers, l'élargissement des réseaux internationaux de production et un changement technologique rapide, tenant en particulier aux progrès des technologies de l'information et de la communication (TIC). Cela a contribué à largement accréditer l'idée qu'un accroissement des inégalités de revenu était une conséquence inévitable des changements structurels induits par la mondialisation et le changement technologique, voire un préalable à ces changements structurels. Toutefois, ceux-ci se sont également produits tout au long du siècle dernier, y compris au cours de périodes où les inégalités de répartition des revenus étaient considérablement plus faibles.

Il est vrai qu'au cours des dernières décennies, la mondialisation a été stimulée par la libéralisation commerciale et financière et par une plus grande participation des pays en développement aux chaînes internationales de production et au commerce international d'articles manufacturés. De plus, les progrès des TIC ces dernières décennies ont sans doute été plus rapides que les changements technologiques survenus dans les précédentes phases de développement économique. Mais il est également vrai que la productivité a aussi rapidement augmenté par le passé, cependant que les disparités de revenu diminuaient en même temps qu'étaient créés suffisamment d'emplois nouveaux.

Changement structurel et stratégies des entreprises dans les pays développés

Dans les pays développés, entrés dans une période de «désindustrialisation» normale dans les années 1970 et 1980, le changement structurel ces dernières décennies a été façonné par

une croissance rapide du secteur financier, et dans une certaine mesure par le progrès des TIC et une concurrence accrue des pays en développement. Dans certains pays, cela s'est accompagné d'une évolution de la demande de main-d'œuvre – diminution de la demande de travailleurs moyennement qualifiés par rapport à la demande aussi bien de travailleurs hautement qualifiés que de travailleurs peu qualifiés. L'accroissement des importations en provenance des pays en développement s'est accéléré à partir du milieu des années 1990 en grande partie du fait d'une délocalisation de la production.

La multiplication des délocalisations de lignes de production est liée non seulement à la libéralisation du commerce et aux mesures toujours plus nombreuses prises par les pays en développement pour attirer des investissements étrangers directs (IED), mais aussi à un changement de stratégie d'entreprise de la part d'un nombre croissant de sociétés dans les pays développés. La primauté accordée à la valeur actionnariale a conduit les dirigeants d'entreprise à privilégier la rentabilité à court terme et la valeur boursière de leurs sociétés. Cette approche a changé la façon dont les entreprises réagissaient aux pressions de la concurrence dans des conditions de chômage élevé. Au lieu d'adopter une perspective à long terme et d'essayer de moderniser leurs technologies de production et la structure de leur production par des investissements et des innovations permettant d'accroître la productivité, elles ont préféré délocaliser leurs activités de production dans des pays en développement et des pays en transition à bas salaires, et réduire leurs coûts unitaires intérieurs de main-d'œuvre en comprimant les salaires. La poursuite de ces stratégies a été facilitée par l'affaiblissement du pouvoir de négociation des travailleurs confrontés à la menace persistante du chômage, ce qui a renforcé le pouvoir de l'actionnariat par rapport à celui du salariat. Cette tendance a été associée à un accroissement des inégalités salariales entre travailleurs dotés de compétences différentes, et entre travailleurs de mêmes qualifications occupant des emplois différents.

Facteurs structurels et macroéconomiques influant sur les inégalités dans les pays en développement

Le creusement des inégalités dans les différentes régions en développement et dans les pays en transition est associé à des trajectoires de développement très différentes. Parfois, comme dans un certain nombre de pays asiatiques, il est allé de pair avec une croissance économique rapide. Ailleurs, il s'est produit au cours de périodes de stagnation ou de dépression économique, comme en Amérique latine ou en Afrique dans les années 1980 et 1990, ou dans les pays en transition dans les années 1990.

Dans un certain nombre de pays en développement, notamment en Amérique latine, mais aussi dans quelques pays en transition, la tendance à un accroissement des inégalités dans les années 1980 et 1990 est survenue dans un contexte de désindustrialisation «prématurée». Les emplois dans le secteur manufacturier formel ont été remplacés par des emplois à faible productivité et faiblement rémunérés, par exemple dans le secteur informel des services et dans la production de produits primaires. Le déclin de l'emploi industriel, en même temps qu'une forte baisse en valeur absolue des salaires réels, de l'ordre de 20 à 30 % dans certains pays latino-américains, a entraîné un accroissement des écarts de revenu conjointement à une stagnation ou à une baisse du revenu moyen par habitant.

Une explication en est que de nombreux pays dotés d'abondantes ressources naturelles et d'un secteur industriel naissant ont eu du mal à soutenir un processus dynamique de changement structurel après leur ouverture à la concurrence mondiale. Contrairement aux pays développés, ils n'avaient pas encore acquis les capacités d'innovation technologique qui leur auraient permis de tirer parti des perspectives offertes par la mondialisation pour s'engager dans la voie d'activités économiques à plus forte intensité de capital et de technologie. De plus, contrairement à des pays à faible revenu aux premiers stades de l'industrialisation, ils ne disposaient pas, ou plus, d'une main-

d'œuvre abondante et bon marché qui leur aurait permis de profiter de la délocalisation des activités à forte intensité de main-d'œuvre des entreprises de pays développés. Les pays qui possédaient déjà quelques capacités de production industrielle peuvent aussi avoir souffert de l'accroissement des importations d'articles manufacturés en provenance d'autres pays en développement à bas coûts salariaux.

Toutefois, la principale cause de la désindustrialisation dans un certain nombre de pays en développement dans les années 1980 et 1990 tient aux politiques macroéconomiques et financières que ces pays ont choisi d'appliquer à la suite des crises de la dette du début des années 1980. Dans le contexte des programmes d'ajustement structurel mis en œuvre avec le soutien des institutions financières internationales, ils ont mené de front libéralisation financière et libéralisation du commerce, et ont appliqué des taux d'intérêt intérieurs élevés pour réduire une forte inflation ou attirer les capitaux étrangers. Cela a fréquemment conduit à une surévaluation de la monnaie, à une perte de compétitivité des producteurs nationaux et à une chute de la production industrielle et des investissements de capital fixe, même lorsque ces mêmes producteurs nationaux essayaient de résister à la pression sur les prix par des compressions salariales ou des licenciements.

Dans d'autres pays, par exemple en Inde et dans de nombreux pays africains, la croissance du secteur manufacturier n'a pas été suffisamment rapide pour générer suffisamment d'emplois, et une bien plus grande proportion de la main-d'œuvre a été absorbée par le secteur informel et dans des emplois moins rémunérés, tandis que la libéralisation des prix dans le secteur agricole provoquait une baisse des revenus des agriculteurs, notamment en Afrique. Dans la mesure où la libéralisation a pu être profitable, elle a principalement profité aux intermédiaires commerciaux, plutôt qu'aux agriculteurs. De plus, là où l'industrialisation a été largement tributaire de l'intégration dans les réseaux internationaux de production, comme dans un certain nombre de pays d'Asie de l'Est et dans quelques pays africains, les activités de production et les créations d'emplois ont surtout concerné des activités

à forte intensité de main-d'œuvre sans enclencher ou soutenir un processus dynamique d'industrialisation. Les structures traditionnelles de spécialisation dans la production de produits primaires et d'articles manufacturés à forte intensité de ressources naturelles se sont ainsi maintenues, quand elles n'ont pas été renforcées.

Légère amélioration de la répartition des revenus depuis la fin des années 1990

En Amérique latine et dans quelques pays d'Afrique et d'Asie du Sud-Est, les inégalités de revenu ont diminué au cours de la dernière décennie grâce à une certaine amélioration des conditions extérieures, s'agissant notamment de la hausse des prix internationaux des produits de base et d'une diminution de la charge du service de la dette. Toutefois, en raison de la diversité des structures internes et des politiques intérieures mises en œuvre, les effets de cette amélioration des conditions sur les inégalités de revenu n'ont pas été partout les mêmes. Dans les pays en développement et les pays en transition disposant d'abondantes ressources naturelles, où la concentration de la propriété des ressources foncières et minérales est généralement forte, la hausse des prix du pétrole et des produits minéraux a eu tendance à accroître les inégalités de revenu. Quelques pays, notamment en Amérique latine, ont néanmoins réussi à transformer l'amélioration de leurs termes de l'échange en une large croissance des revenus dans tous les secteurs de l'économie à partir de 2002, d'où une réduction des écarts de revenu. Ils ont obtenu ce résultat en augmentant leurs recettes budgétaires et en appliquant des politiques industrielles et budgétaires ciblées, qui ont contribué à la création d'emplois de qualité en dehors du secteur des produits de base. Une hausse des dépenses budgétaires a permis de créer des emplois directement dans le secteur public et dans le secteur des services, et indirectement dans des activités liées au développement des infrastructures et dans les industries manufacturières. Des politiques budgétaires contracycliques et une fiscalité plus progressive des revenus ont également joué un rôle très important. En outre, de nombreux pays ont profité de la hausse de leurs recettes publiques pour accroître les

dépenses sociales. Plusieurs pays ont également adopté des systèmes de taux de change administrés et des mesures de contrôle des mouvements de capitaux dans le but de freiner les entrées de capitaux spéculatifs et d'empêcher une surévaluation de leur monnaie.

Industrialisation rapide et inégalités croissantes en Asie

Dans de nombreux pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, des politiques macroéconomiques et industrielles favorables à l'investissement productif ont entraîné une industrialisation rapide et stimulé la croissance économique dans un contexte de mondialisation croissante. Dans les deux sous-régions, la modification de la répartition des revenus au cours des dernières décennies a été fortement influencée par la création de nombreux emplois dans des activités à forte productivité, principalement dans le secteur manufacturier, qui se sont substitués à des emplois à faible productivité, souvent ruraux. Les salaires correspondants ont augmenté plus vite que les salaires moyens en raison d'une offre insuffisante de travailleurs plus qualifiés. En outre, du fait de la libéralisation financière, les revenus provenant des activités financières ont eux aussi augmenté plus vite que les revenus provenant d'autres activités. Dans la mesure où les inégalités de revenu freinent le développement des marchés intérieurs, une meilleure répartition des revenus faciliterait l'amélioration de l'appareil productif par rapport à une spécialisation dans des activités à bas coûts salariaux et à faibles qualifications au sein des réseaux internationaux ou régionaux de production.

En Chine, l'accroissement des inégalités a également pris la forme d'un accroissement des disparités de revenu au niveau régional et d'un creusement des écarts de revenu entre zones urbaines et zones rurales. Ce phénomène semble être imputable à la décentralisation budgétaire et à des politiques commerciales et industrielles, y compris des politiques d'investissement dans les infrastructures, qui ont favorisé les zones côtières plus proches des voies commerciales internationales et la

production à grande échelle à forte intensité de capitaux par rapport à la production à petite échelle. Dans le même temps, les disparités salariales ont contribué aux inégalités globales, dans la mesure où la répartition des salaires a été plus favorable aux travailleurs qualifiés dans les secteurs de haute technologie, le secteur financier et le secteur des services, et où les migrants originaires des zones rurales perçoivent des salaires et des prestations sociales inférieurs à ceux des travailleurs urbains bénéficiant d'un permis de résidence.

Rôle des IED et délocalisation de la production

Les choix de production et d'investissement des sociétés transnationales (STN) ont joué un rôle important dans le processus de mondialisation, en contribuant à intégrer harmonieusement dans un processus de production totale en constante évolution les éléments ou les produits issus de différentes étapes de production délocalisées dans tel ou tel pays. Les STN sous-traitent généralement certains aspects de leur technologie à leurs filiales étrangères, combinant ainsi les technologies de pointe qu'elles ont développées dans leur pays d'origine avec l'utilisation d'une main-d'œuvre bon marché à l'étranger. Au cours des deux dernières décennies – encore que dans les conditions spécifiques d'un chômage relativement élevé et possiblement à l'inverse de périodes antérieures où le chômage était faible – les sorties d'IED ont parfois eu pour effet d'exercer une pression à la baisse sur les salaires et l'emploi dans le secteur manufacturier, ce qui peut avoir contribué à un accroissement des inégalités de revenu dans les plus grands pays développés.

Dans le cas des pays en développement, la situation est plus contrastée. Toutefois, les IED seuls n'ont jamais été suffisants pour modifier les rapports de force sur le marché de l'emploi en faveur des travailleurs, que ce soit dans les pays d'origine ou dans les pays d'accueil. Paradoxalement, les uns et les autres ont réagi de la même façon en termes de politique du marché de l'emploi et de fixation des rémunérations face à l'accroissement des IED: les pays d'origine ont

essayé de freiner la tendance à la délocalisation de la production à l'étranger en déréglementant leur marché du travail et en faisant pression sur les salaires, tandis que les pays d'accueil s'efforçaient eux aussi de créer un marché de l'emploi «flexible» pour attirer davantage d'IED. Dans le même ordre d'idées, les gouvernements se sont souvent efforcés d'offrir des conditions favorables aux délocalisations ou de compenser de prétendus handicaps géostratégiques en abaissant les taxes et les impôts, stimulant ainsi les profits nets des STN et limitant leur propre capacité de réduire les inégalités au moyen d'instruments budgétaires.

Le tournant: libéralisation financière et réformes d'orientation «favorables au marché»

Pour bien comprendre les causes de l'accroissement des inégalités, il faut avoir présent à l'esprit que la tendance à cet accroissement a coïncidé avec une large réorientation de la politique économique à partir des années 1980. Dans beaucoup de pays, la libéralisation du commerce est allée de pair avec une déréglementation du système financier intérieur et une libéralisation du compte de capital, qui ont entraîné une expansion rapide des flux internationaux de capitaux. La finance internationale a acquis une certaine autonomie, délaissant de plus en plus le financement des investissements réels ou des flux internationaux de marchandises pour le négoce d'actifs financiers, lequel est souvent devenu beaucoup plus lucratif que la création de richesse à travers des investissements nouveaux.

D'une manière plus générale, la précédente conception plus interventionniste de la politique publique, fortement axée sur la réduction d'un chômage élevé et des inégalités de revenu, a été abandonnée au motif qu'elle ne permettait pas de résoudre le problème de stagflation qui était apparu dans de nombreux pays développés dans la seconde moitié des années 1970. Elle a donc été remplacée par une approche plus «favorable au marché», qui mettait l'accent sur l'élimination des prétendues distorsions du marché et s'enracinait dans la conviction d'une efficacité statique supérieure des marchés. Cette

réorientation générale a entraîné un changement dans les politiques macroéconomiques, la politique monétaire accordant la priorité quasi exclusive à la lutte contre l'inflation, tandis que l'introduction d'une plus grande flexibilité concernant la formation des salaires et les conditions d'emploi et de licenciement devait permettre de réduire le chômage. L'idée à la base de cette conception, fondée sur un raisonnement économique néoclassique statique, était que la flexibilité des salaires et une répartition plus inégale des revenus renforceraient l'investissement en simulant les profits nets et/ou l'épargne globale.

Dans un contexte d'expansion des activités financières, l'accroissement des inégalités a souvent entraîné un accroissement de l'endettement, les groupes à faible revenu et à revenu intermédiaire étant incapables d'accroître ou de maintenir leur consommation sans recourir au crédit. Ce phénomène a eu tendance à son tour à exacerber les inégalités en accroissant les revenus des détenteurs d'actifs financiers. De plus, lorsqu'un endettement excessif a fini par provoquer des crises financières, les inégalités ont souvent encore augmenté, car le coût de ces crises a pesé de façon disproportionnée sur les plus pauvres.

Ce changement d'orientation générale s'est produit dans la plupart des pays développés à partir de la fin des années 1970, puis a gagné les pays en développement dans les décennies suivantes. Un grand nombre de pays ont en particulier été obligés de se plier aux conditionnalités associées à l'assistance fournie par les institutions financières internationales ou ont, pour d'autres raisons, suivi les conseils de ces institutions financières conformément au «Consensus de Washington».

Déréglementation du marché du travail et réformes fiscales

Dans le cas du marché du travail, cette nouvelle orientation s'est traduite par des mesures de déréglementation et l'adoption d'une plus grande flexibilité. La réticence des travailleurs à accepter des salaires plus faibles a été considérée comme la principale raison de la persistance

du chômage. Dans un contexte de chômage élevé et persistant, les syndicats ont perdu de leur influence dans les pays où ils étaient précédemment forts, et dans les pays où ils étaient initialement faibles, ils n'ont pu se renforcer. L'avantage dans les négociations salariales est ainsi passé aux employeurs, et les hausses de salaires sont restées faibles par rapport aux gains de productivité globale, d'où une augmentation générale de la part des profits dans le revenu total.

Plutôt que d'inciter à repenser cette approche, la nouvelle flambée de chômage survenue dans le contexte de la crise financière en 2008-2009 a curieusement conduit à réaffirmer la prétendue supériorité de la flexibilité du marché de l'emploi dans la plupart des pays développés. Quelques gouvernements seulement, notamment en Amérique latine, n'ont pas suivi le mouvement général; ils ont au contraire privilégié des politiques permettant d'améliorer la situation économique des pauvres et le pouvoir de négociation des travailleurs, sans compromettre la croissance et l'intégration dans l'économie mondiale.

D'un point de vue de politique budgétaire, la réorientation de la politique économique à partir du début des années 1980 dans le sens d'une réduction de l'intervention de l'État et d'un renforcement de l'autonomie des marchés a entraîné l'élimination des «distorsions du marché» résultant de la fiscalité. Selon cette conception, la répartition de la charge fiscale et l'affectation des dépenses publiques devaient principalement être déterminées par des critères d'efficacité, et non par des critères de redistribution. Une plus faible imposition des bénéfices des entreprises et un abaissement des taux marginaux d'impôt sur le revenu pour les tranches de revenu les plus élevées devaient avoir un effet d'incitation et accroître les ressources financières propres des entreprises disponibles pour l'investissement. Un autre argument en faveur d'une plus faible imposition des groupes à hauts revenus et des profits était que les modifications qui en résulteraient dans la répartition des revenus se traduiraient par un accroissement de l'épargne globale, les groupes à hauts revenus ayant une propension à épargner plus forte

que la moyenne; cela était aussi supposé favoriser un accroissement de l'investissement.

Dans de nombreux pays développés et pays en développement, de telles réformes fiscales libérales ont réduit le ratio impôt/PIB, conduit à abaisser les taux marginaux d'imposition et contribué à renforcer les éléments du système de recettes publiques qui avaient un effet régressif sur la répartition des revenus (c'est-à-dire pour effet de faire peser une charge fiscale relative plus lourde sur les groupes à faible revenu). Dans les pays développés, cela a été associé à une considérable diminution, en part du PIB, des recettes fiscales directes.

Diminution de la marge d'action budgétaire dans les pays en développement

Les réformes budgétaires dans les pays en développement dans les années 1980, combinées à la diminution des recettes tarifaires dues à la libéralisation du commerce, ont également entraîné une réduction, ou empêché une hausse, des recettes publiques qui auraient donné aux gouvernements davantage de moyens pour renforcer le processus de développement et améliorer la répartition des revenus. Ce problème a été aggravé par la stagnation des flux d'aide publique au développement (APD) par habitant dans les années 1980 et leur très fort recul en valeur absolue dans les années 1990. De nombreux pays ont de ce fait réduit les services publics fournis ou instauré des redevances, avec souvent des effets régressifs ou pour conséquence l'incapacité des groupes à faible revenu d'avoir accès à ces services, en particulier en Afrique et en Amérique latine.

Mais les versements d'APD se sont redressés à partir d'un niveau historiquement bas au milieu des années 1990 jusqu'à la période récente. Toutefois, une grande partie de cet accroissement a profité à seulement quelques pays sortant de plusieurs années de conflit, ou a été fournie sous la forme d'un allègement de la dette à un certain nombre de pays qui avaient accumulé des arriérés, de sorte qu'elle n'a

eu qu'un effet limité sur les budgets courants de la plupart des pays bénéficiaires. Une proportion croissante de l'APD a également été consacrée à la santé, à l'éducation et à d'autres fins sociales, avec des effets positifs sur la répartition des revenus dans les pays bénéficiaires. Mais la part croissante de l'APD consacrée à ces fins étant compensée par une diminution de la part allant à des investissements favorables à la croissance dans le domaine des infrastructures économiques et des capacités productives, les effets sur le changement structurel et la création de nouveaux emplois lucratifs ont été limités.

L'échec des réformes du marché de l'emploi et des réformes budgétaires

Une trop faible progression des salaires réels moyens et des réformes fiscales inappropriées expliquent fondamentalement la hausse des inégalités dans la plupart des pays, sans avoir pour autant donné les résultats escomptés en matière d'accélération de la croissance économique et de baisse du chômage. La raison en est que toute approche globale qui néglige l'importante contribution de la répartition des revenus à la croissance de la demande et à la création d'emplois est vouée à l'échec. Une modification de la répartition des revenus en faveur des groupes à hauts revenus ayant un taux d'épargne plus élevé implique une baisse de la demande des biens produits par les entreprises. Lorsque la productivité augmente sans accroissement correspondant des salaires, la demande finit par tomber en dessous du potentiel de production, ce qui induit une diminution du taux d'utilisation des capacités et des profits; il en découle généralement une réduction, et non pas une augmentation, des investissements.

Une progression des salaires réels inférieure à l'accroissement de la productivité et une plus grande incertitude de l'emploi déstabilisent systématiquement la demande intérieure et, loin de le réduire, ne font qu'aggraver le chômage. Cela montre que l'on ne peut s'en remettre au simple mécanisme du marché pour empêcher un déséquilibre du marché du travail. De fait, juste avant la nouvelle flambée du chômage

dans les pays développés – passé d’une moyenne de moins de 6 % en 2007 à près de 9 % en 2011 – la part des salaires dans le PIB était tombée à son plus bas niveau de la période d’après guerre. En raison de leurs effets négatifs sur la demande des consommateurs, ni un abaissement des salaires moyens, ni une plus grande différenciation des salaires au niveau sectoriel ou au niveau des entreprises ne peuvent le moins du monde entraîner un rééquilibrage entre capital et travail et donc réduire le chômage général. En outre, une accentuation de la différenciation des salaires entre les entreprises n’est pas non plus une solution à la crise actuelle dans les pays développés, car cela réduit la différenciation des profits, alors que ce sont précisément les écarts de rentabilité qui alimentent la dynamique d’investissement et d’innovation d’une économie de marché. Faute de pouvoir compenser leur plus faible rentabilité par une réduction des salaires, les entreprises moins efficaces doivent accroître leur productivité et innover pour survivre.

De la même manière, une éventuelle amélioration initiale de la compétitivité internationale pouvant résulter de la transformation des gains de productivité en baisse des prix des exportations n’est pas viable, car elle compromet la croissance et l’emploi dans les autres pays. De plus, si une telle stratégie est appliquée en même temps par de nombreux pays dont les producteurs se concurrencent sur les marchés internationaux, elle aura tendance à enclencher une spirale à la baisse des salaires. Une grande partie de la population de ces pays se verrait ainsi privée du bénéfice des gains de productivité. Il en va de même pour la concurrence fiscale internationale, s’agissant en particulier de la fiscalité des entreprises.

Une réorientation indispensable des politiques salariales et des politiques du marché du travail

Influer sur la répartition des revenus de façon que la société dans son ensemble profite du progrès global de l’économie doit être un objectif stratégique. C’est pourquoi, outre des politiques monétaires et budgétaires favorables à l’emploi et à la croissance, une

politique appropriée des revenus peut beaucoup contribuer à rendre socialement acceptable un certain niveau d'inégalité des revenus tout en stimulant une croissance de la demande créatrice d'emplois. Un aspect fondamental de toute politique des revenus devrait être d'aligner la progression des salaires réels moyens sur celle de la productivité moyenne. L'ajustement des salaires nominaux devrait aussi tenir compte d'un objectif d'inflation. Quand, en règle générale, les salaires augmentent au même rythme que la croissance de la productivité moyenne plus un objectif d'inflation, la part des salaires dans le PIB reste constante et l'économie dans son ensemble génère une demande suffisante pour assurer le plein emploi de ses capacités productives. On peut ainsi éviter le danger d'un chômage croissant et persistant, ou d'avoir à adopter de façon répétée une politique d'«égoïsme sacré» pour créer une demande permettant d'absorber les excédents de production.

À cet égard, l'ajustement des salaires devrait avoir un caractère anticipatif, c'est-à-dire qu'il devrait être réalisé en fonction de la tendance de la productivité et de l'objectif d'inflation fixé par le gouvernement ou la banque centrale pour la période à venir, plutôt qu'en fonction des taux effectifs de croissance de la productivité et d'inflation de la période antérieure, ce qui ne ferait que perpétuer l'inflation sans assurer le niveau souhaité des salaires réels. Rattacher les salaires à la fois à l'accroissement de la productivité et à l'objectif d'inflation officiel de la banque centrale faciliterait également la lutte de celle-ci contre l'inflation, tout en lui donnant une plus grande latitude pour stimuler l'investissement et la croissance. Les mécanismes de négociation collective peuvent eux aussi contribuer à une politique efficace des revenus.

Des hausses de salaires alignées sur la croissance de la productivité globale et un objectif d'inflation permettraient principalement d'empêcher que la part des salaires ne diminue et que n'apparaissent d'importants écarts de salaires pour des emplois analogues. Cependant, lorsque la part des salaires diminue et que les inégalités de revenu augmentent, comme cela s'est produit dans la plupart des pays au

cours des dernières décennies, les gouvernements peuvent s'efforcer de rétablir la part des salaires et de réduire les inégalités. Cela exige un consensus social préalable, qui peut être obtenu au terme d'un processus de négociations collectives entre associations d'employeurs et associations de travailleurs, complété par des recommandations publiques ou des directives générales concernant l'ajustement des salaires.

D'autres instruments peuvent également être utilisés pour améliorer la situation de ceux qui ne disposent que d'un faible pouvoir de négociation: création d'emplois publics, instauration d'un salaire minimum légal, fiscalité progressive en vue d'accroître les transferts sociaux. Il est aussi possible d'accroître les dépenses publiques pour améliorer la fourniture de biens et services essentiels et en abaisser le coût d'accès.

Mesures de soutien des revenus dans les pays en développement

De tels instruments sont particulièrement utiles dans les pays en développement, où il est généralement nécessaire de prendre des mesures plus énergiques de réduction des inégalités de revenu que dans les pays développés. Il existe de considérables possibilités d'améliorer la croissance de la productivité dans ces pays en intensifiant la division du travail et en exploitant tout le potentiel des technologies modernes, ce qui donne autant de possibilités de réduire les inégalités en répartissant de façon plus égalitaire les gains de productivité, stimulant du même coup la croissance de la demande.

Il est certain que dans les pays en développement, qui restent fortement dépendants de la production et de l'exportation de produits primaires, le lien entre croissance et création d'emplois est moins

direct que dans les pays développés. La croissance dans les pays en développement est souvent fortement influencée par les mouvements des prix internationaux des produits de base. De plus, dans beaucoup de ces pays, le secteur informel occupe une large place, et les petits emplois indépendants sont très courants. Très souvent, l'emploi formel dans le secteur manufacturier ne représente qu'une part relativement faible de l'ensemble des emplois lucratifs, et les syndicats et la négociation collective jouent généralement un rôle beaucoup plus modeste que dans la plupart des pays développés. D'où l'importance de compléter une politique des revenus pour le secteur formel par des mesures visant à accroître les revenus et le pouvoir d'achat des travailleurs indépendants et des travailleurs du secteur informel.

Des mécanismes rattachant les prix agricoles à la production à la croissance de la productivité globale dans l'économie permettraient d'améliorer progressivement les conditions de vie des populations rurales. L'adoption d'un salaire minimum légal et sa revalorisation à intervalles réguliers en fonction des tendances de la croissance de la productivité de l'économie et de l'objectif d'inflation fixé peuvent avoir un effet positif sur la dynamique investissement-productivité-croissance. Outre réduire la pauvreté de ceux qui ne perçoivent que le salaire minimum, cela peut aussi entraîner la création d'emplois supplémentaires pour répondre à une plus forte demande, qui devrait principalement concerner des biens et services produits localement. De plus, le niveau du salaire minimum légal et sa revalorisation périodique peuvent constituer d'importants critères de référence pour la fixation des salaires de façon plus générale. Il est vrai que l'instauration d'un salaire minimum légal n'est pas chose aisée dans une économie où le secteur informel occupe une place importante, et il est dans ce cas nécessaire de compléter la législation correspondante par une plus grande création d'emplois publics et la mise en œuvre de stratégies pour améliorer la viabilité de la production à petite échelle.

Influer sur la répartition des revenus à travers la fiscalité

Outre les politiques du marché de l'emploi et les politiques salariales, l'imposition des revenus et des patrimoines, d'un côté, et les transferts sociaux et un accès gratuit et universel aux services publics, de l'autre, peuvent beaucoup influencer sur la répartition des revenus.

Une fiscalité progressive permet de réduire davantage les inégalités de revenu disponible que celles de revenu brut. L'effet net sur la demande d'un accroissement de la fiscalité et des dépenses publiques est plus fort lorsque la répartition de la charge fiscale additionnelle est plus progressive, étant donné qu'une partie des prélèvements fiscaux additionnels est prise sur l'épargne des contribuables appartenant aux groupes à hauts revenus, dont la propension à épargner est plus grande que celle des groupes à faibles ou moyens revenus.

L'expérience des trois premières décennies de l'après-guerre dans les pays développés, où les taux marginaux d'imposition et les taux d'impôt sur les sociétés étaient plus élevés, mais où l'investissement était aussi plus élevé, montre que l'inclination des entrepreneurs à investir dans les nouvelles capacités de production dépend moins des profits nets réalisés à un moment donné que de leurs anticipations de la demande future des biens et services qu'ils pourront produire au moyen de ces capacités additionnelles. Ces anticipations sont confortées ou même améliorées lorsque les dépenses publiques augmentent et, à travers leurs effets sur les revenus, stimulent la demande privée.

Les possibilités d'utiliser la fiscalité et les dépenses publiques pour réduire les inégalités sans compromettre la croissance économique sont probablement beaucoup plus grandes qu'on ne le pense généralement. Imposer les hauts revenus, en particulier les très hauts revenus, au moyen d'un barème de l'impôt plus progressif ne compromet pas l'avantage absolu dont bénéficient ces hauts revenus, ni ne décourage les individus de chercher à accroître leurs revenus. Imposer davantage les revenus de

rente et les revenus du capital que les bénéfices des entreprises – plutôt que l'inverse, comme cela se pratique dans beaucoup de pays – apparaît de plus en plus justifié si l'on considère l'expansion excessive d'activités financières en grande partie improductives.

La fiscalité dans les pays en développement

Pour réduire les inégalités de revenu par une fiscalité progressive, il faut que l'emploi formel soit relativement développé, et il faut que les pouvoirs publics disposent d'une très large capacité administrative, ce qui n'est actuellement pas le cas dans de nombreux pays en développement. Ces pays (y compris les pays à faible revenu) disposent toutefois d'un certain nombre de sources potentielles de revenu qui peuvent contribuer à améliorer l'égalité tout en accroissant les recettes publiques.

L'impôt sur la fortune et les droits de succession sont une source potentielle de recettes publiques qui peut être mobilisée dans de nombreux pays développés et pays en développement pour réduire les inégalités aussi bien de revenu que de répartition de la richesse et élargir la marge d'action budgétaire du gouvernement. Par exemple, l'impôt sur les biens immobiliers, sur la propriété foncière, sur les biens durables de luxe et sur les actifs financiers est normalement plus facile à collecter que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et il peut représenter une importante source de revenus dans les pays affichant de fortes inégalités de revenu et de répartition de la richesse.

Dans les pays en développement dotés d'abondantes ressources naturelles, les revenus provenant de l'exploitation de ces ressources et les gains tirés de la hausse des prix internationaux des produits de base sont une autre importante source de recettes publiques. En s'appropriant une part équitable de la rente des produits de base, en particulier dans le secteur pétrolier et dans celui des industries extractives, les gouvernements de ces pays permettront que le patrimoine national de ressources naturelles profite à l'ensemble de la population, et non pas

simplement à une poignée d'acteurs nationaux et étrangers. Cela est d'autant plus important que les revenus potentiels correspondants ont considérablement augmenté au cours de la dernière décennie en raison de la hausse des prix des produits de base.

Il existe également de vastes possibilités de modifier le régime fiscal des STN, et de l'IED d'une manière plus générale. Les pays en développement essaient souvent d'attirer davantage d'IED en proposant des allègements fiscaux. Toutefois, s'engager dans une concurrence fiscale avec d'autres pays d'accueil potentiels est dangereux, car la spirale à la baisse en matière de fiscalité qui en résulte réduit la marge d'action budgétaire dans tous les pays considérés, tandis que les atouts géostratégiques initiaux fondés sur la fiscalité ont tendance à diminuer avec le temps.

Des dépenses publiques pour réduire les inégalités

Des transferts sociaux bien ciblés et la fourniture par le secteur public de services sociaux peuvent aider à réduire les inégalités de revenu disponible. Par exemple, une augmentation des dépenses consacrées à l'éducation peut contribuer à une répartition plus équitable des revenus, en particulier dans les pays pauvres, mais seulement si des possibilités d'emploi sont offertes à ceux qui ont bénéficié des efforts consentis en matière d'éducation. Toutefois, la création d'emplois dépend de la dynamique de la croissance globale et en particulier de l'expansion des activités manufacturières et des activités de services dans le secteur formel.

Des programmes d'emplois publics tels que ceux qui ont été lancés dans un certain nombre de pays en développement ces dernières années peuvent avoir un effet positif sur la répartition des revenus en réduisant le chômage, en instituant un salaire minimum et en créant une demande de biens et services produits localement. Ces programmes peuvent être mis en œuvre même dans des pays à faible revenu dotés de faibles capacités administratives, et peuvent être combinés avec

des projets d'amélioration des infrastructures et des services publics. Bien conçus, ils peuvent également aider à attirer les travailleurs dans le secteur formel.

Les revenus provenant d'une hausse des recettes fiscales peuvent aussi être utilisés pour financer différentes formes de soutien technique et de prêts à des conditions de faveur aux petits producteurs, aussi bien dans le secteur industriel urbain que dans le secteur rural. Outre soutenir la croissance de la productivité et des revenus dans ces activités, la fourniture d'un tel financement peut également être un moyen d'attirer des petits entrepreneurs et des travailleurs dans le secteur formel.

La dimension internationale

Dans un monde de plus en plus interdépendant et ouvert, les résultats macroéconomiques d'un pays sont toujours plus influencés par des événements extérieurs et par les politiques suivies dans d'autres pays. Les fortes fluctuations des prix internationaux des biens marchands et les désalignements monétaires peuvent conduire à des distorsions de concurrence au niveau international entre les producteurs de différents pays.

Les chocs macroéconomiques induits par ces désalignements monétaires ont des conséquences pour l'ensemble de l'économie et ne peuvent donc être absorbés au niveau des seules entreprises. La solution passe par une réévaluation ou une dévaluation de la monnaie considérée, plutôt que par une réduction des salaires dans les pays dont les producteurs deviennent moins compétitifs sur les marchés internationaux. Les mouvements des taux de change nominaux devraient refléter les variations des différentiels de taux d'inflation ou de la croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre. Cela empêcherait également la poursuite de politiques d'égoïsme sacré en matière de commerce international.

Un autre aspect important de l'environnement international est la façon dont les pays réagissent aux délocalisations de capital fixe. Une plus grande coordination entre les pays en développement peut être nécessaire pour éviter qu'ils ne se livrent à une concurrence salariale et fiscale. Cette coordination devrait viser à obliger les entreprises étrangères à respecter deux principes: accepter sans réserve les régimes fiscaux nationaux; et ajuster les salaires réels en fonction de l'accroissement de la productivité nationale et de l'objectif national d'inflation. Ces deux principes définiraient une norme de référence pour les entreprises locales, lesquelles ne priveraient pas les investisseurs étrangers des – souvent considérables – profits additionnels découlant de la combinaison de technologies de pointe et de bas coûts salariaux dans le pays d'accueil, car pour ces investisseurs étrangers, le coût du travail augmenterait en fonction non pas de leur propre productivité, mais de la hausse de la productivité moyenne de l'économie du pays d'accueil.

* * * *

L'analyse qui vient d'être présentée montre que l'efficacité des mécanismes de marché dans une économie de plus en plus mondialisée n'implique pas un accroissement des inégalités entre revenu du capital et revenu du travail, ni de plus grands écarts de revenu des personnes physiques. Une croissance et un développement équitables reposent sur des mesures actives en faveur de l'emploi et de la redistribution, ainsi que sur des politiques macroéconomiques, des politiques de taux de change et des politiques industrielles soutenant l'investissement productif et la création d'emplois décents. Une meilleure répartition des revenus renforcerait la demande globale, l'investissement et la croissance, ce qui accélérerait la création d'emplois, y compris dans des activités à forte productivité offrant de meilleures rémunérations et prestations sociales, d'où une réduction supplémentaire des inégalités.



Supachai Panitchpakdi
Secrétaire général de la CNUCED