

Gros plan sur les inégalités dans les économies émergentes

Les pays émergents jouent dans l'économie mondiale un rôle grandissant qui est appelé à croître dans les années à venir. Il est donc important de prendre en compte les économies de ces pays dans toute évaluation globale de l'évolution des inégalités dans le monde. Le présent chapitre examine les schémas des inégalités et les problèmes qui s'y rattachent dans les principales économies émergentes. Il commence par un bref aperçu de ces schémas dans une sélection de pays, avant d'examiner plus en détail les principaux facteurs à l'origine des inégalités, puis d'exposer dans la section suivante les principales caractéristiques et difficultés des cadres institutionnels sous-jacents. Il énonce enfin quelques-uns des grands défis que doivent relever les pouvoirs publics des économies émergentes pour améliorer la distribution des revenus et réduire les inégalités tout en favorisant des emplois plus nombreux et meilleurs.

1. Introduction

Les pays émergents jouent dans l'économie mondiale un rôle grandissant qui est appelé à croître dans les années à venir. Il est donc important de prendre en compte les économies de ces pays dans toute évaluation globale de l'évolution des inégalités dans le monde.

Le présent chapitre examine les schémas de l'inégalité et les principaux problèmes qui en découlent pour les responsables publics d'un groupe de pays (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Fédération de Russie, Inde et Indonésie) constitué par les plus grandes économies émergentes du monde. Ces pays, que nous appellerons collectivement les économies émergentes, représentent environ un cinquième du PIB mondial et près de la moitié de la population de la planète. À un moment où la restauration d'une croissance durable après la Grande Récession est une priorité de premier plan, ils jouent un rôle absolument crucial de soutien de l'activité économique mondiale. En tant que membres actifs du groupe des 20 (G20), les économies émergentes sont également activement engagées dans la refonte de l'architecture de la gouvernance mondiale post-crise.

Les économies émergentes constituent un groupe extrêmement hétérogène en termes de poids économique, de population, de niveaux de revenu par habitant et de croissance sur les dix dernières années (OCDE, 2010a ; OCDE, 2010b). La Chine et l'Inde, par exemple, sont les deux pays les plus peuplés de la planète et comptent parmi les plus grandes puissances économiques du monde, tandis que l'Afrique du Sud et l'Argentine ont une économie nettement moins importante. De surcroît, les économies émergentes en sont à des stades de développement différents et la disparité de leurs revenus est analogue à celle observée parmi les 34 pays de l'OCDE. Leurs schémas de développement à long terme diffèrent également.

En dépit de cette diversité, les économies émergentes ont en commun plusieurs caractéristiques économiques importantes :

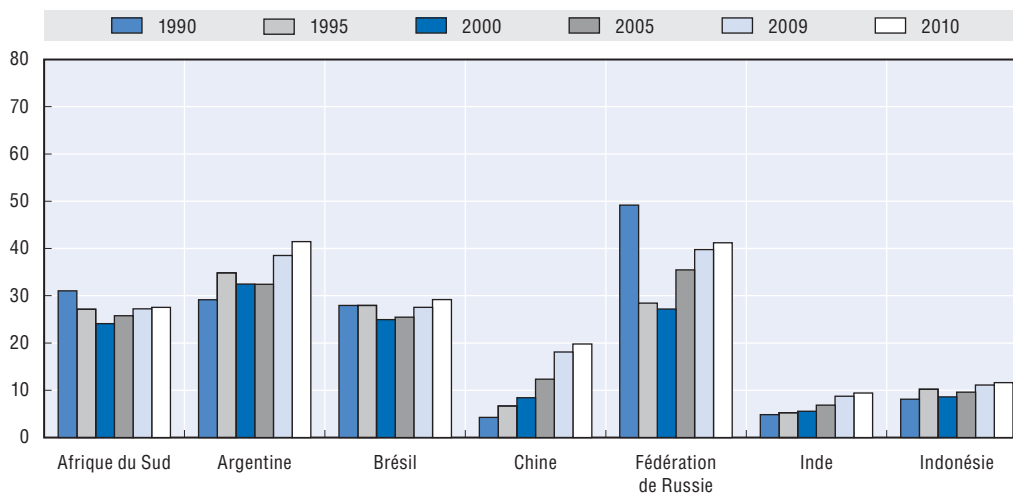
- Premièrement, avant que n'éclate la Grande Récession, pratiquement toutes ont connu une longue période de croissance relativement robuste avec des taux de croissance généralement supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Elles ont en outre montré une résilience supérieure à celle des pays membres de l'OCDE pendant la crise mondiale de 2008-09. Leur intégration croissante à l'économie mondiale, soutenue par des réformes de politique intérieure, a été un facteur déterminant sur la voie d'une croissance plus forte et plus durable.
- Deuxièmement, la croissance économique a permis aux économies émergentes d'enregistrer des progrès considérables dans leur lutte contre la pauvreté. Durant les deux décennies qui ont précédé 2008, la pauvreté absolue a reculé de façon particulièrement spectaculaire au Brésil, en Chine et en Indonésie, tandis qu'en Afrique du Sud et en Inde le recul a été plus modeste¹. À ce jour, on continue toutefois d'observer des différences importantes de pauvreté absolue d'un pays à l'autre. À une extrémité, avec environ 42 % de sa population qui continue de vivre avec moins de 1.25 USD par jour, l'Inde est des sept pays étudiés celui qui compte le plus grand nombre de pauvres.

À l'autre extrémité, toujours selon le même critère, l'Argentine et la Fédération de Russie ont pratiquement éradiqué la pauvreté absolue.

- Troisièmement, il est indéniable que les économies émergentes ont un important potentiel de rattrapage des niveaux de revenus des pays de l'OCDE (graphique 0.1).

Graphique 0.1. PIB par habitant

En PPA constantes de 2005
Comparé à la médiane de la moitié supérieure des pays de l'OCDE



Source : Banque mondiale, Base de données du Programme de comparaison internationale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932580861>

Le présent chapitre est consacré aux inégalités nationales des économies émergentes. Les principaux constats effectués et les grands enjeux en termes de politiques publiques sont les suivants :

- Toutes les économies émergentes ont des niveaux d'inégalité des revenus sensiblement supérieurs à la moyenne de l'OCDE.
- Sur les 20 dernières années, le Brésil, l'Indonésie et, pour certains indicateurs, l'Argentine, ont considérablement progressé en matière de réduction des inégalités. En revanche, l'Afrique du Sud, la Chine, la Fédération de Russie et l'Inde sont devenues moins égalitaires au fil des années et, en Argentine et au Brésil, les inégalités demeurent importantes. Enfin, les inégalités ont également atteint des niveaux élevés en Afrique du Sud et en Fédération de Russie.
- Si s'attaquer aux inégalités est une nécessité pour les économies émergentes comme pour les pays de l'OCDE, les facteurs sous-jacents de l'inégalité ne sont pas les mêmes. Les principales sources de l'inégalité sont la persistance d'un secteur informel important et de grandes fractures régionales (par exemple entre urbain et rural), des différences d'accès à l'éducation et des barrières à l'emploi et au déroulement de carrière des femmes.
- Dans les économies émergentes, la fiscalité et le système de prestations ont un rôle d'atténuation des inégalités induites par le marché moindre que dans les pays de l'OCDE. La couverture et la générosité des systèmes de protection sociale y sont généralement plus faibles que dans la plupart des pays de l'OCDE. C'est au Brésil et en Fédération de Russie que les dépenses sociales sont les plus élevées, représentant environ les trois quarts de la moyenne de l'OCDE, tandis qu'en Chine et en Inde elles sont trois à quatre fois inférieures à la moyenne de l'OCDE. Parallèlement, l'impact redistributif modeste du système fiscal reflète des

problèmes d'évasion fiscale et de goulots d'étranglement administratifs dans la collecte de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans des pays où les travailleurs indépendants sont nombreux et le secteur informel très développé, la capacité de vérification des déclarations de revenus des contribuables par le fisc est limitée.

- *Pour réduire les inégalités dans les économies émergentes tout en favorisant l'emploi sur le plan quantitatif et qualitatif, il faut procéder sur plusieurs fronts.* Cette démarche doit porter sur les quatre points suivants : 1) améliorer les incitations au développement de l'emploi formel ; 2) centrer l'aide sociale sur ceux qui en ont le plus besoin ; 3) diffuser les bénéfices de l'éducation ; et 4) se préparer à financer dans l'avenir des dépenses sociales plus importantes. Si ces domaines sont ceux que nous avons choisi d'examiner dans le présent chapitre, il est important de souligner que s'attaquer aux inégalités suppose d'aller au-delà du mandat des politiques menées en matière de travail, de protection sociale et de fiscalité. D'autres mesures, comme celles visant à améliorer l'environnement des entreprises, la réglementation des marchés de produits, le développement des infrastructures, et les réformes du secteur de la santé et de l'administration publique, ont également un rôle à jouer dans la réduction des inégalités. Le coût de ces mesures n'est pas nécessairement élevé pour les pouvoirs publics et elles peuvent aider à réduire les inégalités en facilitant la création et le développement d'entreprises, et donc d'emplois, dans le secteur formel. Cela étant, les principales conclusions de l'analyse des domaines couverts par le présent chapitre sont les suivantes :
 - ❖ Le déplacement du curseur de la protection de l'emploi vers l'amélioration de l'employabilité pourrait amener le secteur formel à recruter davantage et à créer des emplois de meilleure qualité. Les politiques du marché du travail pourraient ainsi compléter les mesures prises dans d'autres domaines, par exemple dans le domaine fiscal, pour développer le secteur formel, et accompagner les réformes de la réglementation des marchés de produits visant à renforcer la concurrence.
 - ❖ Les programmes de protection sociale pourraient être encore renforcés par un meilleur ciblage des personnes qui en ont le plus besoin, et les mécanismes de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi pourraient être encouragés. Étant donné l'importance du secteur informel dans toutes les économies émergentes, l'utilisation de la fiscalité à des fins de redistribution est plus difficile et il convient de s'intéresser davantage aux systèmes de prestations.
 - ❖ Pour réduire les inégalités et favoriser la mobilité sociale dans les économies émergentes, les transferts en espèces conditionnels peuvent être des outils particulièrement adaptés. Associant la garantie de revenu et l'obligation de maintien de l'investissement dans le capital humain et la santé infantile, ces outils peuvent être non seulement utiles pour s'attaquer au problème de la pauvreté des ménages, mais aussi pour encourager la scolarisation des enfants et améliorer les soins qu'ils reçoivent. Cette approche aura des effets bénéfiques à plus long terme sur les revenus tirés du travail dans les économies émergentes.
 - ❖ S'attaquer aux inégalités tant en termes d'accès que de qualité de l'éducation peut également contribuer à une réduction significative des inégalités de revenus du travail.
 - ❖ Accroître la capacité redistributive de la fiscalité supposerait de mettre l'accent sur l'amélioration des procédures de collecte de l'impôt et sur le renforcement du degré d'exécution volontaire de leurs obligations par les contribuables. Axer les efforts sur la lutte contre la corruption contribuerait également à améliorer le recouvrement de l'impôt.

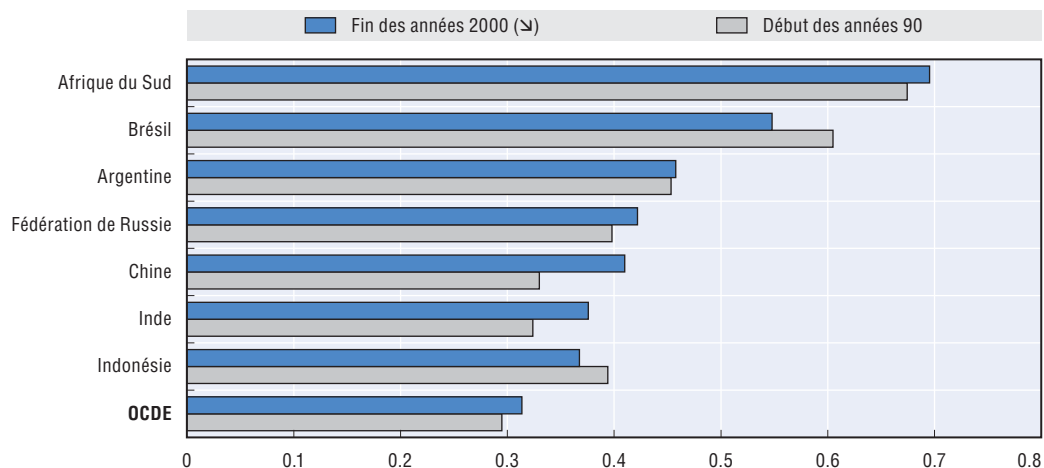
La suite de ce chapitre se décompose en quatre parties. La section 2 donne un rapide aperçu des schémas de l'inégalité dans les économies émergentes. La section 3 discute des principaux facteurs d'inégalité, tandis que la section 4 présente les caractéristiques essentielles des cadres institutionnels sous-jacents. La section 5 énonce les principaux enjeux en termes de politiques publiques si l'on veut améliorer la redistribution et réduire les inégalités tout en favorisant l'emploi sur le plan quantitatif et qualitatif dans ce groupe de pays. Bien que l'analyse porte principalement sur les économies émergentes, l'expérience de quelques pays de l'OCDE, comme le Chili, le Mexique et la Turquie, qui se prêtent mieux à une comparaison avec les économies émergentes, peut être également intéressante pour tirer des enseignements précieux sur la manière de s'attaquer aux inégalités. Lorsque cela est nécessaire pour donner plus de poids à la discussion des mécanismes institutionnels et des défis de l'action publique, le chapitre fait référence aux pratiques et aux réformes qui ont fait leurs preuves dans ces pays de l'OCDE.

2. Schémas de l'inégalité dans les économies émergentes

L'évaluation de l'ampleur de l'inégalité des revenus et de son évolution au fil des ans dans les économies émergentes est particulièrement complexe du fait que ces économies utilisent des mesures statistiques différentes pour évaluer le bien-être des ménages. Certains pays tendent à se fonder sur la collecte de données sur le revenu des ménages et d'autres sur les dépenses de consommation, les estimations de l'inégalité fondées sur la consommation des ménages montrent habituellement un niveau moindre d'inégalité que celles fondées sur les mesures du revenu. En outre, l'évaluation de l'inégalité pose des problèmes de mesure spécifiques au sein de chaque source statistique d'information².

Graphique 0.2. **Évolution des niveaux d'inégalité entre le début des années 90 et la fin des années 2000¹**


Coefficient de Gini du revenu des ménages²



1. Pour le début des années 90, les chiffres font généralement référence à 1993 tandis que, pour la fin des années 2000, ils font généralement référence à 2008.

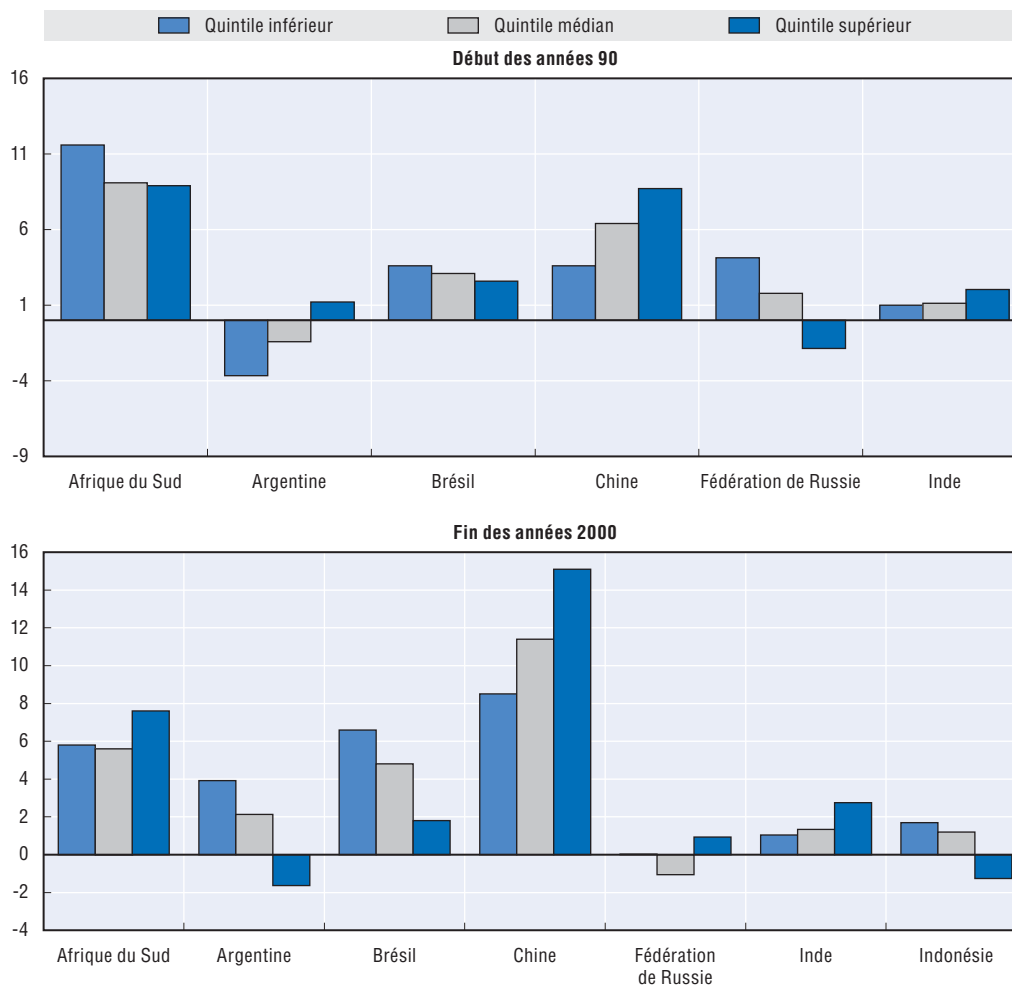
2. Les coefficients de Gini sont établis sur la base du revenu équivalent pour les pays de l'OCDE et du revenu par habitant pour toutes les économies émergentes, à l'exception de l'Inde et de l'Indonésie, pour lesquelles on a pris les chiffres de la consommation par habitant.

Source : Base de données OCDE-UE sur les économies émergentes et Banque mondiale, *Indicateurs du développement mondial*.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932580880>

Graphique 0.3. **Variation du revenu réel des ménages par quintile**^{1, 2}

Variation annuelle moyenne en %



1. Pour le début des années 90, les chiffres font généralement référence aux années 1992-93 et 1999-2000. Pour la fin des années 2000, ils font généralement référence à la période 2000-08.
2. Pour la Chine, les données portent exclusivement sur les zones urbaines et pour l'Inde, à la consommation réelle des ménages.

Source : Base de données OCDE-UE sur les économies émergentes et Banque mondiale, *Indicateurs du développement mondial*.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932580899>

En gardant à l'esprit les différences liées à la mesure, deux points essentiels ressortent du graphique 0.2, qui présente les coefficients de Gini des économies émergentes établis sur la base des statistiques disponibles concernant les ménages. Premièrement, dans les pays émergents l'inégalité des revenus est supérieure à la moyenne de l'OCDE ; ainsi, le coefficient de Gini du Brésil est près de deux fois supérieur et l'écart est encore plus grand pour l'Afrique du Sud.

Deuxièmement, l'évolution de l'inégalité montre de grandes disparités entre économies émergentes. À une extrémité on trouve deux pays (Brésil et Indonésie) dans lesquels une forte croissance de la production au cours de la dernière décennie est allée de pair avec une baisse de l'inégalité des revenus. À l'autre extrémité, on trouve quatre pays (Afrique du Sud, Chine, Inde et Fédération de Russie) qui, bien qu'ayant eux aussi une économie en forte croissance, ont enregistré sur la même période un accroissement

important des inégalités. L'Argentine est le seul pays dans lequel les inégalités ont été globalement stables³.

Une autre manière de décrire l'inégalité est d'examiner les variations du revenu des ménages pour différents groupes de population notamment pour ceux situés au bas, au milieu et au sommet de la distribution (graphique 0.3). Des hausses de revenu plus fortes pour les groupes situés au bas et au milieu de la distribution peuvent, en particulier, signaler un accroissement des opportunités mais aussi de l'égalisation. Cette analyse est également importante pour évaluer une possible dynamique d'émergence d'une classe moyenne importante dans les économies émergentes⁴.

Le graphique 0.3 laisse penser qu'en Argentine, au Brésil et en Indonésie, pays dans lesquels le coefficient de Gini a décliné ou est demeuré globalement stable sur la période observée, les principaux bénéficiaires ont été les ménages situés au bas et au milieu de la distribution des revenus. Dans ces trois pays, on observe en effet un accroissement du revenu réel des ménages appartenant aux quintiles inférieurs et intermédiaires qui, dans les années 2000, ont affiché des performances largement supérieures à celles du quintile supérieur. Pour l'Argentine et l'Indonésie, les revenus réels des ménages du quintile supérieur ont décliné en moyenne sur la période. Inversement, lorsque l'inégalité s'est accrue, selon le coefficient de Gini, la distribution des revenus est devenue de plus en plus concentrée : en particulier, en Afrique du Sud, en Chine, en Inde et en Fédération de Russie les plus fortes progressions du revenu réel des ménages ont été systématiquement observées dans le quintile supérieur.

En Argentine et au Brésil, si la croissance du revenu réel au cours de la dernière décennie a largement bénéficié aux revenus intermédiaires et aux revenus les plus bas, le quintile supérieur représentait encore environ 55 % du revenu total au milieu des années 2000 en Argentine et 60 % au Brésil. Ces niveaux placent les deux pays entre l'Afrique du Sud où la part du revenu total du quintile supérieur était de 75 % et les économies émergentes d'Asie. Dans ces dernières, la part du quintile supérieur se situe en effet entre 40 et 45 %, ce qui est plus conforme à la moyenne de l'OCDE (de l'ordre de 40 % ; voir OCDE, 2010a)⁵.

3. Facteurs économiques d'inégalité

Dans les économies émergentes, les facteurs économiques qui sous-tendent une inégalité des revenus importante et souvent grandissante tendent à être différents des facteurs à l'œuvre dans la plupart des pays de l'OCDE. L'importance de l'économie informelle, conjuguée à la persistance de grandes disparités géographiques dans les performances économiques, est un facteur particulièrement important d'inégalité des revenus dans toutes les économies émergentes. À leur tour, l'économie informelle et les disparités géographiques sont étroitement liées à d'autres facteurs d'inégalité comme le sexe, les différences ethniques, les disparités de résultats dans le domaine éducatif et les conditions de travail (type de contrat, productivité, etc.). Cette section examine chacun de ces facteurs d'inégalité.

Inégalité spatiale

Les forces qui sous-tendent les inégalités régionales sont difficiles à démêler et se recouvrent bien souvent. Elles impliquent généralement l'interaction de facteurs géographiques, historiques et institutionnels tels qu'une faible dotation en ressources et un éloignement par rapport aux marchés qui sont un frein au développement dans les régions

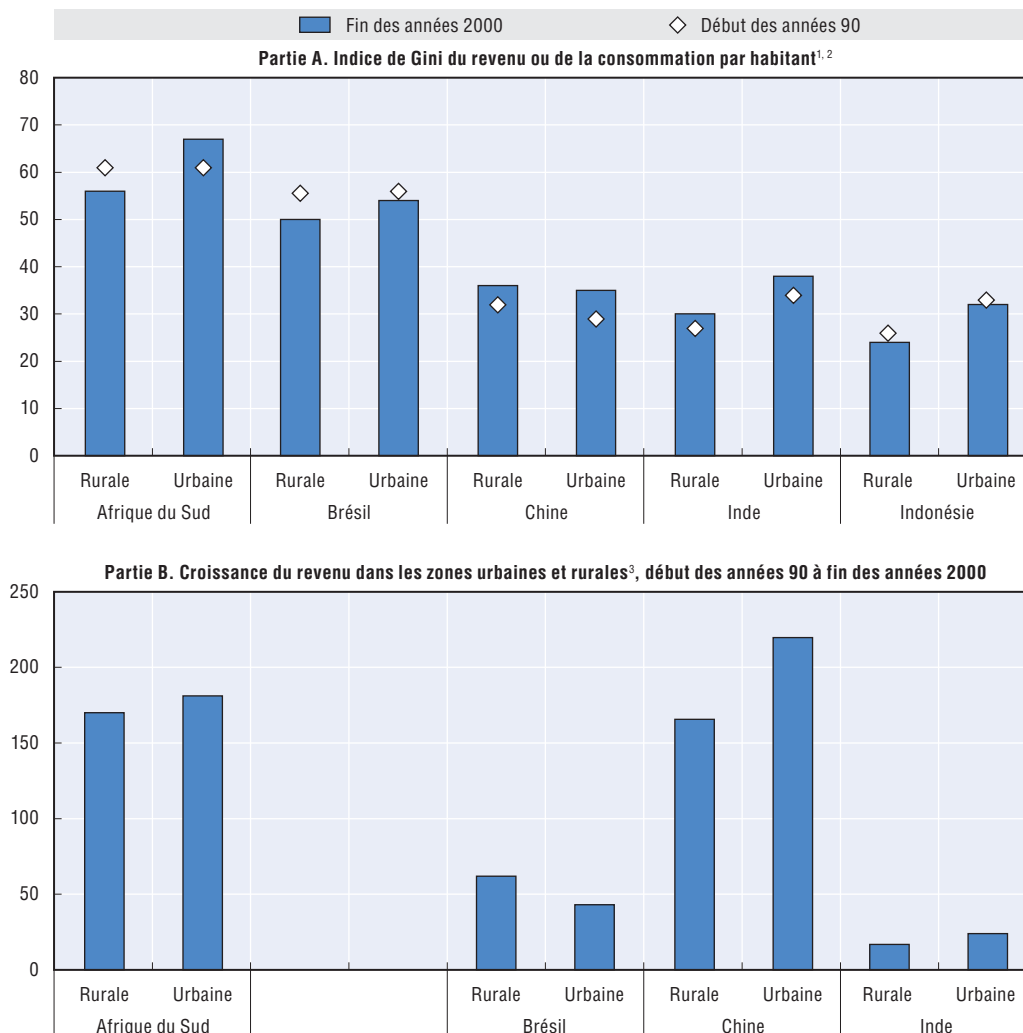
reculées. Parallèlement, les différences spatiales de résultats économiques peuvent provenir de déséquilibres de pouvoir de longue date entre régions favorisées et régions à la traîne, associés à des faiblesses institutionnelles et à des handicaps ethniques et raciaux.

Pour ce qui concerne les économies émergentes, l'inégalité à l'intérieur des zones rurales et des zones urbaines est plus grande en Afrique du Sud et au Brésil, qu'en Chine, en Inde et en Indonésie. Cela étant, les tendances diffèrent entre les pays. La Chine et l'Inde ont enregistré un certain accroissement des inégalités de revenus tant à l'intérieur des zones rurales que des zones urbaines depuis le début des années 90 (graphique 0.4, partie A). Au Brésil et en Indonésie, en revanche, les inégalités de revenus ont régressé dans le temps à la fois en milieu urbain et (plus particulièrement) en milieu rural. Pour l'Afrique du Sud, les indications sont plus mitigées : les inégalités en milieu urbain se sont creusées au fil des ans mais, parallèlement, la fracture rurale s'est atténuée.

Il est également intéressant de comparer l'évolution des revenus réels entre milieu rural et milieu urbain. La Chine et l'Inde et, dans une moindre mesure, l'Afrique du Sud, ont enregistré des progressions de leur revenu *par habitant* plus élevées en milieu urbain qu'en milieu rural, ce qui suggère un accroissement des inégalités en faveur des populations urbaines (graphique 0.4, partie B). De tous les pays observés, le Brésil est le seul dans lequel les régions rurales ont fait mieux que les zones urbaines en termes de croissance du revenu *par habitant* (dans des proportions allant jusqu'à 40 %) depuis les années 90. Une partie de ces gains de redistribution est imputable au régime rural de retraite (*previdência rural*), qui verse des prestations égales au salaire minimum à 8.4 millions de travailleurs ruraux au Brésil (OCDE-OIT, 2011d).

Les forces qui sous-tendent les schémas observés de l'inégalité spatiale varient. Pour la Chine, un nombre croissant d'éléments indique que le creusement de l'inégalité spatiale provient principalement de différences à l'intérieur des provinces plutôt que d'une fracture entre les provinces. Comme l'établit l'étude de l'OCDE sur la politique rurale en Chine (OCDE, 2009b), il existe à l'intérieur des provinces de grandes disparités dans l'accès aux services de base des populations rurales et urbaines. Le fait que la population urbaine permanente (qui exclut la plupart des migrants) soit couverte par l'assurance médicale alors que l'immense majorité de la population rurale ne l'est pas illustre bien cette inégalité de l'accès. L'accès à l'éducation demeure lui aussi très inégalitaire (Herd, 2010). Au contraire, les tendances observées en Inde tendent à refléter l'accentuation des déséquilibres entre les différents États. De fait, on semble craindre de plus en plus que les bénéfices de la croissance se concentrent dans les États qui sont déjà les plus riches, contribuant *in fine* à creuser l'écart avec les États les plus pauvres et les plus peuplés (Bihar, Madhya, Pradesh, Uttar Pradesh et Kerala).

Lorsque des groupes ethniques, raciaux et sociaux historiquement défavorisés se concentrent dans des régions particulières, l'inégalité née de l'appartenance à un groupe se reflète dans les inégalités régionales (Banque mondiale, 2006). Ce problème se pose avec une acuité particulière en Afrique du Sud, pays dans lequel les clivages géographiques reflètent l'inégalité entre les races. Bien que les revenus réels de tous les groupes socio-économiques aient augmenté depuis la fin de l'apartheid, un grand nombre d'Africains continuent de vivre dans la pauvreté. Quel que soit le critère de pauvreté considéré, les Africains sont beaucoup plus pauvres que les *Coloured*, qui sont eux-mêmes beaucoup plus pauvres que les Indiens et les Asiatiques, lesquels sont beaucoup plus pauvres que les Blancs. Selon Leibbrandt *et al.*


Graphique 0.4. **L'inégalité en milieu urbain et en milieu rural**

1. Les chiffres se rapportent aux années 1993 et 2005 pour la Chine, et 1994 et 2005 pour l'Inde ; pour l'Indonésie, les chiffres portent sur 1993 et 1999, et sur 1993 et 2008 pour l'Afrique du Sud.

2. Les données pour l'Inde se rapportent à la consommation des ménages.

3. Les données se rapportent au revenu réel, excepté pour l'Afrique du Sud où elles se rapportent au revenu nominal.

Source : Base de données OCDE-UE sur les économies émergentes et Banque mondiale, *Indicateurs du développement mondial*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932580918>

(2010), ces facteurs expliquent dans une large mesure l'évolution des schémas de l'inégalité selon les « géotypes » ruraux et urbains de l'Afrique du Sud.

Gustafsson et al. (2011) se penchent de plus près sur la comparaison entre la Chine et la Fédération de Russie : la première est le plus grand pays du monde en termes de population, la seconde en termes de territoire ; les deux ont en commun d'avoir connu la centralisation économique. Se fondant sur un nouvel ensemble de microdonnées plus exhaustives sur les niveaux de revenu des ménages, les auteurs rapportent un écart de revenu moyen entre ménages urbains et ménages ruraux plus important dans ce pays encore essentiellement rural qu'est la Chine que dans la Fédération de Russie plus urbanisée. Pendant longtemps, la Chine a restreint les migrations des campagnes vers les villes à l'aide par exemple du système *hukou*. En outre, alors qu'en Fédération de Russie l'assurance sociale a eu tendance

à réduire les inégalités de revenus entre population urbaine et population rurale, en Chine, où pendant longtemps elle a presque exclusivement ciblé la population urbaine, elle a eu l'effet inverse. Toutefois, comme l'étude se rapporte au début des années 2000, elle ne prend pas en compte les progrès considérables réalisés du fait de l'extension de la protection sociale aux régions rurales de la Chine dans la deuxième moitié de la décennie.

Économie informelle

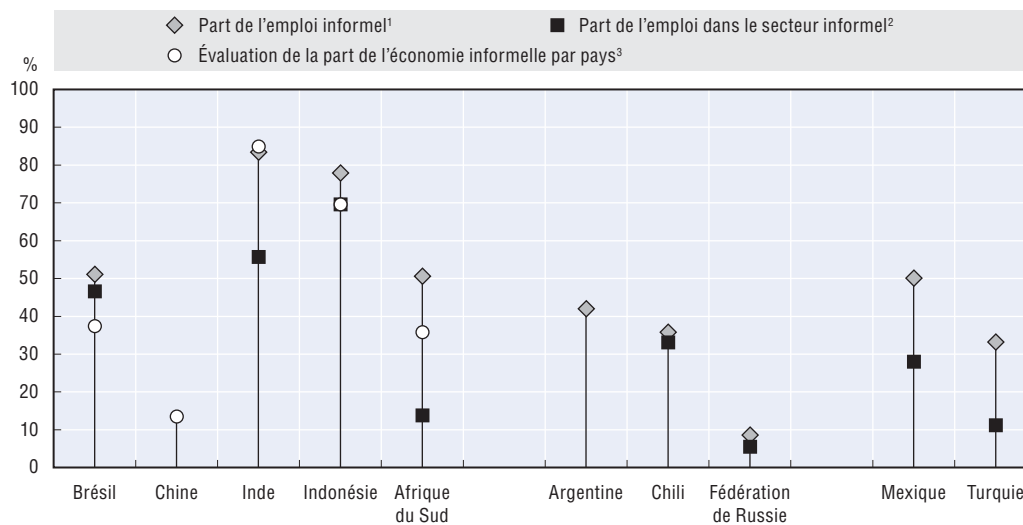
Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'étendue de l'économie informelle, différents indicateurs laissent penser que les relations économiques informelles sont particulièrement répandues en Inde et en Indonésie et, dans une mesure moindre mais assez importante, en Afrique du Sud, au Brésil, en Chine et en Fédération de Russie (graphique 0.5). Au Brésil, les emplois informels se concentrent principalement dans les secteurs à faible intensité de compétences comme l'agriculture, la construction, l'hôtellerie et la restauration, les services domestiques et le commerce de gros et de détail. En Chine, les migrants ruraux non déclarés et les travailleurs licenciés par des entreprises urbaines d'État et collectives représentent l'essentiel de l'emploi informel. En Inde et en Indonésie, on trouve dans l'emploi informel un nombre disproportionné de femmes, de travailleurs à domicile, de vendeurs des rues et de sous-traitants des entreprises du secteur formel.

À première vue, l'activité informelle ne se traduit pas nécessairement par une inégalité plus grande des revenus. Cela tient au fait que le travail informel favorise les augmentations de revenu des ménages, principalement dans le bas de la distribution des revenus. Néanmoins, des éléments confortent le point de vue selon lequel la persistance de relations économiques informelles conduit à une inégalité plus grande des revenus (Jutting et Laigesia, 2009). Dans les économies émergentes, ce résultat reflète l'interaction de plusieurs forces. Premièrement, l'emploi informel comporte une pénalité de salaire assez importante. Deuxièmement, il est sensiblement plus instable que l'emploi formel. Troisièmement, il limite considérablement les possibilités de constitution de capital humain et la progression de carrière. De surcroît, il peut également être préjudiciable aux perspectives ultérieures d'emploi formel d'un travailleur, piégeant ainsi la main-d'œuvre peu qualifiée et contribuant à la persistance d'une inégalité des revenus.

S'il existe peut-être parmi les travailleurs informels un groupe de volontaires dans le haut de la distribution des revenus, la plupart d'entre eux se retrouvent involontairement dans le secteur informel. L'activité informelle affecte les plus défavorisés, par exemple les jeunes et les travailleurs peu qualifiés qui, pour des raisons démographiques et de niveau d'études, représentent une part relativement importante de l'offre de main-d'œuvre dans les économies émergentes (OCDE, 2010b). Le secteur informel compte, en outre, un grand nombre de travailleurs indépendants ayant de faibles niveaux de capital physique, ce que reflètent une productivité et des niveaux de revenu faibles.


Il est important de noter qu'en raison du travail informel un grand nombre de travailleurs n'entrent pas dans le champ d'application des réglementations du marché du travail et de la protection sociale. Seuls les mieux lotis, qui travaillent généralement dans le secteur formel, sont protégés en cas de licenciement. Et même pour eux, la perte de l'emploi est susceptible de signifier une dégradation des conditions de travail, souvent dans le secteur informel. Un redéploiement de la main-d'œuvre impose aux travailleurs des coûts économiques élevés et une inadéquation de l'offre et de la demande qui affecte négativement les gains salariaux et la productivité du travail.

Graphique 0.5. L'emploi informel dans les économies émergentes



1. La part de l'emploi informel est établie sur la base d'une définition standardisée qui ne prend pas en compte l'agriculture. Les dernières informations disponibles se rapportent aux périodes 2000-07 (Afrique du Sud et Brésil) et 1995-99 (Inde et Indonésie) ; aucune donnée disponible pour la Chine. Pour plus de détails, voir Jutting et Laigesia (2009).
2. La part de l'emploi dans le secteur informel est tirée de la base de données KLIM du BIT. Définition pour l'Argentine (2001) : population urbaine uniquement ; Brésil : entreprises urbaines non constituées en sociétés employant au maximum cinq salariés et produisant des biens et services destinés à la vente (exclut l'agriculture). Inde (2000) : toutes les entreprises pour compte propre et sociétés de personnes n'ayant pas la personnalité morale dont tout ou partie des produits ou services sont destinés à la vente. Indonésie (2004) : tous les travailleurs indépendants, les travailleurs et employés familiaux non rémunérés travaillant dans l'agriculture et tous les travailleurs indépendants (non professionnels, administratifs ou de bureau) n'ayant aucun assistant. Afrique du Sud (2004) : activités commerciales qui ne sont pas enregistrées à des fins fiscales, professionnelles (exigences réglementaires de groupes professionnels) ou similaires.
3. Les mesures de la part de l'économie informelle propres aux pays ont été établies sur la base des *Études économiques de l'OCDE* (OCDE, 2007a, 2008a, 2008b, 2009a) et des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (2007b). Définition pour le Brésil (2009) : travailleurs indépendants et salariés non soumis à un système de cotisations sociales. Chine (2008) : travailleurs indépendants. Inde (2004) : travailleurs non couverts par le fonds de prévoyance des salariés. Indonésie (2004) : travailleurs indépendants et travailleurs non rémunérés. Afrique du Sud (2008) : travailleurs non couverts par des régimes de santé et de retraite.

Source : OCDE (2010), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932580937>

Éducation

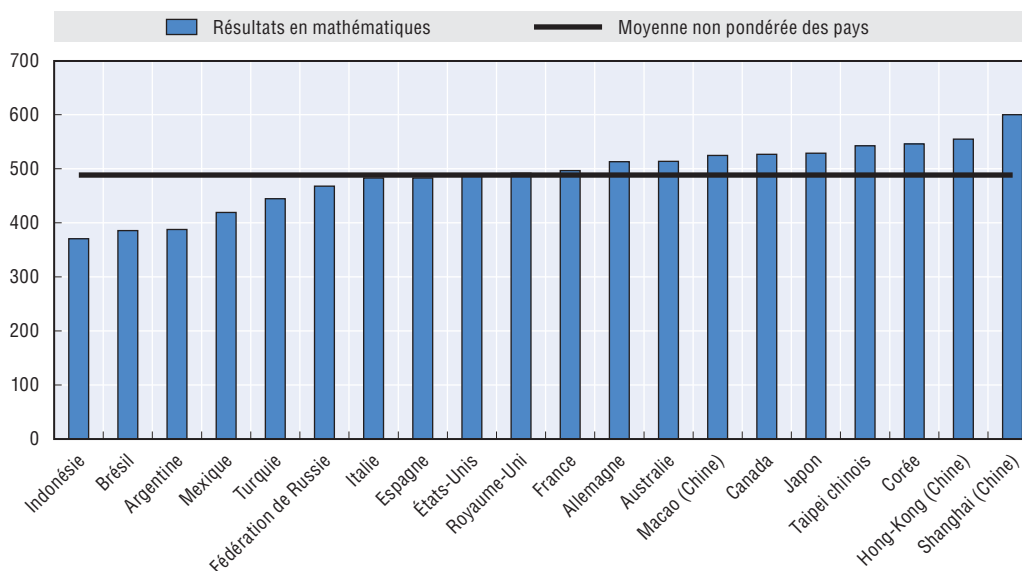
L'éducation est un facteur d'une grande importance intrinsèque lorsqu'on évalue l'inégalité des chances. Les établissements d'enseignement qui donnent à des enfants issus de milieux différents les mêmes chances de bénéficier d'un enseignement de qualité sont généralement associés à de meilleures perspectives d'emploi et à un salaire moyen plus élevé. En outre, l'éducation tend à être positivement associée au bien-être et à des retombées sociales telles que l'état de santé et la disposition à participer et à s'impliquer dans des activités sociales. En encourageant la cohésion sociale, des possibilités éducatives accrues ont des effets bénéfiques pour l'ensemble de la société.

Les niveaux scolaires ont nettement progressé dans les économies émergentes. Excepté pour l'Afrique du Sud et l'Inde, ils sont aujourd'hui analogues dans le primaire à la moyenne observée dans l'OCDE pour des cohortes plus jeunes, même s'ils demeurent inférieurs pour l'enseignement secondaire et supérieur (OCDE-OIT, 2011a ; OCDE, 2010b). Nonobstant les améliorations obtenues, les effectifs varient nettement tant entre régions géographiques qu'entre groupes de population ; autrement dit, ils sont sensiblement


inférieurs en milieu rural et plus faibles pour les filles que pour les garçons. Alors que dans la plupart des économies émergentes, chaque municipalité propose généralement un enseignement primaire, l'accès à l'enseignement secondaire peut imposer de se rendre dans des centres urbains plus importants, ce qui rend l'accès plus difficile pour les enfants des ménages défavorisés en milieu rural, en particulier pour les filles qui passent encore un certain temps à travailler ou à participer aux tâches ménagères. Dans plusieurs économies émergentes, l'absence de modèle pour les filles et les rôles sociaux profondément enracinés continuent d'empêcher le comblement des disparités hommes-femmes dans l'éducation.

La fréquentation accrue de l'école ne peut être une fin en soi. Elle devrait plutôt être un moyen d'améliorer les résultats en termes d'apprentissage, d'employabilité et de compétences de la main-d'œuvre. À cet égard, les indicateurs du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE quant au niveau de compétences cognitives des jeunes de 15 ans dans les économies émergentes montrent une évolution considérable des résultats (graphique 0.6). En Argentine, au Brésil et en Indonésie, les élèves de 15 ans ont des résultats relativement médiocres en mathématiques et dans deux autres domaines cognitifs du PISA, la lecture et les sciences. La faiblesse de ces résultats peut être en partie associée à un investissement insuffisant car le montant total des dépenses publiques d'éducation rapporté au PIB est généralement faible dans les économies émergentes.

Graphique 0.6. **Scores PISA en mathématiques, 2009 (niveaux de compétence)**

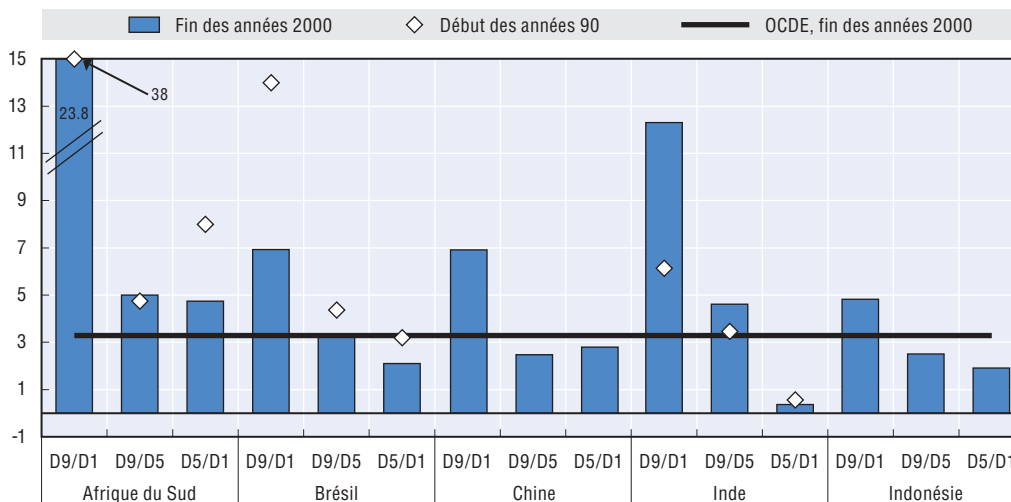


Source : OCDE, Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932580956>

Impact sur les salaires


La très grande disparité des revenus du travail dans les économies émergentes est imputable pour une large part à des fractures spatiales marquées, à la persistance d'une proportion élevée d'emplois dans le secteur informel et aux disparités d'accès à l'éducation. En Indonésie, au Brésil et en Chine, par exemple, les salaires du décile supérieur (désigné par

Graphique 0.7. **Inégalité des salaires, ratios interdéciles**^{1, 2}

Note : D9/D1 : ratio des salaires des 10 % de travailleurs les mieux rémunérés et des salaires des 10 % les moins bien rémunérés calculé comme le ratio des valeurs de la limite supérieure du 9^e décile à la limite supérieure du 1^{er} décile. D9/D5 (D5/D1) : ratio des salaires des 10 % de travailleurs les mieux rémunérés et de la valeur médiane de la distribution des revenus. D5/D1 : ratio des salaires des travailleurs à la valeur médiane de la distribution des revenus à ceux des 10 % des travailleurs les moins bien rémunérés. La moyenne de l'OCDE fait référence au rapport interdécile D9/D1 des salariés à plein-temps pour 23 pays de l'OCDE. Les chiffres pour le début des années 90 portent généralement sur 1993 et, pour la fin des années 2000, sur 2008.

1. Pour l'Inde, la distribution des salaires hebdomadaires a été calculée sans prendre en compte le nombre de jours effectivement travaillés dans la semaine. Pour la Chine, on ne dispose que des revenus moyens par décile, et pas des valeurs de la limite supérieure. Néanmoins, la comparaison des valeurs de la limite supérieure et des revenus moyens dans d'autres pays (l'Inde et l'Indonésie, par exemple) montre que les différences ne sont pas significatives, tandis qu'elles sont relativement stables sur la distribution des revenus. Ainsi pour la Chine, les revenus moyens ont été utilisés plutôt que la valeur de la limite supérieure.
2. Le groupe d'âge étudié pour les calculs de rémunération est celui des 15-64 ans pour l'Afrique du Sud et le Brésil, et des 15-59 ans pour l'Inde.

Source : Base de données OCDE-UE sur les économies émergentes pour l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde, et Banque mondiale, Indicateurs du développement mondial pour la Chine et l'Indonésie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932580975>

convention par l'appellation D9) étaient, à la fin des années 2000, cinq à six fois supérieurs à ceux du décile inférieur (D1, graphique 0.7). En Afrique du Sud, l'écart était beaucoup plus important – plus de vingt fois supérieur. En Inde, il était douze fois plus grand.

Un pays a connu un creusement important de l'inégalité des salaires au fil des ans : l'Inde, où le rapport interdécile de la distribution des salaires a doublé depuis le début des années 90. Cette situation s'explique principalement par un accroissement des inégalités entre salariés réguliers, c'est-à-dire entre travailleurs contractuels embauchés pour une durée déterminée. En revanche, dans le secteur des salariés occasionnels, c'est-à-dire employés au jour le jour, l'inégalité est restée plus stable.

Contrairement à l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil ont connu une forte compression du rapport interdécile (D9/D1) de la distribution des revenus du travail, qui a été pratiquement divisé par deux entre le début des années 90 et la fin des années 2000. Toutefois, les chiffres de l'Afrique du Sud masquent le fait que le pays a réalisé l'essentiel de ses progrès à la fin des années 90. Par la suite, les hauts revenus ont augmenté plus vite que les revenus du bas de la distribution, ce qui reflète une érosion partielle des progrès accomplis.

Des études empiriques soulignent le fait que, sur le marché du travail, la discrimination fondée sur le sexe et celle fondée sur la race sont des facteurs importants d'explication des

niveaux souvent élevés d'inégalité des revenus dans les économies émergentes, encore qu'il importe de ne pas attribuer à la seule discrimination l'écart de salaire lié au sexe. Les autres facteurs qui concourent à expliquer cette inégalité sont les différences de compétences et d'expérience professionnelle et la composition sectorielle de la main-d'œuvre. En gardant à l'esprit ces mises en garde, les données pour le Brésil montrent qu'en 1993, le salaire réel à plein-temps des femmes était inférieur de moitié à celui des hommes, même si depuis l'écart s'est progressivement resserré. En conséquence, les Brésiliennes gagnaient en 2008 les deux tiers du salaire réel des hommes. Même si l'écart varie de façon significative selon l'année considérée, en Afrique du Sud, les femmes gagnaient, en valeur réelle, 60 % du salaire réel masculin pour les deux années observées (1993 et 2008). À partir du début des années 90, on peut constater une certaine amélioration de la ventilation par race des inégalités de salaires. Ainsi, en 2008, les Africains gagnaient en moyenne quatre fois moins (en salaire réel) que les Blancs, contre cinq fois moins en 1993 (Leibbrandt et al., 2010).

4. Dispositifs institutionnels agissant sur la redistribution

Dans un contexte d'écart économiques spatiaux importants, de vaste économie informelle et parfois d'accès très inégal à l'éducation, une stratégie d'action globale s'impose pour s'attaquer aux défis que constituent des inégalités de gains et de revenus considérables. Une telle stratégie devrait associer aux politiques éducative et fiscale un ensemble de mesures sociales et d'actions sur les marchés du travail se renforçant mutuellement. La tâche sera sans conteste délicate dans tous les pays, y compris dans les pays membres de l'OCDE. En ce qui concerne les économies émergentes, une croissance économique forte constitue assurément une bonne base de lancement pour une stratégie aussi globale. En revanche, la tâche est plus délicate lorsque des institutions peu structurées du marché du travail et de la protection sociale vont de pair avec une infrastructure fiscale dont l'aptitude à générer des recettes et la capacité administrative sont relativement limitées. Ces faiblesses institutionnelles sont un frein au développement des dépenses publiques en faveur des programmes sociaux.

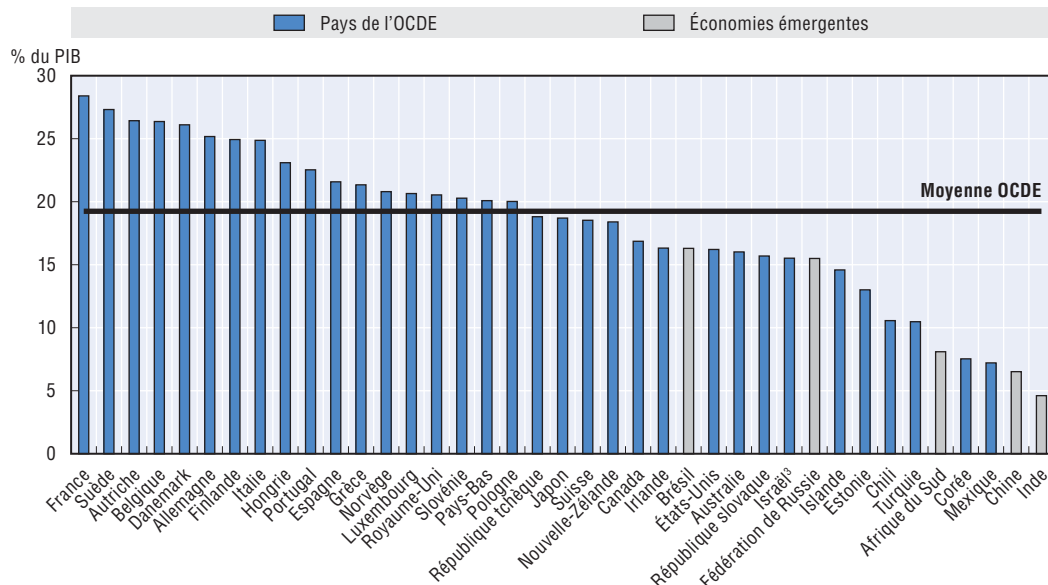
Structuration de la protection sociale dans les économies émergentes

Dans les économies émergentes, la couverture et la générosité de la protection sociale sont généralement plus faibles que dans la plupart des pays de l'OCDE. Le montant total des dépenses publiques sociales est bien inférieur à la moyenne de l'OCDE qui atteint presque 20 % du PIB (graphique 0.8). On observe toutefois des disparités importantes entre économies émergentes. C'est au Brésil et en Fédération de Russie que les dépenses sociales, en pourcentage du PIB, sont les plus élevées : dans ces deux pays, elles représentent environ les trois quarts de la moyenne de l'OCDE. La Chine et l'Inde, en revanche, dépensent trois ou quatre fois moins au titre de la protection sociale que la moyenne de l'OCDE.


Dans la plupart des économies émergentes, en particulier en Chine, en Inde et en Indonésie, les programmes contributifs d'assurance sociale représentent l'essentiel des dépenses publiques sociales (OCDE, 2010a). Bien qu'elle varie d'un pays à l'autre, la couverture de ces programmes est généralement limitée et les dépenses sociales sont relativement faibles. La plupart des programmes contributifs d'assurance sociale prennent la forme de régimes de retraite, couvrant principalement les travailleurs du secteur formel et laissant les autres sans protection. La proportion de la main-d'œuvre qui cotise à un régime de retraite et/ou à un régime d'assurance maladie est de l'ordre de 10 % en Inde et

Graphique 0.8. Dépenses publiques sociales dans les pays de l'OCDE et les économies émergentes

Total des dépenses publiques sociales, dernière année disponible^{1, 2}



1. Les données se rapportent à 2007 pour les pays membres de l'OCDE, à 2005 pour le Brésil, à 2006-07 pour l'Afrique du Sud et l'Inde et à 2008 pour la Chine.
 2. Les domaines de l'action publique couverts sont la vieillesse, la survie, l'incapacité, la famille, la santé, les politiques actives du marché du travail, le chômage, le logement.
 3. Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.
- Source : OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932580994>

en Indonésie ; elle est de 50 à 60 % en Afrique du Sud et au Brésil (OCDE, 2011). Cette faible couverture reflète dans une large mesure la forte incidence de l'économie informelle et du travail indépendant.

Concernant l'indemnisation du chômage, les deux grands instruments mis en place dans les économies émergentes pour protéger les travailleurs contre la perte de revenu induite par la perte de l'emploi sont l'indemnité de licenciement et l'assurance chômage. Dans la plupart des cas, c'est l'indemnité de licenciement qui est la principale forme de garantie de revenu pour les travailleurs du secteur formel perdant leur emploi. Deux exceptions sont toutefois à signaler : la Fédération de Russie où l'indemnité de licenciement et l'assurance chômage sont d'importance comparable, et l'Afrique du Sud où le montant de l'indemnité de licenciement est supérieur à celui de l'assurance chômage. À titre de comparaison, dans la plupart des pays de l'OCDE, la valeur des prestations perçues par les travailleurs pendant leur première année de chômage est supérieure à celle de l'indemnité de licenciement. En outre, la plupart d'entre eux ont mis en place des régimes universels d'assurance chômage alors qu'ils sont nombreux à n'avoir aucune obligation en matière d'indemnité de licenciement. Parmi les membres de l'OCDE plus comparables aux pays émergents, le montant de l'indemnité de licenciement pour les travailleurs sans emploi pendant un an est supérieur à celui de l'assurance chômage au Chili et en Turquie, par exemple. Le Mexique, en revanche, a mis en place un système d'indemnité de licenciement mais n'a pas d'assurance chômage.

Le montant de la garantie de revenu de droit dont bénéficient pendant leur première année de chômage les personnes ayant perdu leur emploi et pouvant prétendre à cette prestation diffère sensiblement d'une économie émergente à l'autre. Au Brésil, par exemple, la garantie de revenu est nettement plus généreuse que la moyenne de l'OCDE, ce qui reflète un niveau élevé d'indemnité de licenciement combiné avec des niveaux modérés d'assurance chômage. En Inde, la garantie de revenu est sensiblement inférieure à la moyenne de l'OCDE et l'indemnisation du chômage faible, voire nulle.

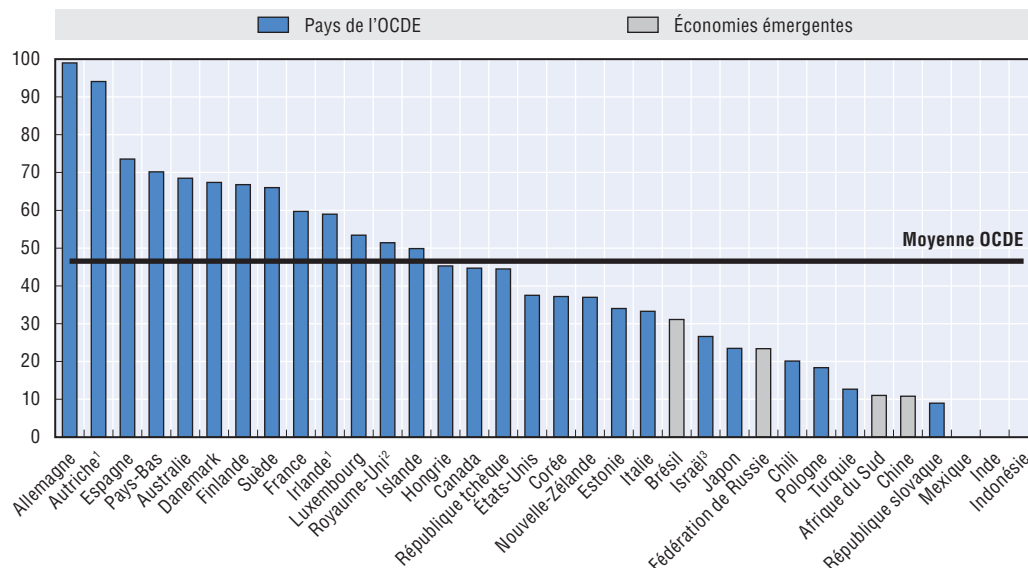
En pratique, toutefois, le niveau moyen de la garantie de revenu dont bénéficient dans les économies émergentes les personnes ayant perdu leur emploi est bien inférieur à celui des pays de l'OCDE, car la plupart de ces individus n'ont droit à aucune forme de garantie de revenu. Les travailleurs des entreprises qui n'acquittent pas leurs cotisations sociales sont nécessairement exclus de l'indemnité de licenciement car ils ne satisfont pas aux exigences minimales de cotisation. De surcroît, il arrive bien souvent que les personnes perdant leur emploi et ayant droit à l'indemnité de licenciement ne perçoivent pas, ou perçoivent partiellement seulement, l'indemnité qui leur est due du fait de « l'inexécution » généralisée, c'est-à-dire de l'incapacité des entreprises ou de leur refus d'honorer leurs engagements en la matière. En Indonésie, par exemple, seulement 34 % des travailleurs ayant droit à l'indemnité de licenciement ayant perdu leur emploi en 2008 ont effectivement perçu cette indemnité, et la plupart d'entre eux ont reçu moins que le montant dû (Banque mondiale, 2010)⁶. Bien souvent, les travailleurs du secteur formel qui perdent leur emploi ne satisfont pas aux conditions requises, car du fait de conditions d'admissibilité très strictes ou d'une durée maximum d'indemnisation trop courte, ils épuisent leurs droits à prestations avant de trouver un nouvel emploi (OCDE, 2010a). Les conditions d'admissibilité sont particulièrement strictes en Inde où les travailleurs doivent avoir cotisé pendant un minimum de cinq ans, et en Turquie où ils doivent avoir cotisé pendant au moins 20 des 36 derniers mois. En Chine et au Chili, les durées de cotisation exigées d'au minimum un an pourraient également exclure de l'indemnisation du chômage un grand nombre de personnes ayant perdu leur emploi, une fois pris en compte les taux de rotation de la main-d'œuvre (voir ci-après pour une discussion sur le cas du Chili). La courte durée maximum de l'indemnité de licenciement limite la couverture globale au Brésil et au Chili, où elle n'excède pas cinq mois.

Le graphique 0.9 indique la couverture de l'indemnisation du chômage obtenue en divisant le nombre de bénéficiaires par le nombre de chômeurs. Il montre que dans les économies émergentes, les taux d'indemnisation du chômage sont bien inférieurs à la moyenne de l'OCDE. Ce taux est à peine supérieur à 30 % au Brésil, pays où il est le plus élevé ; il est de 25 % en Fédération de Russie et d'environ 10 % en Chine et en Afrique du Sud. Dans les économies émergentes, le faible taux de couverture limite grandement la capacité des systèmes d'assurance chômage à empêcher les chômeurs de tomber dans la pauvreté et l'inégalité, et accroît l'importance des mécanismes d'ajustement informels. Il peut également imposer des coûts d'ajustement plus élevés aux personnes reprenant un emploi, et représenter une utilisation inefficace de ressources lorsque les individus sont soumis à des restrictions en matière de crédit.

Si l'aide sociale non contributive, qui vise principalement à s'attaquer à la pauvreté, demeure limitée, elle a néanmoins augmenté sur les 10 dernières années. Cette dynamique reflète, entre autres choses, le développement des programmes de transferts en espèces conditionnels et des programmes d'assistance sanitaire. La conditionnalité attachée à ces programmes implique qu'en plus de s'attaquer directement à la pauvreté, ils


Graphique 0.9. Taux d'indemnisation du chômage dans les pays de l'OCDE et dans les économies émergentes

Pourcentage du total des chômeurs, 2007/08



1. Ces données n'incluent pas l'assistance chômage qui existe lorsque les chômeurs ne satisfont pas aux conditions minimales d'octroi à l'assurance chômage ou lorsqu'ils sont en fin de droits.
2. Inclut l'allocation de demandeur d'emploi (assurance sociale et aide sociale).
3. Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Enquête du BIT sur la sécurité sociale et sources nationales pour le Brésil et le Mexique ; OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932581013>

visent également à améliorer la scolarisation et l'état de santé des mères et des enfants. Là encore, la couverture et l'incidence de ces programmes varient selon l'économie émergente. Ils représentent 58 % des revenus des ménages du quintile inférieur en Afrique du Sud, environ 20 % dans les pays de l'OCDE comparables (Chili et Mexique) et quelque 15 % au Brésil (OCDE, 2011a).

Outre les transferts en espèces conditionnels, l'aide sociale non contributive est fournie à travers d'autres mécanismes. En Inde et en Indonésie, le rôle des programmes d'aide alimentaire est important ; en Chine et en Indonésie, les pauvres bénéficient de transferts en espèces soumis à conditions de ressources, tandis que l'Afrique du Sud et la Fédération de Russie accordent une pension alimentaire pour enfants soumise à conditions de ressources (OCDE, 2010c). En outre, les économies émergentes dépensent infiniment plus au titre des programmes de travaux publics que la moyenne des pays de l'OCDE et le niveau des dépenses est relativement plus élevé en Afrique du Sud et en Inde. Le programme de loin le plus important est la *Indian Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee* (anciennement *Maharashtra Employment Guarantee Scheme/NREGA*), qui a dépensé environ 0.52 % du PIB et couvert quelque 10 % de la population active en 2008-09, contre 0.05 % du PIB et 0.6 % de la population active en moyenne en 2007 dans les pays de l'OCDE. L'Afrique du Sud, elle aussi, dépense au titre de ces programmes un montant bien supérieur à la moyenne de l'OCDE : son programme de travaux publics étendu (EPWP) couvrait environ 3.5 % de la population active en 2008-09. Le Chili et l'Indonésie dépensent au titre des programmes de création directe d'emplois une part de leur PIB légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE. Alors qu'au début des

années 2000, la couverture de ces programmes était faible au Chili et en Turquie, elle atteignait 5 % de la population active en Indonésie, soit un chiffre bien supérieur à celui de pays de l'OCDE comme la Belgique, la France et l'Irlande, dont les programmes d'emplois directs couvraient en 2007 entre 1.1 et 2.7 % de la population active. En Argentine, le programme spécial et à grande échelle d'aide aux chefs de famille au chômage (*Jefes y Jefas de Hogar*), lancé après la crise économique de 2002, est devenu au fil des ans l'un des principaux outils de réduction des inégalités dans le pays.

Mode de financement des besoins en dépenses sociales

Mesurées en pourcentage du PIB, les recettes fiscales de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, du Brésil et de la Fédération de Russie sont en gros similaires à celles des pays de l'OCDE (tableau 0.1). En principe donc, ces pays disposent des recettes nécessaires au financement des programmes sociaux publics en faveur des plus démunis. En Chine, la part des recettes fiscales dans le PIB a augmenté de façon significative. L'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil et l'Inde ont eux aussi enregistré une hausse des prélèvements fiscaux, même si celle-ci a été moins prononcée.

Tableau 0.1. **Total des recettes fiscales en pourcentage du PIB pour les principales économies non OCDE**

	1995	2000	2007	2008	2009 provisoire
Afrique du Sud	25.0	26.5	30.8	29.8	27.6
Argentine	20.0	21.5	29.1	30.7	31.4
Brésil	26.8	30.0	33.4	33.6	32.6
Chine ¹	9.8	14.5	20.7	22.0	n.d.
Fédération de Russie ³	n.d.	n.d.	36.5	37.0	n.d.
Inde	14.6	14.5	18.9	17.3	15.7
Indonésie ²	17.0	11.9 ⁵	12.8 ⁶	n.d.	n.d.
<i>Moyenne non pondérée</i>					
OCDE total⁴	34.4	35.5	35.4	34.8	n.d.

n.d. = non disponible.

1. Chiffres concernant uniquement la Chine continentale à l'exclusion de Hong-Kong (Chine) et de Macao (Chine).

2. Chiffres concernant uniquement le gouvernement central.

3. Les chiffres relatifs aux recettes et au PIB ont été tirés des comptes nationaux russes.

4. L'Estonie n'est pas prise en compte car le pays n'était pas membre de l'OCDE à l'époque de la compilation de ces données annuelles.

5. 2001.

6. 2004.

Source : Brys et al. (à paraître).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932582875>

Toutefois, les recettes fiscales des économies émergentes diffèrent sensiblement de celles des pays de l'OCDE en ce sens qu'elles proviennent principalement des taxes à la consommation (tableau 0.2). La plupart des pays de l'OCDE tendent à compenser les effets régressifs des taxes à la consommation par la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), des prestations fondées sur une assurance et liées au niveau de revenu, ou des crédits d'impôt liés à l'exercice d'un emploi. Cette redistribution par le biais des budgets publics rend la répartition des revenus après impôts et prestations moins inégalitaire que celle des revenus bruts.

À l'exception de l'Afrique du Sud, aucune économie émergente ne tire de l'IRPP un montant important de recettes. Cet impôt représente entre 1 et 3 % du PIB de ces pays, alors


Tableau 0.2. **Comparaison des régimes fiscaux d'une sélection de pays émergents**

	Ratio impôts/PIB		% du total des recettes fiscales ¹				Taux supérieur légal d'IRPP ²	Taux supérieur de l'impôt sur les sociétés ³ au 1 ^{er} janvier	Taux normal de TVA
			IRPP	Impôt sur les sociétés	Charges sociales	Taxes à la consommation			
	2009 (provisoire)	2008	2008	2008	2008	2008	2010	2011	2010
Argentine	31.4	30.7	6.0	11.0	15.0	54.0	35.0		21.0
Brésil	32.6	33.6	n.d.	n.d.	24.0	46.0	27.5	34.0	20.0 ⁷
Chine ⁴	n.d.	22.0	5.0	16.0	15.0	51.0	45.0	25.0	17.0 ⁸
Inde	15.7	17.3	12.0	21.0	0.0	58.0	30.0	30.0	10.0 ⁹
Fédération de Russie ⁵	n.d.	37.0	10.0	18.0	15.0	51.0	13.0	20.0 ¹⁰	18.0
Afrique du Sud	27.6	29.8	29.0	28.0	2.0	34.0	40.0 ¹¹	28.0 ¹¹	14.0
Moyenne OCDE⁶	n.d.	34.8	25	10	25	32	41.7	25.4	18.0

n.d. = non disponible.

1. Catégories d'impôts définies dans le *Guide d'interprétation des Statistiques des recettes publiques* : impôt sur le revenu des personnes physiques = 1100 ; impôt sur les sociétés = 1200 ; cotisations de sécurité sociale = 2000 ; impôts sur la consommation = 5000.
2. Ces chiffres correspondent au taux légal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (regroupé au niveau central et sous-central (mesuré sur une base moyenne ou sur une base représentative selon le pays). Lorsque des changements de taux d'imposition sont intervenus au cours de l'exercice fiscal, le chiffre représente une moyenne annuelle (source : *Base de données fiscales de l'OCDE*).
3. Cette colonne indique le taux (légal) de base regroupé au niveau central et sous-central de l'impôt sur les sociétés obtenu en ajoutant le taux ajusté de l'administration centrale et le taux sous-central (source : *Base de données fiscales de l'OCDE*).
4. Ces chiffres concernent uniquement la Chine continentale à l'exclusion de Hong-Kong (Chine) et de Macao (Chine).
5. Les chiffres des recettes et du PIB ont été tirés des comptes nationaux de la Fédération de Russie.
6. Moyennes non pondérées. L'Estonie n'est pas prise en compte, car le pays n'était pas encore membre de l'OCDE à l'époque de la compilation de ces données annuelles.
7. Le gouvernement fédéral lève une taxe sur la valeur ajoutée des produits industriels (TPI) fabriqués ou importés. Le taux de cette taxe dépend du type de produit.
8. Le gouvernement central prélève une TVA au taux de 17 % sur les fournitures de biens et de services directement liés à la production et à la fourniture de biens. Les autres services non assujettis à la TVA sont assujettis à la taxe sur les entreprises au niveau des provinces.
9. Le gouvernement central prélève une TVA centrale sur la fabrication/la production de produits au taux normal de 10 %, et une taxe sur les services.
10. Données 2010 pour le taux de l'impôt sur les sociétés.
11. Données 2008 pour le taux maximum de l'IRPP et le taux de l'impôt sur les sociétés.

Source : Brys et al. (à paraître).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932582894>

que la moyenne de l'OCDE est d'environ 9 %. Cette faiblesse de la part de l'IRPP reflète pour partie des seuils élevés comparés aux revenus. Il en résulte que seuls les plus nantis payent l'IRPP ; dans le cas de l'Inde, par exemple, seul l'acquittait jusqu'à une époque récente le groupe du quintile supérieur. Toutefois, cette faiblesse est également due à l'existence de goulots d'étranglement administratifs dans le recouvrement de l'impôt et à l'évasion fiscale qui résulte des niveaux élevés d'emploi indépendant et de travail informel, qui limitent la capacité des autorités fiscales à contrôler les déclarations de revenus des contribuables. Ainsi, les estimations de « l'écart fiscal », c'est-à-dire de la différence entre le montant effectif de recettes et le montant qu'on serait en droit d'attendre au vu des revenus et du barème de l'impôt, sont souvent de l'ordre de 50 % en Amérique latine (Jimenez et al., 2010).

Contrairement à l'IRPP, l'impôt sur les sociétés (IS) génère une proportion des recettes plus grande dans les économies émergentes que dans les pays de l'OCDE, grâce en partie aux royalties et à l'impôt sur les bénéfices tirés de l'exploitation du pétrole et des minerais dans des pays comme l'Afrique du Sud et la Fédération de Russie. De plus, la part élevée de l'IS reflète le fait que les profits audités des entreprises publiques facilitent probablement la levée de cet impôt. Si l'on peut penser qu'un relèvement du taux d'imposition des bénéfices des sociétés aurait des effets redistributifs car les entreprises appartiennent souvent à des

personnes plus riches, l'incidence de l'imposition des revenus du capital n'est pas nette. Lorsque l'impôt conduit à réduire les investissements (par exemple, parce que les multinationales font le choix d'investir ailleurs), la population active peut s'en trouver en partie affectée via une baisse des salaires réels et de l'emploi. Avec des taux d'impôt sur les bénéfices de 35 et 34 % respectivement, l'Argentine et le Brésil se classent immédiatement derrière les États-Unis dans les pays de l'OCDE, ce qui laisse penser que ces deux pays peuvent être plus vulnérables à la concurrence fiscale et au transfert de profits.

La part des charges sociales dans les recettes totales est comparable à la moyenne des pays de l'OCDE dans un seul pays émergent, le Brésil. Dans tous les autres, elle est nettement moindre, s'échelonnant entre 2 % des recettes totales pour l'Afrique du Sud et 15 % pour l'Argentine, la Chine et la Fédération de Russie. Le système de sécurité sociale de l'Inde est structuré de telle sorte que le pays ne collecte aucune cotisation de sécurité sociale répondant à la définition internationale de ces cotisations.

5. Mettre en place des politiques publiques pour relever le défi de l'inégalité tout en favorisant l'emploi sur le plan quantitatif et qualitatif

La réduction progressive des inégalités dans les économies émergentes est un vaste défi à long terme qui peut s'inscrire dans le contexte d'une approche multiple portant sur les quatre points suivants :

1. Améliorer les incitations au développement de l'emploi formel.
2. Cibler l'aide sociale sur ceux qui en ont besoin.
3. Diffuser les bénéfices de l'éducation.
4. Se préparer à financer dans l'avenir des dépenses sociales plus importantes.

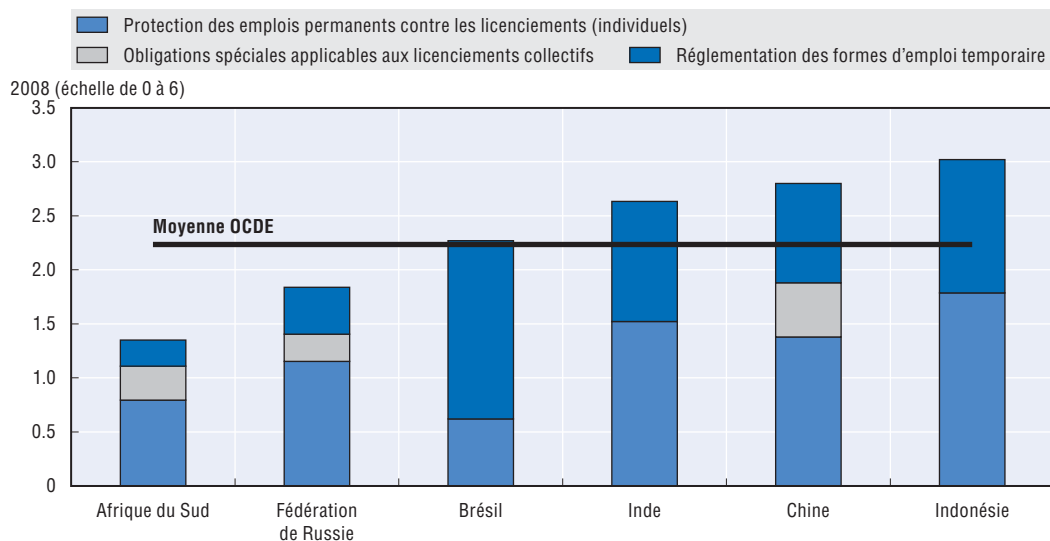
Les économies émergentes peuvent modifier la distribution des revenus en ajustant leurs systèmes de prestations et de transferts sociaux et en améliorant leur fiscalité. Une fois évaluées de manière appropriée pour refléter le contexte et les priorités nationales, ces politiques redistributives peuvent être des outils puissants de réduction des inégalités. En effet, l'un des dénominateurs communs frappants des actions possibles examinées ci-après est de contribuer à promouvoir l'égalité, tout en jouant un rôle catalyseur pour la création d'emplois de qualité. Cette dernière section analyse le rôle des principaux volets des politiques sociales, fiscales et du marché du travail dans la réduction des inégalités ; elle traite en particulier des difficultés de mise en œuvre et des arbitrages possibles.

Mieux inciter au développement de l'emploi formel


Législation en matière de protection de l'emploi

On considère généralement que lorsque l'embauche et le licenciement des travailleurs sont régis par des réglementations excessivement strictes, les entreprises sont plus réticentes à employer des travailleurs sur une base officielle. Parallèlement, des réglementations trop rigides accroissent les disparités salariales. La rigueur globale de la protection de l'emploi varie largement d'une économie émergente à l'autre (graphique 0.10). L'Afrique du Sud et la Fédération de Russie ont des niveaux de réglementation peu élevés. En Chine, en Inde et en Indonésie, la rigueur des réglementations est au contraire bien supérieure à la moyenne de l'OCDE. Le Brésil se situe entre ces deux extrêmes, avec une réglementation globalement conforme à la moyenne de l'OCDE.

Graphique 0.10. La législation en matière de protection de l'emploi



Note : La moyenne de l'OCDE est la moyenne non pondérée pour les 30 pays qui étaient membres de l'OCDE en 2008.
 Source : Venn (2009) et Indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi accessibles à partir du site www.oecd.org/emploi/protection.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932581032>

En dépit de grandes disparités entre économies émergentes en matière de protection de l'emploi, on observe que le coût du licenciement individuel y est presque toujours supérieur à la moyenne de l'OCDE. C'est la conséquence de réglementations et d'exigences longues et complexes de notification dans le secteur formel qui rendent difficile, sinon impossible, le licenciement pour raison économique. La réglementation du licenciement individuel est particulièrement stricte en Chine, en Inde et en Indonésie. En Inde et en Indonésie, où il n'y a pas de coûts ni d'exigences supplémentaires de notification pour les licenciements collectifs, le coût effectif de ces licenciements, c'est-à-dire la somme des coûts du licenciement individuel et d'éventuels coûts supplémentaires pour licenciement collectif, place ces deux pays dans le tiers supérieur des pays de l'OCDE, tandis que la Chine dépasse tous les pays de l'OCDE pour ce critère (Venn, 2009). En Inde, la législation en matière de protection de l'emploi (LPE) rend les licenciements essentiellement impossibles pour les entreprises de plus de 50 salariés et *a fortiori* pour les entreprises de plus de 100 salariés. Au-delà de ces seuils, en fait, la LPE décourage fortement la création d'entreprises formelles et le développement des entreprises (OCDE, 2007b).

Pour les économies émergentes, une manière de remédier à ces problèmes serait d'assouplir la législation de protection de l'emploi lorsqu'elle est trop stricte, tout en assignant au filet de sécurité un rôle plus fort pour l'emploi (voir ci-après). En mettant moins l'accent sur la sécurité de l'emploi et plus sur des politiques davantage orientées vers la recherche d'emploi et une meilleure employabilité des travailleurs, cette approche pourrait améliorer la qualité de l'emploi en soutenant le développement de l'emploi formel. Elle pourrait également contribuer à la réduction des inégalités salariales globales.

Régimes d'indemnisation du chômage

Accroître la couverture des régimes d'indemnisation du chômage constitue pour les économies émergentes un défi majeur. Or une simple transposition des régimes en vigueur

dans les pays de l'OCDE ne serait pas viable, car elle ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de couverture accrue, d'amélioration des incitations à l'emploi et de réduction des inégalités sur le marché du travail. La raison en est notamment que l'offre publique d'indemnisation du chômage tend à être plus onéreuse dans les économies émergentes du fait de l'importance du travail informel qui accroît les problèmes d'*antisélection* et d'*aléa moral*. Cette vaste économie informelle fait que les travailleurs en savent davantage sur leur propre risque de perte d'emploi que les assureurs (*antisélection*), tandis que dans les économies émergentes, les exigences sont rarement suffisantes pour empêcher les problèmes d'*antisélection* lorsque des pans importants de la population active travaillent en dehors de tout cadre réglementaire. En outre, il est difficile de contrôler l'utilisation de l'assurance chômage lorsque les bénéficiaires peuvent travailler dans le secteur informel tout en demandant à en bénéficier (*aléa moral*).

Dans ce contexte, deux pays (le Brésil et le Chili) sont des exemples particulièrement instructifs pour les responsables publics. Le Brésil est un cas intéressant du fait de la relative générosité de son système d'indemnisation du chômage, du taux élevé de couverture selon les normes des économies émergentes et de la multitude de dispositifs institutionnels associant des comptes individuels d'indemnités de licenciement détenus dans le Fonds de garantie pour temps de service (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS) et un système public d'assurance chômage (*Seguro Desemprego*). Le cas du Chili est remarquable par le caractère hybride de ses comptes individuels d'épargne-chômage qui combinent assurance chômage et indemnité de licenciement. La conception du système associe les caractéristiques des comptes individuels obligatoires pour le chômage (auxquels les travailleurs peuvent avoir accès après leur licenciement, comme dans le cas de l'indemnité de licenciement) et une indemnisation du chômage pour garantir un soutien limité dans le temps aux chômeurs disposant d'une épargne insuffisante. Le montant épargné en compte lors du départ en retraite peut être converti en pension ou retiré intégralement. L'encadré 0.1 présente les principaux dispositifs institutionnels des deux approches.

Encadré 0.1. **Systèmes d'indemnisation du chômage au Brésil et au Chili**

Brésil

Au Brésil, seuls bénéficient de la garantie de revenu les travailleurs du secteur formel licenciés sans cause réelle et sérieuse et les travailleurs ayant perdu leur emploi à la suite de la fermeture de leur entreprise. L'accès aux allocations de chômage est donc refusé à l'immense majorité des chômeurs, parmi lesquels figurent ceux qui travaillaient auparavant dans le secteur informel, les primo-entrants sur le marché du travail et les personnes quittant leur emploi de leur plein gré. Le système d'indemnisation du chômage comporte deux dispositifs :

- Le Fonds de garantie pour temps de service (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS), qui associe des comptes d'épargne obligatoires et une pénalité de licenciement en cas de licenciement abusif. Créé en 1967, le FGTS peut être utilisé dans des circonstances particulières, notamment en cas de licenciement sans motif valable, d'acquisition d'un domicile et de départ à la retraite. Les retraits en cas de licenciement abusif représentent les deux tiers des dépenses du FGTS (Caixa Economia Federal, 2009). Tout travailleur brésilien ayant un contrat de travail officiel régi par le Code brésilien du travail (*Consolidação das Leis do Trabalho*, CLT) a droit au FGTS. Pour constituer ce fonds, l'employeur verse 8 % du salaire mensuel du travailleur sur un compte d'épargne ouvert

Encadré 0.1. Systèmes d'indemnisation du chômage au Brésil et au Chili (suite)

à son nom (2 % pour les titulaires de contrats à durée déterminée). En outre, les travailleurs ayant plus de trois mois d'ancienneté sont en droit de percevoir une indemnité calculée sur la base du montant total versé par l'employeur sur leur compte FGTS. Fixée initialement à 10 % du montant déposé, cette indemnité ou pénalité de licenciement a été portée à 40 % en 1988. En 2001, elle a été à nouveau augmentée, passant à 50 %, mais l'indemnité versée aux travailleurs est demeurée inchangée, les 10 % supplémentaires devant être versés à l'État et non au salarié.

- L'assurance chômage universelle (*Seguro Desempego*, SD), qui a été créée dans le cadre du plan Cruzado de stabilisation macro-économique et fonctionne dans la structure institutionnelle actuelle depuis 1994. Seuls sont admis à en bénéficier les travailleurs déclarés du secteur privé ayant perdu leur emploi, sous réserve d'avoir cotisé un minimum de six mois au cours des trois années précédentes. Les allocations de chômage sont soumises à conditions de ressources. Les travailleurs assurés ne doivent pas avoir d'autres ressources pour eux ou leur famille, ni percevoir d'autres prestations de l'assurance sociale. Le montant des prestations est de 1 à 1.87 fois le salaire minimum, selon le niveau de gain antérieur. La durée maximum des prestations est de trois mois pour les personnes ayant eu un emploi formel pendant 6 à 12 mois au cours des trois années précédentes, de quatre mois pour celles ayant eu un emploi formel pendant 12 à 24 mois, et de cinq mois pour celles ayant travaillé plus de 24 mois. Dans certaines conditions particulières, la prestation peut être prolongée de deux mois. L'assurance chômage universelle est financée par l'État via un système d'impôts spécifiques sur les entreprises. La loi portant création de l'assurance chômage universelle a également chargé le service public de l'emploi d'aider les chômeurs à se réinsérer.

Chili

Le Chili a mis en place son régime d'assurance contre la perte d'emploi en octobre 2002. Ce régime diffère de l'assurance chômage traditionnelle en ce sens qu'il combine un système de comptes d'épargne individuels à gestion privée (*Régimen de Seguro de Cesantía*) et un fonds de prévoyance financé sur les deniers publics (*Fondo de Cesantía Solidario*), sur lequel les travailleurs peuvent faire des retraits d'argent dans certaines conditions si leur épargne est insuffisante. Les travailleurs ne peuvent avoir accès au fonds de solidarité que lorsqu'ils ont épuisé leur propre compte. Le régime couvre tous les travailleurs de plus de 18 ans salariés dans le secteur privé. La participation à ce fonds est obligatoire pour toutes les personnes ayant pris un emploi après la mise en place du dispositif et facultative pour celles qui, à cette date, étaient déjà employées.

- Un pourcentage fixe du salaire d'un travailleur (0.6 % pour le salarié et 1.6 % pour l'employeur) est déposé sur le compte individuel de chaque travailleur. Ces cotisations et leur rendement peuvent être retirés selon un calendrier préétabli au terme de la relation employeur-salarié. Le fonds de prévoyance est financé par une cotisation supplémentaire de l'employeur de 0.8 % du salaire des travailleurs et une subvention de l'État.
- Pour bénéficier du régime d'indemnisation du chômage, le travailleur doit : i) avoir à son actif 12 mois de cotisations (pas nécessairement en continu) pour un travailleur permanent ou 6 mois pour les titulaires de contrats à durée déterminée ; et ii) être au chômage depuis un minimum de 30 jours. Si l'épargne accumulée représente plus de deux mois de salaire (ce qui supposerait environ cinq années de cotisation), la somme est mise à la disposition du travailleur en cinq versements mensuels dégressifs.

Encadré 0.1. Systèmes d'indemnisation du chômage au Brésil et au Chili (suite)

- Les travailleurs auparavant titulaires d'un contrat à durée déterminée ou ayant à leur actif moins de 18 mois de cotisations peuvent retirer le montant en une seule fois. Si le chômeur a été licencié pour un motif non valable et qu'il a accumulé moins de deux mois de salaires, il est en droit de percevoir un complément du fonds de prévoyance et recevra cinq versements mensuels passant progressivement de 50 à 30 % du salaire moyen antérieur. Des travailleurs qui changent d'emploi peuvent retirer les fonds accumulés ou les laisser sur leur compte. Il en va de même pour le reliquat si un chômeur trouve un emploi dans les cinq mois.

De récents travaux de l'OCDE identifient et abordent les principaux défis des programmes brésilien et chilien d'assurance sociale (OCDE, 2008c ; OCDE, 2011a ; Hijzen, 2011). Ils suggèrent des possibilités d'actions spécifiques dont certaines pourraient bien fonctionner dans d'autres économies émergentes. Premièrement, l'incidence de l'indemnisation du chômage est plus grande pour les travailleurs vivant dans des ménages ne disposant guère de liquidités. Cela conduit à penser que dans certaines économies émergentes, il pourrait être justifié de réduire les inégalités en veillant à ce que l'indemnisation du chômage cible spécifiquement les personnes ayant perdu leur emploi qui en ont le plus besoin. En premier lieu, l'élargissement de la couverture est important dans une perspective de croissance car il donne aux travailleurs une capacité accrue qui atténue l'impact de la perte d'emploi sur la consommation durant les épisodes de chômage. Ensuite, il est important pour l'équité sociale car il reflète la possibilité pour les personnes ayant perdu leur emploi de recevoir des ressources adéquates lorsqu'elles concentrent leurs efforts sur la recherche d'un emploi approprié.

Au-delà de la couverture, qui demeure faible au Brésil, le ciblage requiert également une indemnisation du chômage suffisamment redistributive pour les personnes ayant droit à la garantie de revenu. Actuellement, le FGTS brésilien n'est pas redistributif en ce sens qu'il ne comporte pas de mécanisme de mutualisation des risques. Dans la plupart des pays de l'OCDE, où une forte mise en commun des risques est essentielle à un déplacement de la redistribution des travailleurs à faible risque vers les travailleurs à haut risque, l'assurance chômage est fortement redistributive. Dans le cas du Brésil, il est probable que la mise en œuvre d'un système plus ciblé d'indemnisation du chômage nécessitera une réorientation du FGTS vers l'assurance chômage. C'est là que l'approche hybride du Chili pourrait être pertinente pour le Brésil et pour d'autres économies émergentes. Le régime chilien IUSA repose en effet sur l'association de comptes d'épargne individuels gérés par une entreprise privée et d'un fonds de solidarité ou de prévoyance sur lequel les travailleurs peuvent, dans certaines conditions, retirer de l'argent si leur épargne personnelle est insuffisante. L'auto-assurance est pour les travailleurs une bonne incitation à rester dans l'emploi ou à reprendre un travail lorsqu'ils sont au chômage, augmentant vraisemblablement les incitations à travailler dans le secteur formel. Elle libère des ressources qui pourraient être retirées du fonds de solidarité par les personnes disposant d'une épargne insuffisante.

Le modèle IUSA chilien montre également l'importance d'un ajustement des conditions de l'accès aux prestations. Si ces conditions sont excessivement restrictives, la capacité du système à encourager les travailleurs à passer du système informel au système

formel peut être limitée. Au Chili, plus de deux ans après l'introduction des IUSA, environ 80 % des salariés y étaient affiliés parce qu'ils avaient pris un nouvel emploi. En regard du taux très élevé de rotation du personnel que ces chiffres suggèrent, imposer aux personnes ayant perdu leur emploi d'avoir cotisé 12 mois avant de pouvoir bénéficier du système d'indemnisation du chômage constitue une condition restrictive. Les travailleurs informels ont un niveau d'études et des revenus faibles, et sont plus susceptibles de ne trouver que des emplois précaires mal rémunérés. Le dispositif pourrait donc être perçu davantage comme un outil d'épargne forcée que comme un encouragement à passer dans le secteur formel. Ces considérations soulignent l'importance d'exigences bien équilibrées en matière de droits à prestations, lesquelles devraient reposer sur une évaluation du taux de rotation des emplois dans le pays.

En outre, une étroite coordination entre les différentes composantes de l'indemnisation du chômage pourrait également contribuer à l'obtention d'un système dûment ciblé. À l'heure actuelle, par exemple, le système brésilien ne permet guère de coordonner la conception et la mise en œuvre du FGTS et de l'assurance chômage universelle. Des programmes plus étroitement intégrés réduisent les coûts administratifs et, dans le cas de l'assurance sociale, augmentent la capacité des pouvoirs publics à mutualiser les risques, rendant la protection sociale plus abordable et soutenant la réduction des inégalités. De plus, une meilleure intégration libère des ressources supplémentaires qui pourraient être utilisées pour faire mieux que simplement soulager la misère. Elles pourraient par exemple être orientées vers un renforcement des complémentarités entre les systèmes de garantie de revenu et les mécanismes d'aide aux bénéficiaires dans leur recherche d'emploi, ou être utilisées pour les aider à surmonter leurs problèmes sociaux (à l'instar du programme *Chile Solidario* de lutte contre la pauvreté).

Afin de limiter les effets possibles de *l'aléa moral* dans les systèmes d'assurance chômage, les économies émergentes pourraient également envisager d'accompagner les investissements en la matière d'efforts accrus de renforcement de leurs mesures d'activation et d'administration des prestations. L'activation repose sur le principe de « l'obligation mutuelle » dans laquelle, en échange du versement des prestations et de l'offre de services de retour à l'emploi, les pouvoirs publics imposent aux bénéficiaires de s'inscrire auprès du service public de l'emploi (SPE), de rechercher activement un nouvel emploi ou de participer aux programmes actifs du marché du travail afin d'améliorer leur employabilité. Dans le cas particulier du Brésil, les personnes ayant perdu leur emploi pourraient devoir s'inscrire auprès du SPE brésilien (SINE) pour pouvoir prétendre à ces prestations.

Politiques de salaire minimum

Le salaire minimum est un outil intéressant pour faire en sorte que les salaires soient équitables et, ce faisant, contribuer à éviter aux travailleurs de tomber dans la pauvreté, ce qui englobe un soutien du niveau de vie des travailleurs peu qualifiés, dont beaucoup sont des jeunes (OCDE-OIT, 2011a). En outre, une redistribution des revenus au profit des travailleurs situés tout en bas de l'échelle des rémunérations diminue la dispersion des salaires et dope probablement la demande globale via un effet multiplicateur. L'un des avantages du salaire minimum d'un point de vue administratif est de ne nécessiter que peu de suivi.

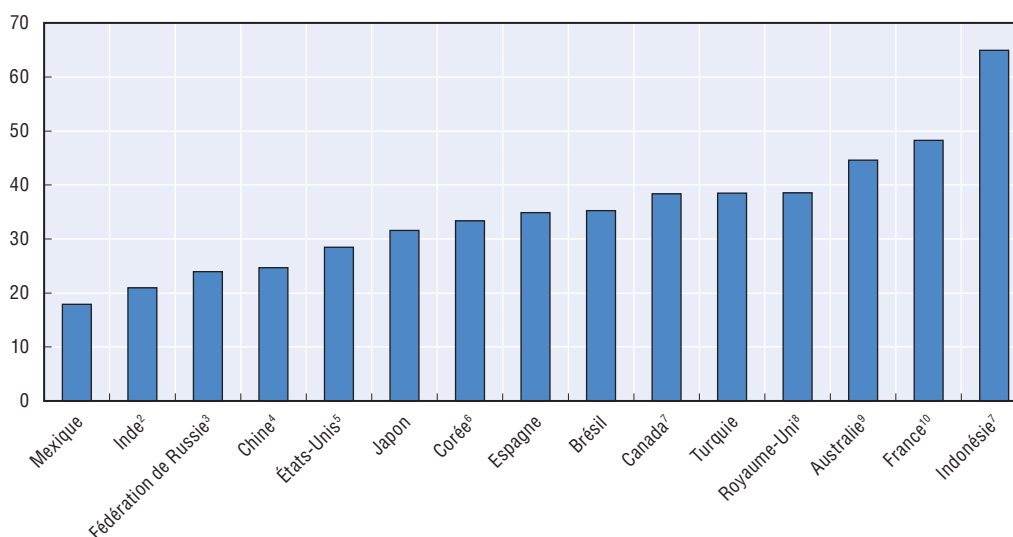
Des données en provenance de certaines économies émergentes (Argentine, Brésil et Mexique, par exemple) indiquent que le salaire minimum influence la fixation des salaires dans l'économie formelle comme dans l'économie informelle, même si l'on peut penser, en principe du moins, qu'une politique de salaire minimum sera moins pertinente dans les

pays où un grand nombre de travailleurs ne sont pas déclarés. En même temps, il convient d'être prudent dans l'utilisation du salaire minimum comme instrument de lutte contre la pauvreté, dans la mesure où son impact dépend de la répartition de l'emploi entre les membres du ménage. En conséquence, il est peu probable qu'il se substitue à d'autres mesures de soutien du revenu de groupes cibles spécifiques.

Lorsqu'on fixe un salaire minimum, il faut trouver un juste équilibre car si le salaire est trop faible, il risque de ne pas atteindre ses objectifs, et s'il est trop élevé par rapport au salaire moyen, il peut dissuader l'embauche de travailleurs peu qualifiés ou encourager le travail informel. Ces mises en garde étant faites, le graphique 0.11 présente le ratio salaire

Graphique 0.11. **Salaires minimums dans les pays du G20, 2009¹**

Pourcentage du salaire moyen



1. Tous les ratios se rapportent à 2009, excepté pour le Brésil (2010), la Chine (2008) et l'Inde (2008). Ces ratios sont des approximations, car la plupart des pays se caractérisent par des exceptions nationales, régionales ou étatiques. Néanmoins, ces cas spéciaux ne devraient guère affecter le ratio.
2. État fédéral ; il existe des taux propres aux États mais ils ne devraient pas être supérieurs au taux fédéral ; des taux spécifiques peuvent être fixés pour les adolescents (14-18 ans) et les enfants (moins de 14 ans).
3. Taux national ; il existe des taux régionaux.
4. Moyenne de 286 villes.
5. Taux fédéral ; des taux des États supérieurs au minimum fédéral sont autorisés. Des taux minima minorés pour les jeunes peuvent être appliqués au niveau fédéral, mais ils doivent être supérieurs au minimum fédéral (en 2009, seul l'Illinois avait un taux minimum minoré obligatoire pour les jeunes). Un minimum minoré fédéral pour les moins de 20 ans pendant leurs 90 premiers jours de travail chez un nouvel employeur a également été institué ; il est équivalent à 65 % du salaire des adultes.
6. Jusqu'en 2006, les travailleurs de moins de 18 ans étaient en droit de percevoir 90 % du salaire minimum des adultes pendant leurs six premiers mois de travail. En 2007, le critère de l'âge a été aboli pour cause de discrimination et tous les travailleurs ayant moins de trois ans d'ancienneté (période probatoire) sont désormais autorisés à percevoir 90 % du salaire moyen.
7. Moyenne des taux provinciaux.
8. Le salaire minimum minoré s'applique aux jeunes de moins de 21 ans. Il se situe autour de 83 % du taux adulte pour les jeunes de 18 à 20 ans et autour de 61 % de ce taux pour les jeunes de 16-17 ans.
9. Les jeunes perçoivent un salaire minimum réduit qui devra être fixé dans le cadre de conventions collectives.
10. Les jeunes de 17 et 18 ans ayant moins de six mois d'expérience professionnelle perçoivent 90 % du salaire moyen des adultes et les jeunes de 16 ans, et moins 80 % du salaire moyen des adultes.

Source : OCDE, *Base de données du salaire minimum* pour l'Australie, le Canada, la Corée l'Espagne, les États-Unis, la France, le Japon, le Mexique, le Royaume-Uni et la Turquie ; *Base de données du BIT sur le salaire minimum* pour le Brésil et la Fédération de Russie ; OCDE (2007) pour l'Inde ; OCDE (2010f) pour la Chine ; et http://dds.bps.go.id/booklet/boklet_mei_2010.pdf pour l'Indonésie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932581051>

minimum/salaire moyen pour les pays du G20 qui ont un salaire minimum légal et pour lesquels ce ratio est disponible. Dans la plupart des économies émergentes, ce ratio s'établit entre 18 et 25 %, ce qui les place tout en bas de la liste des pays observés. À l'autre extrémité du spectre, c'est en Indonésie qu'on observe le ratio le plus élevé avec un salaire minimum égal à 65 % du salaire moyen. Néanmoins, la législation indonésienne contient des clauses autorisant les entreprises à faire le choix de ne pas avoir de salaire minimum si elles démontrent qu'elles ne peuvent pas se le permettre. Apparemment, ces exemptions sont relativement faciles à obtenir (Saget, 2008 ; OCDE-OIT, 2011a). Avec un ratio salaire minimum/salaire moyen comparable à celui de nombreux pays de l'OCDE, le Brésil se classe dans la moitié supérieure du spectre.

Outre un ratio de salaire minimum faible selon les standards internationaux, l'Inde autorise l'application de taux encore plus bas aux jeunes de certains secteurs comme l'agriculture et les plantations de thé. De bonnes pratiques internationales laissent toutefois penser qu'il peut être plus justifié d'appliquer des salaires minima minorés aux travailleurs jeunes lorsque le travail requiert un investissement en formation (OCDE-OIT, 2011a). La raison en est qu'une détermination du salaire minimum plus différenciée présente l'avantage d'encourager un plus grand nombre d'entreprises à investir dans le recrutement et la formation de jeunes travailleurs, tout en leur permettant de partager les coûts correspondants avec les jeunes travailleurs. Les pays de l'OCDE qui ont opté pour cette pratique sont l'Allemagne et le Royaume-Uni, deux pays dans lesquels les salaires et les allocations de formation sont fixés dans un premier temps à des niveaux relativement bas pour prendre en compte une productivité moindre de la main-d'œuvre pendant la période de formation.

Parmi les économies émergentes, la pratique du salaire minimum minoré pourrait être particulièrement attractive pour le Brésil, pays dans lequel les charges sociales sont relativement élevées, ce qui est une incitation au travail informel et à la sous-déclaration des gains. Jusqu'à une époque récente, les effets globaux observés du salaire minimum au Brésil ont été positifs. Ils ont encouragé par exemple l'augmentation des salaires dans la partie inférieure de la distribution, ce qui a contribué à comprimer la distribution des salaires. Mais tout indique que ces effets positifs s'estompent (OCDE, 2010a). Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer dans la détermination d'un niveau souhaitable pour le salaire minimum minoré. Lorsqu'on prévoit d'inclure une clause de formation, il faut mettre en place un suivi régulier pour éviter les abus.

Cibler l'aide sociale sur ceux qui en ont le plus besoin

Transferts en espèces

Les programmes de transferts en espèces assurent aux groupes de population les plus vulnérables une garantie de revenu sous la forme de prestations soumises à conditions de ressources. Bien que dans la plupart des économies émergentes les systèmes de transferts en espèces soient permanents, on trouve également des exemples de transferts ponctuels ou temporaires destinés à atténuer les effets d'un choc spécifique. Les transferts en espèces conditionnels semblent avoir été particulièrement efficaces tant pour la réduction des inégalités que pour la réalisation d'autres objectifs de développement à long terme comme l'accroissement des effectifs scolaires et l'amélioration des résultats au plan de l'éducation et de la santé. L'efficacité de ces transferts vient de ce qu'ils sont généralement subordonnés aux ressources et à certains comportements (par exemple l'utilisation de services spécifiques de santé et d'éducation pour les enfants). L'encadré 0.2 aborde trois programmes

Encadré 0.2. Exemples de programmes de transferts en espèces : Bolsa Família, Dibao et Child Support Grant

Dibao (Chine)

Mis en place à titre expérimental à Shanghai en 1993, le programme *Dibao* a été étendu à l'ensemble des villes chinoises en 1997 et mis en œuvre progressivement dans l'ensemble du pays jusqu'en 2007. L'objectif initial était d'apporter un soutien aux travailleurs qui avaient été licenciés des entreprises d'État dans le cadre du processus de restructuration et d'éviter les troubles sociaux liés à la transformation économique rapide du pays (Chen et Barriento, 2006). Le montant de la prestation est obtenu en multipliant la taille du ménage par l'écart entre le revenu par tête du ménage et un niveau de vie minimum déterminé localement. Le *Dibao* est financé par l'administration centrale et les municipalités dont la part varie en fonction de leur capacité financière (dans les riches régions côtières, les municipalités, prennent en charge la plupart des dépenses, tandis que les municipalités pauvres de l'ouest du pays, par exemple, n'assument pratiquement aucune dépense ; Solinger, 2008).

Bien que l'augmentation très rapide de la couverture soit un acquis important, une majorité de ménages pauvres n'est toujours pas couverte. Les migrants des zones rurales en sont explicitement exclus en raison du système de permis de résidence (*hukou* rural ou urbain). Les contraintes budgétaires tendent à abaisser le montant utilisé par les administrations locales pour déterminer les seuils de pauvreté locaux, ce qui implique que les droits à prestations ne reflètent pas de manière adéquate l'étendue de l'écart de pauvreté. Qui plus est, bien souvent, la prestation ne couvre pas les besoins élémentaires des pauvres. Les méthodes intrusives utilisées pour déterminer les droits à prestations et administrer les prestations peuvent également dissuader certaines personnes d'en faire la demande (Cai et al., 2010). Par exemple, les parents et les voisins des candidats aux prestations sont interrogés. Les résultats de l'enquête sont affichés dans un lieu public de manière à solliciter le point de vue sur le droit aux prestations non seulement des voisins immédiats, mais de toute personne connaissant la situation réelle de la famille candidate et à même d'observer leurs allées et venues quotidiennes (Solinger, 2008). Certains aspects du programme *Dibao* peuvent également être perçus comme empêchant les bénéficiaires de sortir de la pauvreté. Dans certaines villes, les ménages qui ont un ordinateur ou une voiture, utilisent un téléphone cellulaire et inscrivent leurs enfants dans des établissements d'enseignement spéciaux n'ont pas droit aux prestations (Solinger, 2008). En outre, la prestation est calculée de manière à être réduite en cas d'augmentation des revenus, ce qui entraîne dans les faits un taux marginal d'imposition des revenus du travail de 100 %.

Bolsa Família (Brésil)

Le programme brésilien *Bolsa Família*, mis en place en 2003, regroupe quatre dispositifs fédéraux existants pour encourager la scolarisation, améliorer la nutrition des mères, lutter contre le travail des enfants et subventionner le prix du gaz de cuisine. Le programme cible deux groupes de population sur la base de leurs revenus autodéclarés : les pauvres et les très pauvres. Ces deux groupes ont droit à des paiements mensuels pour chaque enfant de moins de 15 ans jusqu'à un maximum de cinq. Les très pauvres perçoivent également une prestation uniforme indépendante de la composition du ménage. Le versement de la prestation est conditionné à la scolarisation des enfants, à l'obligation de visites médicales et au suivi médical des femmes enceintes. Ces conditions visent effectivement à encourager les bénéficiaires à faire usage de leurs droits à la gratuité de l'enseignement et des soins ; et leur non-respect est perçu comme une forme d'obstacle à l'accès au service plutôt que comme un refus de s'y conformer (Fizbein et Schady, 2009). En conséquence, le versement de la prestation n'est suspendu provisoirement qu'après trois avertissements et, éventuellement, la visite d'un travailleur social.

Encadré 0.2. Exemples de programmes de transferts en espèces : *Bolsa Família, Dibao et Child Support Grant* (suite)

Globalement, on s'accorde à considérer que le programme a réussi à augmenter la consommation, à réduire la pauvreté et à développer la scolarisation des enfants pauvres (voir ci-après). Toutefois, la méthode de sélection a été souvent critiquée car elle peut conduire à certaines distorsions comme le népotisme et la déperdition. Hall (2008) rapporte des cas de clientélisme et de manipulation à des fins électoralistes. Par ailleurs, le programme est sujet à un nombre relativement élevé d'erreurs d'attribution en comparaison, par exemple, avec le programme d'inclusion mexicain.

Des éléments semblent également indiquer que le programme *Bolsa Família* influence l'affectation des dépenses à la nourriture, aux fournitures scolaires et à l'habillement des enfants (Soares *et al.*, 2007). Si le programme est parvenu à accroître les taux de scolarisation, un plus grand nombre d'enfants ont des difficultés à l'école. L'impact du programme sur la vaccination des enfants n'a pas non plus été significatif. Ces éléments soulignent qu'il est important de s'attaquer aux contraintes de l'offre dans la fourniture de services publics. La capacité de *Bolsa Família* à atteindre ses objectifs est limitée par la capacité du pays à répondre à la demande de politiques sociales. Le manque d'investissements dans la qualité de l'enseignement délivré aux enfants défavorisés (Soares *et al.*, 2007) et le manque d'accès à un ensemble de services publics de base (Paes Souza et Pacheco Santos, 2009) ne permettent pas de rompre le cercle vicieux de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Programme d'allocation pour enfant à charge (*Child Support Grant*, Afrique du Sud)

Créée en 1998, l'allocation pour enfant à charge (CSG) a été établie initialement sur la base d'un critère de revenu du ménage et assortie de différentes exigences dont l'obligation de produire des documents et de faire la preuve des efforts déployés pour obtenir d'autres sources de revenus. La faible utilisation qui en a résulté a incité les pouvoirs publics à réviser les conditions d'octroi de l'allocation et les exigences connexes. L'approche a donc été modifiée et désormais la prestation n'est plus versée à l'enfant, mais à la personne qui s'en occupe. Une certaine liberté dans l'utilisation et l'affectation des fonds a été accordée aux femmes, qui représentent la majorité des dispensateurs de soins primaires. En outre, alors que dans un premier temps le critère de ressources a été appliqué au revenu du ménage, les pouvoirs publics ont ensuite limité le revenu de référence aux seuls revenus de la personne assumant les enfants et de son conjoint. En 2008, de nouveaux amendements ont multiplié par dix le seuil de revenu imposé pour pouvoir prétendre à la CSG. De surcroît, le test d'acceptabilité a été multiplié par deux pour les couples mariés biactifs, ce qui a accru la générosité de l'allocation et donc la probabilité que les ménages pauvres remplissent les conditions voulues. En outre, le montant de la prestation a été sensiblement relevé, passant de 100 ZAR en 1998 à 250 ZAR en 2010/11, soit 2 % du salaire moyen.

L'utilisation de la CSG a progressé de manière spectaculaire entre 2000 et 2010. À cette date, elle était versée tous les mois à des personnes s'occupant au total de 10.4 millions d'enfants, représentant environ 68 % de l'ensemble des bénéficiaires de la sécurité sociale (OCDE-OIT, 2011f). On a également observé une forte augmentation du nombre des bénéficiaires de la CSG parmi les mères de nouveau-nés qui ont commencé à demander de plus en plus à en bénéficier à mesure que le programme prenait de l'ampleur et que les ménages les plus pauvres avaient connaissance de son existence. L'accroissement de la couverture reflète, dans une large mesure, une plus grande confiance dans le système.

**Encadré 0.2. Exemples de programmes de transferts en espèces :
Bolsa Família, Dibao et Child Support Grant (suite)**

Toutefois, cette progression résulte pour l'essentiel de l'extension progressive de l'âge d'octroi au fil des ans. Initialement, les enfants n'avaient accès à la CSG que jusqu'à leur septième anniversaire. L'âge plafond de l'enfant a été relevé progressivement, en trois temps. À partir d'avril 2005, il a été porté à 14 ans, c'est-à-dire que les enfants devaient avoir moins de 14 ans pour toucher l'allocation. Entre juin 2005 et juillet 2006, on a enregistré plus de 1 500 000 nouveaux bénéficiaires de la CSG, après quoi le rythme s'est ralenti. Enfin, en 2008, les conditions d'octroi ont été à nouveau modifiées dans le but d'arriver progressivement à l'horizon 2012 à une couverture de tous les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans. On estime que ce relèvement en trois temps de l'âge plafond devrait encore accroître le nombre des bénéficiaires de quelque 2.4 millions à l'horizon 2013. Des discussions récentes ont porté sur l'assujettissement du versement de la CSG à la scolarisation des enfants et à leur assiduité.

particuliers de transferts en espèces : le programme brésilien *Bolsa Família*, le programme chinois *Dibao* et l'allocation sud-africaine pour enfant à charge (*Child Support Grant*).

Un exemple de ces résultats positifs a trait à la dimension de genre des transferts en espèces conditionnels. Premièrement, les programmes eux-mêmes sont souvent ciblés principalement sur les femmes, dont le rôle dans l'affectation des ressources du ménage est encore accru par le fait que c'est à elles que sont effectués les transferts en espèces⁷. Deuxièmement, les transferts en espèces conditionnels élargissent le champ du « double dividende » en ce sens qu'ils réduisent les coûts d'éducation, encourageant la scolarisation des enfants, et qu'ils libèrent du temps pour les mères, leur permettant d'avoir un emploi salarié. Ce deuxième salaire peut être particulièrement bienvenu pour les ménages du bas de la distribution des revenus et ayant de jeunes enfants. Enfin, les gains en termes d'équité hommes-femmes peuvent provenir du fait que parmi les bénéficiaires de cette scolarisation accrue se trouvent les petites filles, ce qui contribue à améliorer leur taux généralement bas d'assiduité scolaire et à réduire leur taux plus élevé d'abandon scolaire et de redoublement. Il va sans dire, toutefois, que ces bénéfices demeurent subordonnés à la disponibilité et à la qualité des infrastructures de santé et d'éducation. Ce facteur est essentiel, en particulier dans les régions et les ghettos urbains où se concentrent les populations pauvres. Cela étant, les programmes de transferts en espèces conditionnels ont contribué à réduire la pauvreté dans la plupart des économies émergentes (OCDE, 2010c). On a constaté également que tous les programmes réduisaient les inégalités⁸.

L'établissement d'un critère de ressources est très important pour un bon ciblage. Il doit être bien pensé de manière à trouver un juste équilibre entre une protection adéquate et des incitations à participer au marché du travail. Ce qu'il faut éviter, c'est de créer parmi les travailleurs peu qualifiés une dépendance pouvant aboutir *in fine* à diminuer leur incitation à travailler. L'une des solutions possibles pour cet arbitrage délicat est l'établissement de seuils différents à l'entrée et à la sortie des programmes d'aide sociale et la suppression progressive des prestations (OCDE, 2011a). Il est important de noter que l'effet de réduction des inégalités de programmes tels que *Bolsa Família* est attribué principalement aux contacts et aux résultats en matière de services, plutôt qu'au montant du transfert en espèces associé (OCDE, 2010a). Globalement, les éléments disponibles montrent que les effets négatifs des transferts conditionnels sur l'offre de main-d'œuvre sont négligeables.

Qu'ils soient ou non soumis au principe de la conditionnalité, tous les programmes de transferts en espèces doivent correctement cibler les pauvres et veiller à une mise en œuvre efficace qui appuie *in fine* la réduction des inégalités. En pratique toutefois, il peut être difficile de bien identifier les populations dans le besoin. La Fédération de Russie est un bon exemple de pays dans lequel il y a encore beaucoup à faire pour améliorer le ciblage des allocations de logement et des allocations pour enfant (OCDE, à paraître). Si, en principe, les allocations sont soumises à conditions de ressources, une part relativement importante de celles-ci va en pratique aux personnes à revenus intermédiaires.

En outre, il faut bien souvent arbitrer entre la réduction d'une couverture insuffisante, ou des erreurs d'exclusion, et une plus grande efficacité. Un exemple caractéristique est celui de l'Afrique du Sud, où environ 55 % des ménages du quintile inférieur reçoivent l'allocation pour enfant, contre moins de 10 % des ménages du quintile supérieur (OCDE, 2010a). À première vue, ces résultats donnent à penser que les mécanismes de ciblage fonctionnent et qu'ils sont de fait bien conçus (encadré 0.2). Pourtant, ces marges de progression masquent le fait que le système demeure incapable de toucher les 2.9 millions d'enfants qui n'en bénéficient pas, alors qu'ils en ont besoin. Pour être pleinement efficace, la mise en œuvre de ces systèmes de transferts en espèces suppose un adossement à une structure administrative complète associant informations d'évaluation et capacité institutionnelle.

La mise en place d'une telle structure s'accompagne de coûts administratifs (UNRISD, 2007). Certains pays comme l'Indonésie se fondent sur des variables indicatives des critères de ressources qui utilisent des caractéristiques des ménages, alors que l'Afrique du Sud et le Brésil utilisent les déclarations de revenus, qui peuvent être moins efficaces car elles sont plus sujettes aux erreurs ou aux sous-déclarations. Un suivi adéquat et l'application de sanctions en cas de non-respect doivent être mis en place pour que les critères de ciblage fonctionnent. Bien que la fréquence du suivi de la conditionnalité varie selon le pays, des éléments donnent également à penser que des vérifications limitées peuvent être suffisantes pour inciter les participants à s'y conformer (Grosh *et al.*, 2008).

Programmes de travaux publics (PTP)

Par comparaison avec les systèmes de transferts en espèces, les programmes de travaux publics peuvent être plus faciles à mettre en place pour assurer une garantie de revenu aux travailleurs au chômage depuis peu qui ne sont pas couverts par les mécanismes d'indemnisation. Leurs principaux objectifs sont doubles, à savoir assurer un filet de sécurité aux populations pauvres par des programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre et contribuer au développement local *via* des investissements infrastructurels. Ce double objectif se distingue de ceux des programmes de travaux publics généralement à l'œuvre dans les économies avancées. Tout d'abord, ils sont utilisés davantage comme des outils de politique sociale offrant une garantie de revenu temporaire aux groupes défavorisés que comme des mesures actives du marché du travail améliorant l'employabilité des participants. Deuxièmement, non seulement les projets entrepris créent des emplois, mais ils profitent aux collectivités locales, par exemple *via* la construction de routes et leur entretien, des projets de drainage et la maintenance des bâtiments publics (Grosh *et al.*, 2008). En temps de crise économique, les économies émergentes ont souvent lancé ou revu à la hausse des programmes de travaux publics pour lutter notamment contre le chômage et la pauvreté des groupes les plus défavorisés (par

exemple, les femmes, les jeunes et les personnes handicapées). L'encadré 0.3 analyse deux programmes de travaux publics : le *National Rural Employment Guarantee Scheme* indien et l'*Expanded Public Works Programme* sud-africain.

Là encore, la conception et la structure institutionnelle sont des éléments importants. Le fait de fixer les salaires des programmes de travaux publics à un niveau relativement bas (par exemple le salaire minimum, comme en Inde) garantit le libre choix des participants. Dans certaines circonstances, par exemple en cas de ralentissement conjoncturel de l'activité économique, ce libre choix est important car il accélère la mise en œuvre à un coût relativement bas. En effet, les PTP peuvent être rapidement transposés à une échelle supérieure en temps de crise pour assurer une garantie de revenu aux chômeurs de fraîche date qui ne sont pas couverts par un régime d'indemnisation. Ils peuvent ainsi offrir plusieurs avantages par rapport aux régimes de transferts en espèces lorsqu'il faut neutraliser l'impact d'une conjoncture défavorable. En revanche, leur efficacité en termes de

Encadré 0.3. Deux exemples de programmes de travaux publics en Inde et en Afrique du Sud

Inde

Le *National Rural Employment Guarantee Scheme* (Programme national de garantie de l'emploi rural, NREGA) est le programme de travaux publics le plus important d'Inde, et peut-être le plus vaste au monde en termes de couverture (10 % de la population active en 2008/09). Mis en place initialement (en 1978) dans l'État de Maharashtra, il a été progressivement étendu de sorte qu'en 2009 il couvrait l'ensemble du pays. Le programme vise à garantir à tous les ménages ruraux jusqu'à 100 jours d'emploi manuel salarié non qualifié par an (principalement dans les secteurs de la conservation de l'eau, de l'aménagement des terrains et de la lutte contre la sécheresse) payés au salaire minimum pour les travailleurs agricoles de l'État. Si aucun travail ne leur est proposé dans les 15 jours suivant leur demande, les candidats sont en droit de percevoir une prestation de chômage représentant entre 30 et 50 % du salaire minimum. Certes le programme a été revu à la hausse en 2009, mais il pourrait l'avoir été pour des raisons électorales plutôt qu'à cause du ralentissement de l'activité économique mondiale.

Bien que le NREGA puisse contribuer dans une mesure importante à réduire la pauvreté à court terme et à lisser l'emploi et les revenus des travailleurs ruraux tout au long de l'année, son potentiel énorme n'a pas encore été totalement exploité (Chhibber et al., 2009). Il demeure peu utilisé, en particulier dans les États les plus pauvres, vraisemblablement à cause de la conception de son financement. L'affectation des fonds n'est pas établie à l'avance en fonction des revenus de l'État mais sur la base du plan de travail annuel et de la proposition de budget que chaque État soumet au ministère du Développement rural. En conséquence, les États à faible revenu, qui comptent davantage de ménages sous le seuil de pauvreté et, qui ont une capacité inférieure à la moyenne à planifier, gérer et prévoir la demande de main-d'œuvre, ont tendance à recevoir moins de ressources en moyenne (Chakraborty, 2007). En outre, les faibles capacités de mise en œuvre à l'échelon local limitent les avantages que les communautés rurales pauvres peuvent retirer du programme. La durée moyenne des emplois ne dépasse pas 50 jours, peut-être parce que les travailleurs ruraux ne participent au programme qu'à la basse saison et en période de sécheresse exceptionnelle.

Encadré 0.3. Deux exemples de programmes de travaux publics en Inde et en Afrique du Sud (suite)

Afrique du Sud

L'*Expanded Public Works Programme* (Programme de travaux publics étendu, ou EPWP) a été lancé en 2004 pour réorganiser le Programme national de travaux publics (*National Public Works Programme*, NPWP) et le Programme communautaire de travaux publics (*Community Based Public Works Programme*, CBPWP). L'EPWP est, par son importance, le troisième programme de dépenses infrastructurelles au monde et constitue une composante clé de la stratégie de protection sociale de l'Afrique du Sud. Il propose des travaux de courte durée aux chômeurs et aux catégories marginalisées, principalement les personnes non qualifiées, les pauvres et les jeunes, dans quatre secteurs (infrastructure, économie, environnement et domaine social, dont le plus important est celui des infrastructures). Le programme vise non seulement à fournir un travail temporaire aux pauvres et aux jeunes, mais également à renforcer leurs qualifications par le biais de la formation et en leur proposant des stratégies « de sortie » à l'issue de leur participation au programme.

Toutefois, l'EPWP a été critiqué pour sa capacité limitée à poursuivre deux objectifs simultanés (Hemson, 2007). En conséquence, la deuxième phase du programme annoncée en avril 2009 met davantage l'accent sur la création d'emplois que sur la formation, de manière à maximiser les avantages de la création immédiate d'emplois. La qualité des emplois proposés par l'EPWP est relativement faible en termes de durée et de salaire. Comme dans le cas indien, la durée moyenne des emplois est plus courte que ce qui était prévu initialement, tout particulièrement dans les régions à chômage élevé, en raison des pressions qui poussent à la rotation des emplois (Lieuw-Kie-Song, 2009), et les salaires sont bas (Hemson, 2008). En outre, un faible niveau de dépenses effectives et une faible capacité de mise en œuvre limitent encore l'efficacité du régime. L'objectif de la deuxième phase du programme est de remédier à ces défauts par une meilleure coordination des organismes gouvernementaux et par des incitations à favoriser une extension du programme et à allonger la durée des emplois.

réduction des inégalités et de la pauvreté endémique sur le long terme fait davantage débat. Au fil du temps, leur utilisation abusive est susceptible de se multiplier (OCDE, 2010a).

Pour accroître l'efficacité des PTP, il est important de leur intégrer un élément de formation. En améliorant les compétences des bénéficiaires, on augmente leurs possibilités d'emploi et on réduit l'utilisation répétée des PTP par les mêmes personnes. Le programme *Jefes y Jefas de Hogar* en Argentine et le programme EPWP en Afrique du Sud sont à cet égard des exemples intéressants⁹. Le programme argentin donne aux participants la possibilité de travailler ou de suivre un enseignement ou une formation en échange de prestations. L'offre de formation du programme sud-africain EPWP inclut la possibilité d'acquérir des qualifications nationales dans le but de se préparer à l'éventualité d'un emploi à plus long terme. Toutefois, le pourcentage de participants optant pour une formation ou auxquels une formation est proposée a été faible jusqu'ici, ce qui a limité la valeur ajoutée sur le marché du travail en termes de compétences nouvellement acquises (encadré 0.3).

Interactions avec les inégalités régionales

Aspect important des politiques sociales, leurs effets peuvent contribuer à réduire les inégalités régionales. En effet, un grand nombre de transferts en espèces ciblés peuvent

participer à la réduction des disparités régionales pour la bonne et simple raison qu'ils sont alloués aux pauvres et donc principalement aux régions qui comptent la plus forte proportion (et même le plus gros effectif absolu) d'individus et de ménages pauvres. Les travaux de Silveira-Neto et d'Azzoni (2008) montrent qu'au Brésil environ 40 % de la réduction des inégalités régionales de revenu observée depuis 1995 sont imputables aux transferts monétaires (*Bolsa Família*) et à la revalorisation du salaire minimum. Il arrive parfois que des PTP, comme le NREGA en Inde, soient spécifiquement utilisés pour remédier aux inégalités régionales dans les États à la traîne. Certes, les domaines d'action des politiques sociales et des politiques régionales diffèrent, mais les premières peuvent appuyer les secondes.

Diffuser les bénéfices de l'éducation

Un autre défi de taille pour les pouvoirs publics est l'investissement dans des politiques qui favorisent le relèvement des qualifications de la main-d'œuvre. En soi, des niveaux d'instruction plus élevés ne contribuent pas nécessairement à la réduction des inégalités, car ils peuvent profiter principalement aux travailleurs très qualifiés. Mais lorsque ces progrès sont plus largement partagés, contribuant ainsi à l'amélioration des compétences de la main-d'œuvre dans son ensemble, ils sont également associés à des taux d'emploi et des salaires moyens plus élevés. Dans les régions où l'accès à l'éducation est freiné par le grand éloignement de l'école, il est important d'éliminer les carences possibles des infrastructures de transport ou des services si l'on veut améliorer les choses. Avec le temps, la suppression de ces goulots d'étranglement permettra une utilisation accrue des transferts en espèces conditionnels.

L'Argentine et le Brésil sont des exemples intéressants de pays ayant réussi au cours des deux dernières décennies à promouvoir l'égalité de l'accès à l'éducation tout en élargissant la distribution des niveaux d'instruction (Lopez-Calva et Lustig, 2010). Dans ces deux pays, le développement de l'enseignement de base – encouragé par des politiques de la famille ne privilégiant pas l'école et visant à améliorer les programmes de santé et de nutrition à destination de la petite enfance, et par les progrès des infrastructures des services – a contribué à resserrer l'écart de salaire entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés. Ces initiatives dans le domaine éducatif ont probablement contribué à la réduction des inégalités de revenus du travail observée récemment dans ces deux pays. En Inde et en Indonésie également, les investissements dans l'éducation ont amélioré l'accès à l'éducation, même si les progrès réalisés jusqu'ici en matière de réduction des écarts de revenus ont été moins tangibles, notamment parmi les populations les plus défavorisées.

De récents travaux de l'OCDE semblent indiquer qu'un accès plus large aux filières de formation professionnelle dans l'enseignement secondaire peut aider les jeunes en froid avec les études générales à poursuivre leur instruction (Quintini et Manfredi, 2009). Pour les économies émergentes, développer la formation professionnelle pourrait être une option particulièrement intéressante, dans la mesure où elle pourrait non seulement améliorer les taux d'obtention de diplômes au niveau national, mais aussi contribuer grandement à faciliter la transition école-travail. Précision intéressante, les éléments dont nous disposons laissent penser que lorsque la formation professionnelle théorique est associée à un apprentissage sur le terrain, la transition école-travail s'en trouve facilitée même pour les jeunes que l'entreprise proposant la formation ne gardera pas par la suite. Les jeunes peuvent, à leur sortie du programme, avoir des compétences immédiatement utilisables dans le travail, sans formation complémentaire ou presque. Ces formes duales de

formation professionnelle pourraient être séduisantes pour les économies émergentes dans lesquelles seul un faible pourcentage d'élèves fréquente généralement l'enseignement professionnel. Au Brésil, en Inde et au Mexique, par exemple, ce sont au maximum 10 % des élèves de l'enseignement secondaire de deuxième cycle qui suivent un enseignement professionnel (OCDE-OIT, 2011a). La politique nationale de l'Inde en matière de valorisation des compétences est intéressante à cet égard : elle englobe la création d'un partenariat public-privé pour renforcer l'engagement de l'industrie dans la valorisation des compétences et encourager une plus grande implication des employeurs dans les instituts de formation industrielle du pays. Cette initiative des pouvoirs publics contribue à réduire l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences, et a visiblement amélioré les taux de placement des diplômés (OCDE-OIT, 2011e).

Se préparer à financer des dépenses sociales plus importantes à l'avenir

Le développement d'un système complet de protection sociale pourrait grever lourdement les dépenses publiques. L'une des principales difficultés des économies émergentes serait donc de répondre à la nécessité de disposer à long terme de revenus supplémentaires accrus pour financer les dépenses de protection sociale tout en soutenant la croissance. La question est de savoir comment le faire pour favoriser la redistribution sans freiner cette dernière.

Face à l'importance du travail informel, l'une des grandes priorités sera d'élargir la couverture du secteur formel pour accroître la capacité redistributive du système fiscal. Pour ce faire, il faudra s'attacher en particulier à améliorer les procédures de perception des recettes par des mesures de soutien de la capacité de l'administration fiscale à faire respecter les obligations en la matière¹⁰. Il faudra également prendre des mesures de simplification fiscale pour encourager les contribuables à s'acquitter spontanément de leurs obligations. La simplification fiscale est réputée avoir contribué au développement considérable de l'emploi formel enregistré au Brésil depuis le début des années 2000 (OCDE-OIT, 2011d). Mettre la lutte contre la corruption au coeur des préoccupations permettrait également d'améliorer le recouvrement de l'impôt. Au fil des ans, les fruits de ces efforts seront visibles en termes d'amélioration tant de l'équité horizontale (individus ayant le même revenu brut et payant le même montant d'impôt) que de l'équité verticale car les riches, qui sont généralement plus susceptibles de pratiquer l'évasion fiscale, doivent acquitter leur juste part d'impôt.

Un élargissement de l'assiette fiscale pourrait également aider à atteindre les objectifs d'efficacité, de croissance et de redistribution. Pour ce faire, il devrait s'appuyer sur un réexamen approfondi des systèmes de dégrèvements fiscaux. Bien souvent, l'existence de dégrèvements et d'exemptions d'impôts est due à l'interférence des riches et des puissants dans la rédaction du code des impôts. Une plus grande transparence, en particulier quant au montant du manque à gagner et aux bénéficiaires, constitue souvent le premier pas dans la bonne direction, à savoir la suppression des dispositifs d'allègement fiscal.

Une approche reposant sur une assiette élargie et un faible taux d'IRPP est un bon point de départ pour une politique fiscale visant à minimiser les distorsions. Une pression fiscale faible a également des effets positifs sur la croissance économique car elle encourage l'esprit d'entreprise et les incitations à l'investissement direct étranger et à l'éducation.

Pour l'avenir, toutefois, une plus grande redistribution dans les économies émergentes suppose la refonte de la fiscalité. Il faut veiller en particulier à trouver un meilleur équilibre

entre les recettes fiscales provenant de l'IRPP et les taxes foncières d'une part, et les taxes à la consommation d'autre part. De fait, la recherche de cet équilibre est une caractéristique de longue date des efforts que font les pays émergents et les pays en développement pour promouvoir l'égalité des revenus. Une réorientation de la fiscalité de la consommation vers les revenus accroîtrait le potentiel redistributif du dispositif fiscal en le rendant plus progressif. La lutte contre les inégalités et la pauvreté relative s'en trouverait facilitée.

Toutefois, la mise en œuvre d'une telle approche n'est pas simple. En principe, les pays qui connaissent une croissance rapide ont la possibilité de tirer des recettes supplémentaires de l'IRPP et d'accroître la progressivité de l'impôt en maintenant les seuils inchangés, ce qui permet de faire jouer le « freinage fiscal ». En pratique, cette option n'est peut-être pas la meilleure, du moins tant qu'on n'a pas de signaux forts indiquant que la taille du secteur informel a commencé à diminuer. Parallèlement, les économies émergentes ont des attitudes différentes à l'égard de l'utilisation du « freinage fiscal ». Sous l'effet d'une croissance rapide et d'un barème d'imposition sous-indexé, la proportion de la population chinoise assujettie à l'impôt sur le revenu est passée de moins de 0.1 % en 1986 à environ 20 % en 2008 (PIKE TTY et Qian, 2009). Si l'effet mécanique du « freinage fiscal » a probablement contribué à ce résultat, la dernière réforme opérée en Chine a choisi de compenser l'impact de ce freinage par des augmentations importantes des abattements personnels d'impôt. Par comparaison, l'Inde a fait un usage bien moindre du « freinage fiscal » dans le temps. Reflétant l'adaptation constante des niveaux d'exemption et des tranches de revenus, la proportion de la population indienne payant l'impôt sur le revenu est demeurée stable, autour de 2 à 3 %, ce qui est peu.

Globalement, dans les conditions actuelles de travail informel et d'évasion fiscale à grande échelle, le rôle redistributif de la fiscalité reste limité. Changer cette situation prendra probablement du temps, à moins que les pays ne mettent rapidement en place les moyens d'élargir la base d'imposition et de réformer l'administration fiscale. Jusqu'ici, des programmes de protection sociale bien ciblés et le recours aux prestations liées à l'exercice d'un emploi ont été la manière la plus efficace de s'attaquer à la réduction des inégalités. Les prestations liées à l'exercice d'un emploi peuvent prendre la forme de crédits d'impôt, de transferts liés au salaire ou de montants forfaitaires. Lorsque les disparités de gains ou de revenus sont importantes dans la partie inférieure de la distribution, il a été démontré qu'elles réduisent les inégalités et augmentent l'emploi dans les pays de l'OCDE si elles fournissent des revenus réguliers aux travailleurs à revenu modeste (Immervoll et Pearson, 2009). À ce titre, elles pourraient être une option supplémentaire intéressante pour les pouvoirs publics des économies émergentes.

Notes

1. Par convention, l'extrême pauvreté est mesurée par la proportion de la population totale vivant avec moins de 1.25 ou 2 USD par jour (en parités de pouvoir d'achat).
2. Les facteurs importants qui limitent la comparabilité des coefficients de Gini établis sur la base des données d'enquêtes de consommation sont notamment les différences de définition de la consommation ; la variation du nombre d'éléments de consommation que distinguent les enquêtes ; le fait que les personnes participant aux enquêtes enregistrent leur consommation ou qu'on leur demande, dans le cadre d'un entretien, de faire appel à leur mémoire ; l'évolution de la durée de la période pour laquelle les enquêtés doivent faire appel à leur mémoire ; les différentes méthodes utilisées pour imputer le logement, les biens durables et la production maison, qui modifient l'incidence de la consommation en nature ; et la sous-déclaration de certains éléments. Les données sur les inégalités de revenus peuvent également varier selon que l'on prend

le revenu avant ou après impôt ; que l'on inclut ou non (et, si oui, comment) les revenus en nature, les loyers imputés et la production maison ; et que l'on prend en compte tous les revenus, y compris les envois d'argent, transferts divers et revenus fonciers, ou seulement les gains salariaux. La Banque mondiale (2006) et le FMI (2007) fournissent des examens détaillés des questions méthodologiques.

3. Il convient toutefois de noter le fait que la comparaison entre des points dans le temps peut masquer l'existence de variations intrapériodiques. En Argentine, par exemple, la période qui va du début des années 90 à la fin des années 2000 s'est caractérisée par une forte augmentation des inégalités jusqu'au début des années 2000, suivie d'un recul. En effet, on observe sur cette période deux approches très contrastées en matière de politique économique. Après plusieurs années de protection sociale limitée dans les années 90, les politiques sociales sont devenues plus redistributives dans les années 2000, ce qui a contribué à modérer l'écart de revenu entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés. Pour une discussion approfondie, voir Gasparini et Cruces (2010).
4. La question des classes moyennes a été au cœur d'un récent rapport de l'OCDE discutant de leur rôle critique pour l'amélioration de la cohésion sociale et l'encouragement du progrès économique dans les pays en développement et les pays émergents (OCDE, 2011b).
5. L'analyse des revenus au sommet de la distribution a un équivalent dans de récentes études. Banerjee et Piketty (2005), par exemple, rapportent qu'en Inde, à la fin des années 90, la part de revenus du centile supérieur de la distribution était de 9 à 10 %, et que celle du dixième de centile (0,1 %) supérieur augmentait également. Bien qu'on ne dispose toujours que de peu de données comparables sur les hauts revenus, il apparaît qu'après avoir fortement chuté au fil des ans, la part du centile le plus riche était plus faible en Indonésie qu'en Argentine et en Inde (Leigh et van der Eng, 2009). La part du centile le plus riche est également élevée en Afrique du Sud, où elle représentait en 2005 près d'un cinquième du revenu imposable en prenant en compte le produit des dividendes (Alvaredo et Atkinson, 2010). Leibbrandt et al. (2010) constatent qu'en Afrique du Sud, le décile supérieur de la distribution des revenus représentait 58 % du revenu total du pays en 2008, contre 54 % en 1993.
6. En outre, les procédures judiciaires liées à des litiges portant sur les causes de licenciement tendent à être longues et coûteuses dans de nombreuses économies émergentes, ce qui se traduit par une insécurité financière pour les entreprises et par une indemnisation inadéquate pour les travailleurs licenciés (Venn, 2009).
7. Au Brésil et en Indonésie, les transferts en espèces conditionnels sont intégralement versés aux mères, car les femmes tendent à affecter une part plus importante des prestations aux enfants et aux dépenses du ménage que les hommes.
8. Soares et al. (2007) montrent qu'environ 21 % du recul des inégalités de revenus, mesuré par le coefficient de Gini, entre 1995 et 2005 au Brésil et au Mexique peut être imputé respectivement aux programmes *Bolsa Família* et *Oportunidades*. Fiszbein et al. (2009) ont observé des effets positifs sur les inégalités similaires pour les deux programmes, et Barros et al. (2006) ont fait le même constat pour le seul Brésil. En revanche, l'impact sur l'inégalité du programme *Chile Solidario* a été moindre, très probablement en raison du faible montant de prestations versé aux bénéficiaires (Soares et al., 2007) et du fait que les transferts en espèces sont perçus comme un moyen d'inciter les personnes à recourir davantage aux services des travailleurs sociaux plutôt que de soutenir leur revenu.
9. Dans le cadre des réponses à la crise économique récente, les services publics mexicains de l'emploi offrent des fonds pour subventionner des formations ciblant particulièrement les jeunes.
10. Dans le même ordre d'idées, l'Argentine et le Brésil ont renforcé récemment l'inspection du travail en augmentant le nombre des inspecteurs (Argentine, voir OCDE-OIT, 2011c) ou en améliorant le système incitatif et en adoptant des méthodes d'inspection plus adaptées à la réalisation des objectifs (Brésil, voir OCDE-OIT, 2011d). Le Brésil a mis en place un système de primes qui lie un pourcentage du salaire des inspecteurs à la performance.

Bibliographie

- Alvaredo, F. et A.B. Atkinson (2010), « Colonial Rule, Apartheid and Natural Resources: Top Incomes in South Africa 1903-2005 », *OxCarre Research Paper*, n° 46/201.
- Banerjee, A. et T. Piketty (2005), « Top Indian Incomes, 1922-2000 », *World Bank Economic Review*, n° 19, Washington, DC.

- Banque mondiale (2006), *Équité et développement – Rapport sur le développement dans le monde 2006*, Washington, DC.
- Banque mondiale (2010), *Indonesia Jobs Report: Towards Better Jobs and Security for All*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Barros, R. et C.H. Corseuil (2004), « The Impact of Regulations on Brazilian Labor Market Performance », *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*, NBER, University of Chicago Press, Chicago, pp. 273-350.
- Brys, B., S. Matthews et J. Owens (2011), « Tax Reform Trends in OECD Countries », *OECD Taxation Working Paper*, n° 1, à paraître.
- Chakraborty, P. (2007), « Implementation of the National Rural Employment Guarantee Act in India: Spatial Dimensions and Fiscal Implications », *Economics Working Paper*, n° 505, Levy Economics Institute, New York.
- Chen, J. et A. Barriento (2006), « Extending Social Assistance in China: Lessons from the Minimum Living Standard Scheme », *CPRC Working Paper*, n° 67, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, novembre.
- Chhibber, A., J. Ghosh et T. Palanivel (2009), *The Global Financial Crisis and the Asia-Pacific Region: A Synthesis Study Incorporating Evidence from Country Case Studies*, Centre régional du PNUD pour la région Asie-Pacifique.
- Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2010), *Social Panorama of Latin America 2010*, Santiago.
- Du, Y. (2010), « Improving Social Protection Systems in China: Key Trends and Policies », présentation effectuée à la Conférence internationale conjointe OCDE/UE sur les inégalités dans les économies émergentes : « What Role for Labour Market and Social Policies? », Éditions OCDE, Paris, mai.
- FMI (2007), *Perspectives de l'économie mondiale*, Washington, DC.
- Fiszbein, A. et N. Schady (2009), « Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty », *Policy Research Report*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Gasparini, L. et G. Cruces (2010), « A Distribution in Motion: The Case of Argentina », in L. Lopez-Calva and N. Lustig (dir. pub.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Grosh, M. et al. (2008), *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Gustafsson, B., L. Shi et L. Nivorozhkina, « Why Are Household Incomes More Unequally Distributed in China than in Russia? », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 35, pp. 897-920.
- Hall, A. (2008), « Brazil's Bolsa Família: A Double-Edged Sword? », *Development and Change*, vol. 39, n° 5, La Haye.
- Hemson, D. (2007), « Mid-term Review of the Expanded Public Works Programme: Component 3: Analysis and Review », commande de la Southern Africa Labour and Development Research Unit, Université du Cap, Rutgers School of Law et ITT, octobre.
- Hemson, D. (2008), « Expanded Public Works Programme: Hope for the Unemployed? », *HSRC Review*, vol. 6, n° 3, HSRC Press, Le Cap.
- Herd, R. (2010), « A Pause in the Growth of Inequality in China? », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 748, Éditions OCDE, Paris.
- Hijzen, A. (2011), « The Labour Market Effects of Unemployment Compensation Schemes: A Case Study of Brazil » (titre provisoire), Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Immervoll, H. et M. Pearson (2009), « A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 81, Éditions OCDE, Paris.
- Jimenez, J.P., J.C. Gómez Sabaini et A. Podestá (2010), « Tax Gap and Equity in Latin America and the Caribbean », *Fiscal Studies*, n° 16, publié dans *Public Finance and Administrative Reform Studies*, CEPALC et GTZ, Eschborn.
- Jutting, J. et J. Laiglesia (dir. pub.) (2009), *L'emploi informel dans les pays en développement : Une normalité indépassable*, Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris.

- Leibbrandt, M. et al. (2010), « Trends in South African Income Distribution and Poverty Since the Fall of Apartheid », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 101, Éditions OCDE, Paris.
- Leigh, A. et P. van der Eng (2009), « Inequality in Indonesia: What Can We Learn from Top Incomes? », *Journal of Public Economics*, vol. 93, pp. 209-212.
- Lieuw-Kie-Song, M.R. (2009), « The South African Expanded Public Works Programme 2004-2014 », présentation effectuée à la Conference on Employment Guarantee Policies, Levy Economics Institute, New York, juin.
- Lopez-Calva, L. et N. Lustig (dir. pub.) (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Mazundar, D. (2010), « Decreasing Poverty and Increasing Inequality in India? », *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Inde*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE : Indonésie*, vol. 2008/17, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE : Afrique du Sud*, vol. 2008/15, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, vol. 2008/14, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *OECD Rural Policy Reviews: China*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa, The Role of Labour Market and Social Policies*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Politiques structurelles : Indicateurs, priorités et analyses*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Études économiques de l'OCDE : Indonésie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Perspectives économiques de l'Amérique latine*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Russian Federation*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE-OIT (2011a), « Giving Youth a Better Start », note d'orientation destinée à la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Paris, 26-27 septembre.
- OCDE-OIT (2011b), « Perspectives de l'emploi à court terme et du marché du travail dans les pays du G20 et principaux défis à relever », statistiques actualisées pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Paris, 26-27 septembre.
- OCDE-OIT (2011c), « Progrès dans la création et la formalisation de l'emploi », Fiches pays du G20 : Argentine, rapport préparé pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Paris, 26-27 septembre.
- OCDE-OIT (2011d), « La croissance de l'emploi formel se poursuit », Fiches pays du G20 : Brésil, rapport préparé pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Paris, 26-27 septembre.
- OCDE-OIT (2011e), La politique nationale de développement des qualifications, Fiches pays du G20 : Inde, rapport préparé pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Paris, 26-27 septembre.
- OCDE-OIT (2011f), « Parvenir à la croissance et à l'équité par la protection sociale et la cohérence politique », Fiches pays du G20 : Afrique du Sud, rapport préparé pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Paris, 26-27 septembre.
- Piketty, T. et N. Qian (2009), « Income Inequality and Progressive Income Taxation in China and India, 1986-2015 », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, n° 2, pp. 53-63.
- Peyre Dutrey, A. (2007), « Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes », *Social Policy and Development Programme Paper*, n° 35, novembre.

- Saget, C. (2008), « Fixing Minimum Wage Levels in Developing Countries: Common Failures and Remedies », *International Labour Review*, vol. 47, n° 1, pp. 25-42.
- Soares, F.B., R. Perez Ribas et R. Guerreiro Osório (2007), « Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective », *International Policy Centre for Inclusive Growth Evaluation Note*, n° 1.
- Solinger, D. (2008), « The Dibao Recipients: Mollified Anti-Emblem of Urban Modernization », *China Perspectives*, vol. 2008/4.
- Silveira Neto, R. et C. Azzoni (2008), « Non-Spatial Govern Policies and Regional Inequality in Brazil », *Annales de la 5^e réunion de la Brazilian Regional Association of Regional and Urban Studies*, Recife.
- Venn, D. (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators », *Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emploi et migrations*, n° 89, Éditions OCDE, Paris.

ANNEXE O.A1

Principales caractéristiques des systèmes de protection sociale des économies émergentes

Les régimes de protection sociale peuvent être décrits selon trois grands axes : i) l'importance relative de l'assurance sociale par rapport aux dépenses publiques générales ou d'aide sociale ; ii) la couverture globale des régimes ; et iii) l'unité ou la fragmentation des régimes.

Afrique du Sud : le régime d'assurance chômage est le seul régime d'assurance sociale existant. Le système de retraite est entièrement capitalisé et géré par des fonds de pension privés. Selon une enquête sur la population active, environ 75 % des travailleurs étaient couverts par un régime de retraite ou par le régime d'assurance chômage en 2007. Les dépenses publiques de santé sont financées par la fiscalité générale. L'aide sociale est relativement bien développée, avec notamment une pension de vieillesse de base (assez généreuse), des allocations pour enfant sous conditions de ressources et des prestations d'invalidité (qui couvraient respectivement 5, 10.5 et 3 % de la population en 2008, selon une étude nationale sur la dynamique des revenus. Des programmes de travaux publics sont également accessibles aux chômeurs.

Le régime d'assurance sociale de l'*Argentine* est financé par un système de cotisations sociales qui couvre la vieillesse, la survie, l'incapacité et les soins de santé dispensés à tous les salariés du privé et du public, mais aussi aux travailleurs indépendants. Des allocations familiales contributives sont versées aux enfants des salariés du secteur formel et seuls les travailleurs de ce secteur pouvant justifier de six mois de cotisations sont en droit de percevoir l'assurance chômage. Dans le sillage de la crise économique nationale de 2001, l'Argentine a étendu les prestations de sécurité sociale et les pensions de vieillesse non contributives, mais aussi les programmes de transferts pour les chômeurs. Ces programmes de transferts englobent les régimes de services sociaux et la formation professionnelle. Un autre programme important est l'allocation universelle pour les enfants d'âge scolaire allant à l'école et inscrits pour des services de soins de santé. Il couvre plus de 46 % de la population pauvre du groupe ciblé (CEPALC, 2010). Selon OIT (2010), 75 % des enfants et adolescents perçoivent une aide sous la forme d'allocations familiales et 89 % des plus de 65 ans perçoivent des prestations ou une pension de retraite. Enfin, au moins 350 000 personnes d'âge actif sont couvertes par des programmes en lien avec le chômage, les problèmes d'entrée sur le marché du travail et le risque de perte d'emploi.

Le *Brésil* dispose d'un régime d'assurance sociale complet, financé par les cotisations sociales, qui couvre la vieillesse, la maternité, l'invalidité et les accidents du travail, et qui

est accessible à tous les salariés du secteur privé, les travailleurs indépendants et les personnes à leur charge. Il existe également un régime d'assurance chômage. La plupart des fonctionnaires sont couverts par des régimes de sécurité sociale spécifiques. D'après les données de la PNAD, 52 % des travailleurs étaient affiliés à la sécurité sociale en 2007. Les soins de santé publics sont accessibles à tous et sont financés par les impôts généraux. La protection sociale comporte également une pension de vieillesse de base non contributive (plutôt généreuse) et un programme de transferts en espèces pour les plus pauvres (*Bolsa Família*).

La Chine compte plusieurs régimes d'assurance sociale couvrant les soins médicaux, la vieillesse, le chômage, etc. La plupart d'entre eux sont administrés à un niveau décentralisé (par exemple cantons, municipalités) et les taux de cotisation sont souvent variables d'une province à l'autre, voire au sein d'une même province, ce qui limite la possibilité de mutualisation des risques. Jusqu'à une époque récente, les régimes d'assurance sociale ne couvraient que les zones urbaines, mais des efforts ont été engagés pour accroître la couverture dans les zones rurales au travers de divers types de régime, largement subventionnés. Selon Zhu (2009), les taux de couverture en 2008 étaient de 55 % pour la pension urbaine de base et de 85 % pour les soins médicaux urbains et ruraux. Il existe également, dans les zones urbaines et rurales, un revenu minimum de subsistance soumis à conditions de ressources (*Dibao*).

La Fédération de Russie compte plusieurs régimes d'assurance sociale (vieillesse, maladie, invalidité, etc.), financés par une contribution sociale unifiée et accessibles aux salariés et aux travailleurs indépendants. L'assurance maladie ne couvre qu'une infime part des dépenses publiques de santé. On ne dispose d'aucune donnée sur la couverture du système de sécurité sociale. Celle-ci était élevée au début de la période de transition, mais elle a probablement diminué à mesure que l'emploi dans le secteur des entreprises non constituées en société – moins susceptible d'être déclaré à la sécurité sociale – s'est développé (travailleurs titulaires d'un contrat civil ou oral). L'aide sociale comprend quelques programmes sous conditions de ressources pour les familles à faible revenu (allocations pour enfant et allocations de logement), des subventions alimentaires pour les enfants scolarisés à plein-temps et une aide financière pour les enfants qui fréquentent l'école maternelle. En outre, un système de « privilèges » hérité de l'époque soviétique octroie des prestations (souvent en nature) à des catégories spécifiques, dont les handicapés, les personnes ayant un mérite spécial (anciens combattants) et aussi un groupe important de travailleurs et de retraités ayant travaillé pendant une longue période.

En Inde, le système de protection sociale est très fragmenté : il comporte plusieurs régimes d'assurance sociale, qui tous ont une couverture très limitée. Le régime principal sert des prestations d'assurance maladie et de maternité aux salariés très qualifiés (dont le salaire excède un certain plafond) des grandes et moyennes entreprises ; il couvrait 8.7 millions de travailleurs en 2006, contre à peu près 400 millions d'actifs occupés en 2004). Par ailleurs, les gouvernements des États administrent divers régimes contributifs (souvent financés en partie par l'État central) destinés aux travailleurs des petites entreprises, mais leur couverture est limitée à certaines zones et certains groupes de population (Mazundar, 2010). Pour les ménages les plus pauvres, les dispositifs de protection sociale non contributifs les plus importants sont le programme national d'emplois publics ruraux et les subventions aux denrées (riz et combustibles). Il existe également un grand nombre de programmes de transferts en espèces pour les ménages pauvres, mais la plupart d'entre eux ont une couverture très limitée.

En Indonésie, seuls les régimes contributifs d'assurance sociale sont de création récente ; ils servent des pensions de vieillesse (faibles), des prestations d'assurance vie et d'assurance maladie, et des indemnités pour maladie et handicap d'origine professionnelle. L'affiliation au régime d'assurance maladie est facultative si l'entreprise propose d'autres options d'assurance. Le régime ne couvre que les travailleurs (et leur famille) employés dans des entreprises de plus de dix salariés ou dont la masse salariale dépasse un million de roupies (OCDE, 2008a). En 2008, il couvrait environ 8 % des travailleurs (*Jakarta Post*, 19/08/2009). Les travailleurs informels peuvent adhérer à titre volontaire, mais très peu le font car les taux de cotisation sont élevés. Plusieurs filets de protection ciblant les pauvres ont été mis en place à la suite de la crise asiatique de 1997. Certains ont une couverture relativement étendue, notamment un programme de sécurité alimentaire distribuant du riz subventionné et un programme de transferts en espèces.



Extrait de :
Divided We Stand
Why Inequality Keeps Rising

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264119536-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Gros plan sur les inégalités dans les économies émergentes », dans *Divided We Stand : Why Inequality Keeps Rising*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264119550-4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.