

## *Chapitre 1*

# **Une administration inclusive pour une société plus inclusive**

## Introduction

La croissance inclusive est essentielle non seulement pour parvenir à une société plus équitable, mais aussi pour garantir une économie plus robuste. Alors que les écarts de revenus entre riches et pauvres se sont creusés, ces inégalités affaiblissent la croissance économique et tendent les relations entre les pouvoirs publics et les citoyens. Les pays recherchent de nouvelles manières d'améliorer le niveau de vie de leur population, tout en répartissant les fruits de la croissance de manière plus équitable entre tous les groupes sociaux. En relevant le défi posé par la croissance inclusive, le secteur public a un rôle important à jouer, notamment en ce qui concerne l'inclusivité du secteur public lui-même, celle des processus d'élaboration des politiques et enfin celle des réalisations visées par les administrations.

Pour commencer, nous nous demandons si le secteur public, un employeur majeur au sein de l'économie, est représentatif de la société qu'il sert, s'il devrait aspirer à devenir un « employeur inclusif » et, dans ce cas, ce que cela impliquerait. Les données figurant dans le *Panorama des administrations publiques* montrent par exemple que si les femmes sont bien représentées – et même surreprésentées – au sein des effectifs du secteur public dans son ensemble, le « plafond de verre » y reste une réalité également : plus les fonctions correspondent à un niveau de responsabilité élevé, moins elles sont occupées par des femmes. Les résultats présentés dans ce document illustrent en outre les lacunes en matière de données : aucune ventilation supplémentaire n'est disponible pour préciser la répartition des minorités ethniques et religieuses, des personnes handicapées, et enfin des populations immigrées ou indigènes, puisqu'il n'existe pas de données comparatives internationales sur leur représentation dans la fonction publique au sein des pays de l'OCDE.

Par ailleurs, la promotion d'une croissance inclusive nécessite des processus et des institutions inclusifs capables de contrebalancer les forces à l'origine des inégalités. Au cours des trois dernières décennies, l'efficacité est devenue l'un des principes directeurs majeurs du mode opératoire des administrations et de la prestation des services publics dans les pays de l'OCDE, reléguant souvent au second plan les considérations d'équité et de justice. Lors de la recherche de politiques et de pratiques inclusives, l'efficacité et l'équité ne sont pas considérées comme incompatibles ; au contraire, l'inclusivité devient une dimension clé de l'efficacité. Dans le cadre d'une approche inclusive des politiques publiques, les considérations d'équité et de justice sont introduites en étudiant l'impact de différentes possibilités d'action sur différents groupes de population. Les processus publics inclusifs permettent également à la société civile et au grand public d'être impliqués dans l'élaboration des politiques, la réglementation et la prestation des services. En collectant auprès des citoyens davantage d'éléments sur leurs besoins et sur l'impact des politiques, les administrations ouvertes rendent l'action publique plus efficace et offrent des services publics plus conviviaux et plus axés sur l'utilisateur.

Enfin, et peut-être surtout, la preuve de l'efficacité d'une action en faveur d'une croissance inclusive est le degré de réalisation des objectifs sociétaux globaux des

politiques publiques, à savoir l'amélioration de l'accès à l'éducation et du niveau d'études dans l'ensemble de la société, la réduction des disparités d'espérance de vie et à l'aune d'autres indicateurs de santé majeurs, ou encore la diminution des inégalités de revenus grâce à des politiques fiscales mieux ciblées. L'inclusivité, qui se traduit par l'accès (financier et géographique) aux services publics tels que l'éducation, les soins de santé et la justice, influe ensuite sur le potentiel de croissance des économies et sur le niveau de bien-être social.

Pour explorer le rôle des pouvoirs publics dans la promotion d'une croissance inclusive, il convient de porter sur les performances des administrations publiques un nouveau regard allant au-delà des paramètres traditionnels d'efficacité et de rentabilité. L'hypothèse de travail sur laquelle se fonde cette approche est qu'une vision plus inclusive de l'élaboration des politiques sera un facteur décisif dans l'obtention d'une croissance inclusive, laquelle représente un modèle économique plus durable pour nos sociétés. Si les pays de l'OCDE ont fait des progrès dans certains domaines, avec des administrations notamment plus ouvertes, plus orientées vers la consultation et plus sensibilisées à la problématique hommes-femmes, il reste encore beaucoup à faire. À partir de données provenant de différentes éditions du *Panorama des administrations publiques*, ce chapitre donne un premier aperçu de la question afin de lancer le débat. À terme, la réflexion menée dans l'optique de sociétés plus inclusives sur une meilleure organisation des administrations publiques et de leurs politiques et services nous amènera sans doute à revoir plus en profondeur la manière dont nous évaluons les performances de la puissance publique et les indicateurs que nous utilisons pour les mesurer.

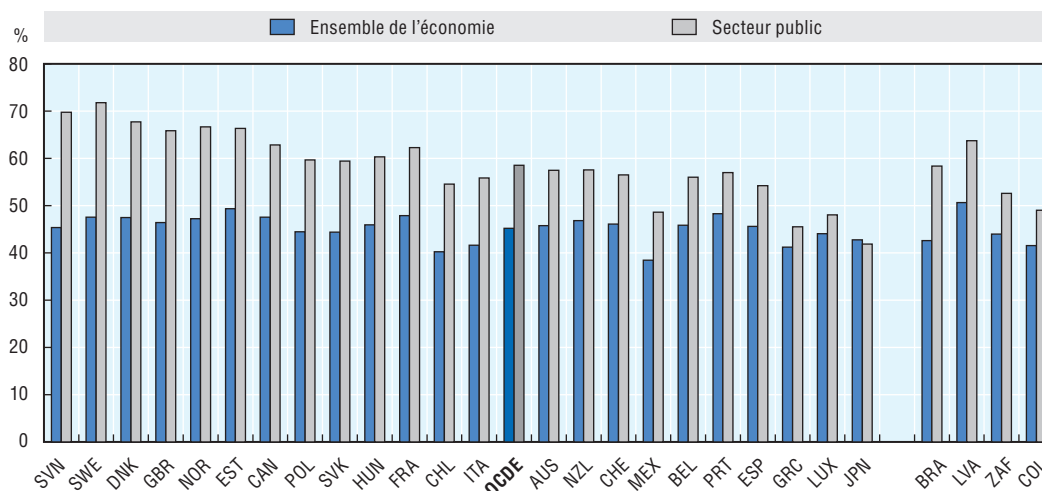
## Vers un secteur public inclusif : l'importance du sexe et de l'âge

Les pouvoirs publics sont toujours plus conscients de l'importance de la diversité dans les institutions publiques pour que le processus d'élaboration des politiques tienne compte des besoins, des aspirations et des expériences d'un vaste éventail de citoyens (OCDE, 2011b ; OCDE, 2014f). Dans ce but, les administrations des pays de l'OCDE ont œuvré au cours des dernières décennies pour mettre en place des cadres d'emploi dans le secteur public garantissant le respect de valeurs fondamentales telles que l'équité, l'égalité, la justice et la cohésion sociale (OCDE, 2008b).

Selon les domaines d'action ou les secteurs, une administration publique plus représentative accède plus facilement aux connaissances, réseaux et perspectives jusqu'ici négligés afin d'optimiser la conception et la mise en œuvre des politiques. La définition des groupes qui doivent être représentés dans la fonction publique s'est élargie au fil du temps (Pitts et Wise, 2010) et inclut maintenant des catégories de personnes diverses telles que les femmes ; les minorités raciales, ethniques et religieuses ; les personnes défavorisées ; les seniors ; les handicapés et d'autres groupes minoritaires comme les populations indigènes.

Sur l'ensemble de ces groupes, les données comparables internationales dont on dispose concernent principalement la représentation des femmes dans le secteur public. Globalement bien représentées dans les effectifs publics, ces dernières restent confrontées à d'importants obstacles pour accéder aux postes d'encadrement supérieurs. En 2013, les effectifs du secteur public dans les pays de l'OCDE étaient en moyenne constitués à 59 % de femmes (graphique 1.1). Beaucoup de professions de la fonction publique sont en effet majoritairement exercées par des femmes, à l'image des métiers d'enseignant et

Graphique 1.1. Proportion de femmes dans le secteur public et dans l'ensemble de l'économie, 2013



Note : On ne dispose pas de données pour l'Autriche, la Corée, la Finlande, l'Irlande, Israël, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Turquie et les Etats-Unis. Les données relatives à la Nouvelle-Zélande sont exprimées en équivalents temps plein (ETP). Les données relatives à l'Australie, la Grèce, la Hongrie et la Slovaquie portent sur 2012 et non 2013. Les données relatives au Danemark, au Luxembourg, et à la Nouvelle-Zélande portent sur 2011 et non 2013. Source : Organisation internationale du travail (OIT), Base de données ILOSTAT.

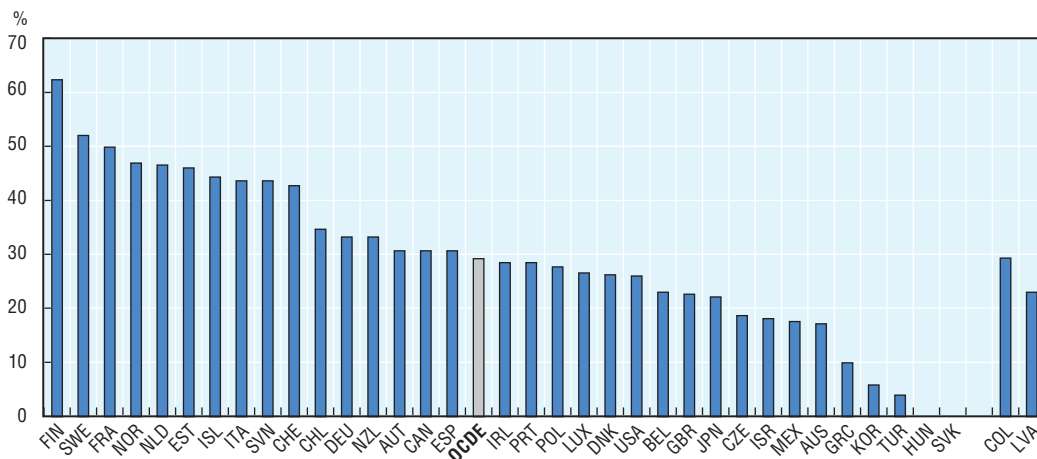
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933346887>

d'infirmière. Certains de ces postes offrent des conditions de travail plus souples, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, ainsi que des prestations plus importantes que dans le secteur privé. Des variations importantes existent toutefois entre les pays de l'OCDE en matière de représentation des femmes dans le secteur public. En Suède, en Slovénie et au Danemark, les femmes constituent ainsi plus de 67 % des effectifs publics, tandis que cette proportion tombe sous la barre des 50 % au Mexique, au Luxembourg, en Grèce et au Japon, ce qui traduit également une différence de nature des fonctions du secteur public dans ces pays.

Le secteur public affiche, en moyenne, une proportion plus élevée de femmes dans ses effectifs que dans l'ensemble de l'économie (graphique 1.1). Le Japon est en effet le seul pays de l'OCDE où la proportion de femmes est plus faible dans le secteur public que dans l'ensemble de l'économie.

Cependant, le déséquilibre observé entre les sexes aux échelons élevés de l'administration centrale a pour effet de limiter considérablement le rôle des femmes dans le processus de décision. Selon les données de l'OCDE (2013a), en 2010, seulement 29 % des postes d'encadrement supérieur de l'administration centrale des pays de l'OCDE étaient occupés par des femmes. De façon similaire, la même année, elles détenaient seulement 29 % des présidences de tribunaux de première et deuxième instance (OCDE, 2013a). Une autre illustration de ce déséquilibre est la représentation des deux sexes en politique. En 2014, en moyenne, les femmes occupaient 26,9 % des postes ministériels (graphique 1.2). Cette proportion varie toutefois considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre. Les gouvernements suédois et finlandais faisaient figure d'exception avec une représentation paritaire. Les plus grands écarts entre les femmes et les hommes au niveau des postes ministériels sont constatés en République tchèque, en République slovaque, en Grèce et en Turquie, où moins de 10 % de ces fonctions sont détenues par des femmes.

Graphique 1.2. Proportion de femmes ministres, 2015



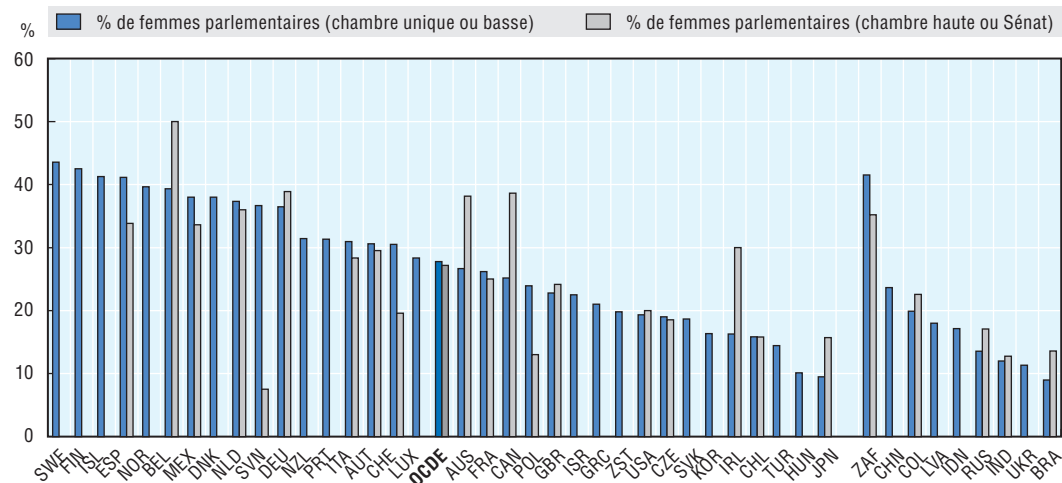
Note : Les données indiquent la part des femmes dans l'effectif total des ministres, y compris les vice-premiers ministres et les vice-ministres. Les Premiers ministres/chefs de gouvernement ont aussi été pris en compte lorsqu'ils détenaient un portefeuille ministériel. Les vice-présidents et les dirigeants d'instances officielles ou d'organismes public n'ont pas été comptabilisés dans le total.

Source : Union interparlementaire (UIP), *Femmes en politique*, 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933347432>

Une tendance similaire peut être observée dans les parlements des pays de l'OCDE. En 2014, la composition de ces assemblées, élues par les citoyens pour prendre des décisions concernant tous les aspects de leur vie, ne reflétait pas une situation d'égalité entre les sexes. En moyenne, les femmes occupaient moins de 30 % des sièges des chambres basse et haute des pays de l'OCDE (graphique 1.3). Les parlements les plus proches de la parité étaient les chambres basses de la Suède, de la Finlande et de la Belgique, ainsi que les chambres hautes de l'Australie, du Canada et de la Belgique.

Graphique 1.3. Proportion de femmes au parlement, 2015



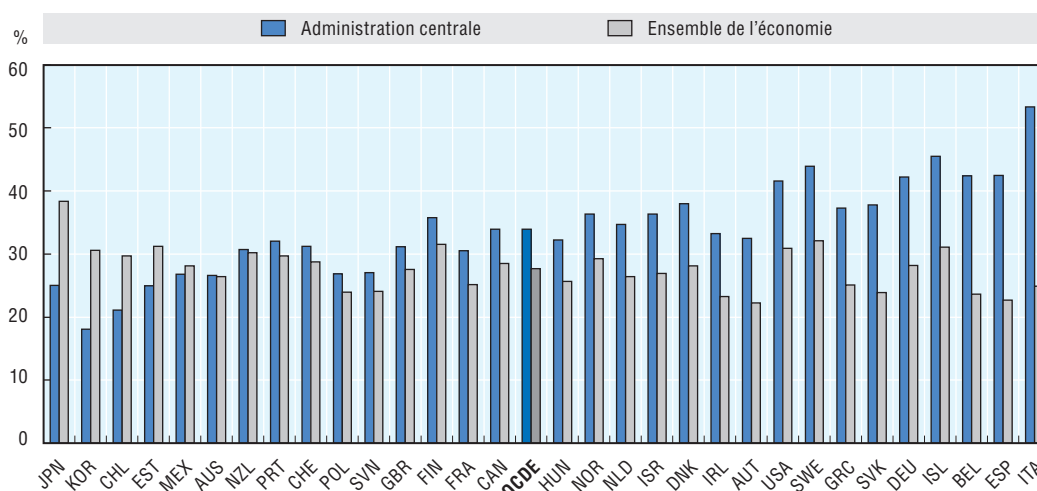
Note : Afrique du Sud : les chiffres concernant la répartition des sièges de la chambre haute ne comprennent pas les 36 délégués spéciaux nommés sur une base *ad hoc* selon un système de rotation et tout pourcentage est donc calculé sur la base de 54 sièges permanents. Etats-Unis : le total correspond aux membres de la chambre qui ont le droit de vote.

Source : Union interparlementaire (UIP), *Femmes en politique*, 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933346891>

Les administrations publiques cherchent par ailleurs à répondre aux défis démographiques auxquels sont actuellement confrontés les pays de l'OCDE. L'évolution des besoins d'une société vieillissante, par exemple, entraîne une hausse des postes nécessaires dans les services de santé et de soins aux personnes âgées. De plus, les effectifs du secteur public connaissent eux-mêmes un phénomène de vieillissement. De précédents résultats (OCDE, 2009a) indiquent que cette évolution est plus rapide dans les effectifs de l'administration centrale que dans le reste de la société. En 2009, en moyenne, une très grande proportion (33.9 %) des effectifs de l'administration centrale était âgée de plus de 50 ans. Ce pourcentage est supérieur de 6.2 p.p. à la proportion de seniors actifs dans l'ensemble de l'économie (graphique 1.4). La proportion de personnes seniors travaillant dans l'administration centrale varie néanmoins fortement selon le pays de l'OCDE. Au Japon, en Corée, au Chili, en Estonie et au Mexique, elle est ainsi moins importante que dans l'ensemble de l'économie. À l'inverse, la Belgique, l'Espagne et l'Italie affichent une proportion nettement plus forte de seniors dans l'administration centrale que dans l'ensemble de l'économie (18 p.p. de différence).

Graphique 1.4. **Pourcentage d'actifs de 50 ans et plus dans l'administration centrale et dans l'ensemble de l'économie, 2009**



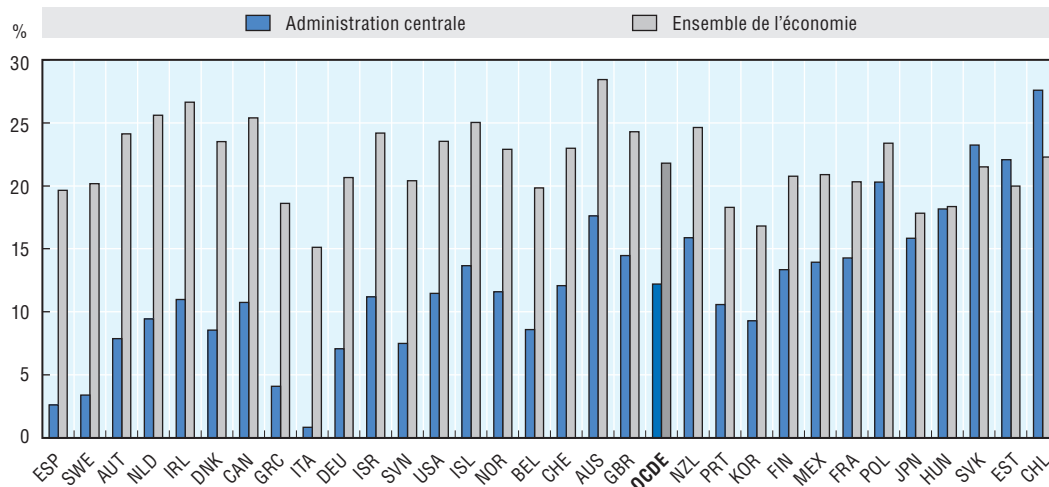
Note : On ne dispose pas de données pour le Luxembourg, la République tchèque et la Turquie.

Source : OCDE (2010), 2010 OECD Survey on Strategic HRM in Central/federal government, OCDE Paris et Organisation internationale du travail (OIT), Base de données ILOSTAT. Les données relatives à l'Espagne sont fournies par les autorités nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933346901>


Pour les pouvoirs publics, le vieillissement de la population est source à la fois de défis et d'opportunités. En effet, la forte proportion d'effectifs de l'administration centrale qui partira à la retraite dans un délai assez bref donne l'occasion d'intégrer des personnes dotées de nouvelles compétences. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la proportion de jeunes dans les effectifs de l'administration centrale est plus faible que dans l'ensemble de l'économie. En 2009, en moyenne, seulement 12.2 % de ces effectifs étaient âgés de moins de 30 ans, soit 9.6 p.p. de moins que la proportion d'actifs de cette classe d'âge dans l'ensemble de l'économie (graphique 1.5).

Afin de renforcer la diversité au sein de leurs effectifs publics, beaucoup de pays de l'OCDE ont lancé des programmes spécifiques visant à favoriser le recrutement dans les

Graphique 1.5. **Pourcentage d'actifs de 30 ans ou moins dans l'administration centrale et dans l'ensemble de l'économie, 2009**

Note : On ne dispose pas de données pour le Luxembourg, la République tchèque et la Turquie.

Source : OCDE (2010), *2010 OECD Survey on Strategic HRM in Central/federal government*, OCDE Paris et Organisation internationale du travail (OIT), *Base de données ILOSTAT*. Les données relatives à l'Espagne sont fournies par les autorités nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933346913>

groupes sous-représentés et minoritaires. Le Royaume-Uni, par exemple, a instauré en octobre 2010 la loi *Equality Act*, qui exige des organismes publics employant plus de 250 personnes de publier des données sur la composition de leurs effectifs. Elle les encourage également à communiquer les détails des politiques et programmes relatifs à la diversité, portant notamment sur le recrutement, l'égalité de salaire, la souplesse des conditions de travail et le développement professionnel. De même, un médiateur pour l'égalité des sexes et la non-discrimination a été mis en place en 2006 par les pouvoirs publics norvégiens afin de promouvoir l'égalité et de lutter contre la discrimination sur des critères de sexe, d'origine ethnique, d'orientation sexuelle, de handicap et d'âge. Au Canada, la Loi sur l'emploi dans la fonction publique a été adoptée en 2005 pour renforcer la représentation des groupes minoritaires au sein du service public. Elle concerne les femmes, personnes handicapées, populations indigènes et minorités visibles.

Les données empiriques sur la représentation des groupes minoritaires dans les effectifs du secteur public sont limitées. Un débat a pris de l'ampleur concernant la nécessité de recueillir ce type d'informations dans le but de garantir la diversité et l'égalité au sein du secteur public. Les lois sur la protection des données personnelles interdisent parfois la collecte pour les catégories sensibles de données sur, par exemple, l'origine ethnique, la race et la religion. Le recensement et les sondages officiels ainsi que les données administratives sont les principales sources de données personnelles sensibles ; pourtant, leur fiabilité peut également être remise en question (Simon, 2007). En dépit de ces nombreuses difficultés, le Royaume-Uni s'est appuyé sur son « Enquête sur la population active » (*Labour Force Survey*) pour constater que les minorités ethniques étaient quelque peu sous-représentées dans les effectifs publics. En 2010, les groupes de personnes noires, asiatiques ou issues d'autres minorités ethniques constituaient 8.8 % de ces effectifs, contre 9.7 % pour le secteur privé (Local Government Group, 2010). Collecter davantage d'informations sur la composition des effectifs des administrations publiques,

d'une manière permettant les comparaisons internationales, serait un moyen décisif d'aider les pays à repenser l'inclusivité de leur secteur public.

## Processus inclusifs d'élaboration des politiques

### **Pourquoi des processus inclusifs ?**

La transformation d'intrants en produits et réalisations s'effectue par le biais des processus et institutions publics. La gestion publique et les processus de gouvernance évalués dans le *Panorama des administrations publiques* sont le reflet des méthodes de travail quotidiennes des administrations centrales et représentent les mécanismes qui façonnent les politiques publiques. Les différentes façons de fournir et d'administrer les ressources peuvent influencer sur la qualité des produits et des réalisations ; c'est pourquoi les processus ont un impact tant sur l'efficacité des administrations publiques que sur l'inclusivité de leurs réalisations.

Garantir des processus inclusifs est important pour proposer à tous les groupes de population un accès à l'élaboration des décisions publiques, afin de mieux prendre en compte leurs besoins et leurs aspirations dans la conception des politiques comme dans la prestation des services. Si leur impact sur une réalisation aussi complexe que la croissance inclusive n'est certes pas simple à comprendre et anticiper, les processus inclusifs sensibilisent au problème tout au long du cycle d'élaboration des politiques et contribuent à guider les institutions dans la recherche de réalisations inclusives. Ils peuvent jouer un rôle décisif pour empêcher les captations par de puissants groupes d'intérêts particuliers, mais aussi pour éviter que des processus informels et souvent illégaux (comme la corruption) ne prennent le pas sur les processus formels et ouverts. Impliquer activement les citoyens dans la conception et la mise en œuvre des politiques pourrait aussi accroître la légitimité et l'efficacité de ces dernières, tout en créant un sentiment d'appropriation au sein de la population. L'engagement des citoyens et des parties prenantes permet de mieux connaître les besoins, les solutions et les impacts qui risqueraient, sinon, d'être occultés. Dans l'ensemble, des processus inclusifs pourraient aider à gérer, tout au long du cycle d'élaboration des politiques, les différences d'impact de ces dernières sur les réalisations pour les différents groupes de population, ainsi que leurs effets potentiels sur la croissance et le bien-être.

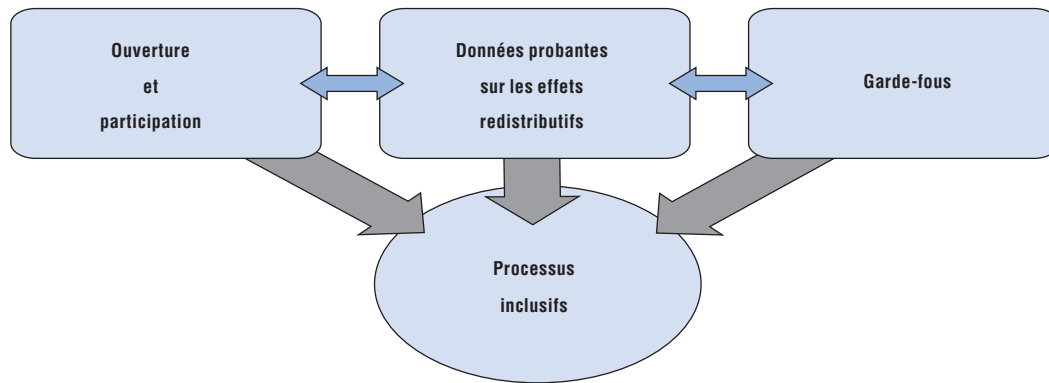
### **Comment faire fonctionner des processus inclusifs dans la pratique ?**

L'élaboration inclusive des politiques repose sur des processus, des données probantes et des structures inclusifs qui garantissent que les politiques et leur mise en œuvre reflètent et prennent en compte les perspectives des différentes parties prenantes. L'ensemble s'appuie sur la transparence et l'ouverture des pouvoirs publics ainsi que sur des mécanismes de participation qui permettent aux citoyens d'être informés des intentions et des actions de leur administration, mais aussi de pouvoir exprimer leurs opinions par divers canaux. L'élaboration inclusive des politiques dépend donc de données probantes qui englobent aussi bien les informations sur les effets redistributifs des décisions politiques que les structures institutionnelles appropriées pour la collecte, l'échange et l'intégration de ces informations dans l'élaboration des décisions. Pour finir, un solide système de garde-fous contribue à obtenir une action publique plus équilibrée et plus responsable, notamment via des institutions indépendantes et des outils et mécanismes de contrôle administratifs destinés à contenir les influences indues et à accroître la transparence. Les processus, données probantes et structures visant à améliorer l'inclusivité ont tendance à se renforcer



mutuellement, ce qui incite encore davantage à assurer leur cohérence afin de mieux réunir les conditions favorables à une élaboration inclusive des politiques (graphique 1.6). Les sections ci-dessous présentent en détail chacun des mécanismes abordés et apportent les éléments de preuve correspondants issus des différentes éditions du *Panorama des administrations publiques*.

Graphique 1.6. **Vers des processus inclusifs d'élaboration des politiques**



### **Ouverture et participation**

De nombreux pays de l'OCDE et pays non membres conçoivent et mettent en œuvre actuellement des réformes du secteur public inspirées des principes d'administration ouverte que sont la transparence, la responsabilité et la participation citoyenne. Plusieurs mécanismes ont été développés dans le but d'accroître la participation des citoyens au processus d'élaboration des politiques. Cela va des idées innovantes en matière de gouvernance publique, comme l'établissement participatif du budget au niveau local, à l'utilisation des réseaux sociaux pour des interactions en temps réel. Une plus grande ouverture pourrait offrir aux citoyens comme aux administrations la possibilité de produire de meilleures politiques et de meilleurs services – ce qui pourrait ensuite permettre le développement de canaux collaboratifs et plus ciblés de fourniture de services, d'engagement réciproque et de coproduction de services publics.

Les mécanismes visant à intégrer et faire participer les citoyens à un dialogue permanent et constructif n'ont jamais été aussi variés. L'existence de ces mécanismes est toutefois une condition nécessaire mais non suffisante pour renforcer l'inclusivité. Afin de récolter pleinement les fruits de processus politiques inclusifs, il faudra certainement assurer une coordination plus étroite et de meilleure qualité au niveau de la conception et de la mise en œuvre des politiques, mais aussi identifier les synergies entre les différents outils.

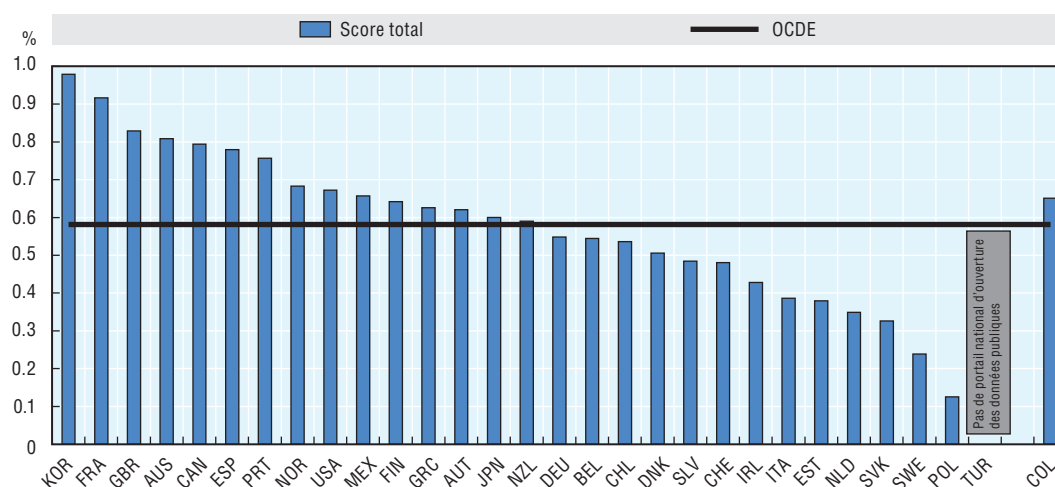
### **De l'accès à l'information vers des données ouvertes, utiles et réutilisables**

L'instauration de processus inclusifs nécessite de pouvoir accéder aux informations. Les lois sur la liberté d'information ont ouvert la voie dans ce domaine en organisant les droits des citoyens à demander des informations émanant du secteur public. En 2011, presque tous les pays de l'OCDE avaient adopté une loi sur la liberté d'information, mais avec des différences en termes d'ampleur, de portée et de mécanismes de mise en œuvre (voir OCDE, 2011c). L'essor des administrations ouvertes a entraîné une évolution des pratiques, passant d'une diffusion passive des informations (majoritairement sur demande, par exemple en vertu de la liberté d'information) à une diffusion proactive des informations par les

administrations, notamment des données publiques pouvant être largement analysées et réutilisées à grande échelle. Le terrain est ainsi préparé pour des utilisations innovantes des données publiques dans le but de créer une valeur ajoutée publique (de meilleurs services, un niveau plus élevé de transparence et de responsabilité, etc.) mais aussi privée (de la croissance économique grâce à de tout nouveaux secteurs d'activité), par exemple via la multiplication des applications pour téléphone mobile utilisant des données géospatiales. En poursuivant sur la voie de cette création commune de valeur ajoutée, les citoyens pourront disposer des ressources d'informations nécessaires pour participer de manière résolue (directement ou indirectement) à l'élaboration des politiques.

La manière dont l'inclusivité pourrait être renforcée par un accès actif aux informations peut être illustrée par l'exemple des données publiques ouvertes, qui offrent de nouveaux moyens d'autonomisation d'une nouvelle génération de citoyens, d'entreprises et d'organisations de la société civile grâce à la réutilisation de ces données et à une transparence accrue. L'indice *OURdata* de l'OCDE mesure les efforts déployés par les administrations pour appliquer la Charte du G8 pour l'Ouverture des données publiques, fondée sur la disponibilité, l'accessibilité et le soutien des administrations à la réutilisation des données, l'accent étant mis sur le portail central d'ouverture des données publiques mis à disposition dans chaque pays (voir le graphique 1.7 et la double page sur l'ouverture des données publiques). Si le processus d'application de la Charte est bien avancé dans de nombreux pays, notamment concernant la disponibilité et l'accès aux données, on constate encore des écarts importants dans le degré de soutien actif apporté par les pouvoirs publics à la réutilisation des données, par exemple via des événements spécifiques, des incitations et des programmes de formation, au sein comme en dehors des administrations publiques. Compte tenu du rythme soutenu des évolutions, certains pays sont déjà en train de lancer d'importantes réformes de leurs programmes et portails centraux d'ouverture des données publiques, ce qui pourrait entraîner des améliorations rapides de cet indicateur dans les années à venir.

Graphique 1.7. **Indice *OURdata* : des données publiques ouvertes, utiles et réutilisables**



Source : Enquête 2014 de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques.

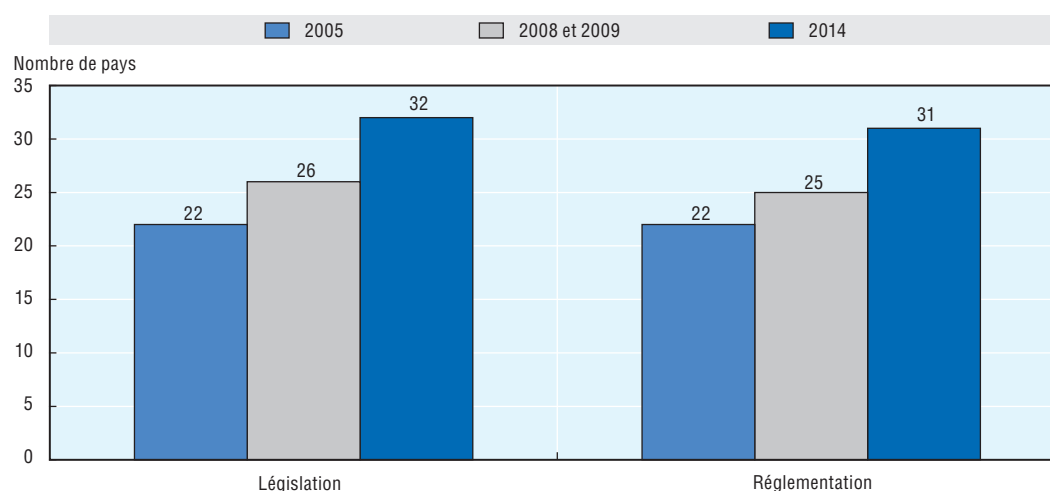
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933347711>

### **D'une consultation unilatérale à une collaboration bidirectionnelle tout au long du processus d'élaboration des politiques**

Une véritable participation citoyenne est au cœur de l'élaboration inclusive des politiques. Il faut pour cela accorder aux citoyens un rôle plus important dans les décisions qui ont trait à leur qualité de vie, non seulement par la consultation, mais aussi par la collaboration et une réflexion commune afin que les politiques reflètent et prennent en compte le point de vue de ceux qu'elles concernent. Dans l'ensemble, une participation accrue pourrait améliorer la confiance dans les institutions publiques et contribuer à réduire l'écart entre les attentes des citoyens et les réponses des pouvoirs publics, ce qui aboutirait à de meilleures politiques publiques. Mais une véritable participation doit s'appuyer sur un leadership fort et oblige à créer et développer des modes de communication adéquats, un pilotage efficace et des incitations appropriées pour faciliter l'action des administrations comme celle des citoyens.

La plupart des pays de l'OCDE se trouvent encore aux premiers stades de cette participation, même si les progrès sont importants dans certains domaines tels que la politique réglementaire. La Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires encourage ainsi les autorités à coopérer en « faisant participer activement toutes les parties prenantes au cycle d'élaboration de la réglementation et en organisant le processus de consultation de façon à optimiser la qualité et la pertinence des informations obtenues » (OCDE, 2012b). Selon l'étude de l'OCDE sur les indicateurs relatifs aux systèmes de gestion réglementaire, la majorité des pays de l'OCDE fait participer les parties prenantes au développement de la législation comme de la réglementation. Le graphique 1.8 présente la tendance observée quant au nombre de pays ayant intégré des mécanismes de consultation publique obligatoire dans le processus de développement des nouveaux projets de réglementation. En 2014, tous les pays (sauf deux et trois respectivement), avaient mis en place des consultations de ce type pour leurs textes de loi et textes réglementaires.

**Graphique 1.8. Nombre de pays où la consultation obligatoire des parties concernées par les réglementations fait partie du développement des nouveaux projets réglementaires, 2005, 2008-09 et 2014**



Source : Enquêtes 2005 et 2008/2009 de l'OCDE sur les indicateurs relatifs aux systèmes de gestion réglementaire, [www.oecd.org/regulatory-policy/indicators-RMS.htm](http://www.oecd.org/regulatory-policy/indicators-RMS.htm); Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation (à paraître), d'après l'enquête préliminaire 2014 de l'OCDE sur les indicateurs de la réglementation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933346928>

Il reste cependant des défis à relever. En effet, la consultation obligatoire des parties prenantes n'implique pas forcément celle du grand public. Onze pays sur les 35 participant à l'étude ont déclaré publier systématiquement ou fréquemment les consultations en ligne avec une invitation à les commenter, tandis que 18 pays n'auraient recours qu'occasionnellement à cette méthode (voir la double page sur l'implication des parties prenantes). Le simple fait de donner accès aux consultations publiques ne mène en outre pas automatiquement à une réelle participation des citoyens. Des obstacles supplémentaires (tels que la distance, le temps, la langue et l'accessibilité) peuvent freiner leur participation effective. Les pouvoirs publics devraient par conséquent s'efforcer de garantir, d'une part, que les citoyens sont véritablement en mesure de participer et, d'autre part, que les initiatives participatives sont plus accessibles, ciblées, pertinentes et attrayantes.

Dans bien des pays de l'OCDE, des mécanismes de consultation ont été créés et enrichis grâce aux nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC). Il n'existe toutefois aucune preuve formelle que ces technologies aient élevé de manière significative le niveau de participation citoyenne à l'élaboration des politiques. À titre d'exemple, les pays sont nombreux à publier les projets de loi sur les sites internet de l'administration publique ou à tester des outils plus innovants comme les réseaux sociaux, la production participative ou encore les outils de type wiki. Il reste aujourd'hui difficile de déterminer dans quelle mesure ces évolutions auront un impact durable sur les pratiques participatives. De plus, les parties prenantes sont encore rarement impliquées dans la phase finale du cycle de gouvernance réglementaire, c'est-à-dire la mise en œuvre et le suivi (voir les Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation, à paraître). Bien que les mécanismes de participation aient changé, la nature du processus est restée essentiellement la même qu'à l'ère pré-numérique. En tant que telles, les TIC doivent être considérées comme une condition nécessaire mais non suffisante pour atteindre un niveau élevé de participation, ainsi que pour rapprocher et prendre en compte les intérêts des différentes parties prenantes (voir la double page sur l'implication des parties prenantes).

L'utilisation des réseaux sociaux par les pouvoirs publics révèle des résultats similaires. Face à la généralisation de ces pratiques, on constate un manque de cadres d'évaluation et de comparaison efficaces, qui freine pour la compréhension de l'usage institutionnel des réseaux sociaux (voir double page sur l'utilisation des réseaux sociaux par les administrations). La Recommandation de l'OCDE sur les stratégies numériques gouvernementales reconnaît qu'il est nécessaire que ces stratégies « favorisent l'engagement et la participation des acteurs publics, privés et de la société civile à l'élaboration des politiques, la conception et la mise en œuvre des services publics » via différents mécanismes comme le développement de capacités institutionnelles et la constitution d'un « écosystème numérique public » (voir OCDE, 2014a).

### ***Produire des données probantes sur les effets redistributifs de l'élaboration des décisions***

Les mécanismes destinés à impliquer les parties prenantes tirent profit des données probantes sur les effets redistributifs potentiels des politiques tout en y contribuant. Ces données servent de base d'information au processus d'élaboration des décisions, permettant aux décideurs de mieux comprendre les impacts de leurs politiques et d'ajuster ces dernières. Il convient dans ce but de produire des informations pertinentes et d'utiliser des méthodologies telles que l'analyse coût-avantages (ACA) pour sélectionner les projets d'investissement, ou encore l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour évaluer les

effets des politiques réglementaires (voir les doubles pages sur l'analyse coût-avantages et l'analyse d'impact de la réglementation). S'ils sont bien conçus, les mécanismes de ce type peuvent aussi mettre en évidence les effets redistributifs des différentes options d'action pour les diverses parties prenantes. Depuis peu, une nouvelle génération d'outils d'évaluation permet aux gouvernements de mieux comprendre les effets redistributifs en termes d'impact sur l'environnement, sur la pauvreté ou sur l'égalité hommes-femmes (budgétisation prenant en compte la problématique hommes-femmes).

En ce qui concerne les possibilités d'investissement public, les pays de l'OCDE reconnaissent que l'ACA est un outil important pour déterminer les avantages de projets d'investissement précis. En outre, certains pays comme la France, le Royaume-Uni et le Canada ont réussi à étendre l'utilisation de cette méthode au-delà des projets d'infrastructure pour lesquels elle avait été conçue. Ce changement fait suite à l'évolution des exigences des citoyens dans des domaines tels que la protection de l'environnement, le développement technologique et l'innovation, la recherche scientifique, mais aussi la culture et les loisirs. Dans d'autres pays (Italie, Suède), l'ACA reste limitée aux grands projets d'infrastructure. Les problèmes techniques étant souvent similaires dans tous les pays, un ensemble de données est à la disposition des pays désireux d'étendre l'utilisation de l'ACA à d'autres types de projets et de politiques.

Si les pays peuvent généralement s'appuyer sur un cadre méthodologique commun bien développé pour l'évaluation économique des investissements par l'ACA, certains aspects restent insuffisamment exploités, notamment l'analyse des risques (mieux développée au Royaume-Uni, en Suède, au Canada, en Allemagne et aux Pays-Bas), ou sont quasiment inexistantes, comme la répartition des réalisations des projets entre les différents groupes (disponible uniquement au Royaume-Uni, même si une analyse qualitative des parties prenantes est mentionnée pour le Canada) ou encore l'analyse de la répartition régionale (apparemment inconnue ou mise en œuvre seulement de manière sporadique). Produire des informations plus complètes et de meilleure qualité à partir des ACA et généraliser le recours aux analyses de répartition permettrait de mieux comprendre les effets d'une politique ou d'un projet donné en matière d'inclusivité (encadré 1.1).

Dans le domaine réglementaire, les pays de l'OCDE ont tendance à évaluer les effets redistributifs de la réglementation via l'analyse d'impact de la réglementation. Cette évaluation se concentre cependant, dans la majorité des cas, sur de grandes catégories (administration publique, entreprise, collectivité) sans se pencher sur des groupes de population spécifiques ni sur les inégalités en tant que telles. Certains pays de l'OCDE utilisent également l'AIR pour assurer le suivi de différents impacts tels que ceux sur : i) les groupes sociaux défavorisés ; ii) l'égalité entre les sexes ; iii) la pauvreté ; et iv) la création d'emplois. Cette pratique reste toutefois relativement limitée et présente de nombreux problèmes méthodologiques. Les défis majeurs consistent à recueillir les informations pertinentes et à développer des modèles et des outils standardisés pour mesurer les impacts sociaux, quantifier les impacts qualitatifs et enfin pallier le manque de compétences et de ressources adéquates au sein des ministères. Par conséquent, élargir le champ d'application des méthodes d'analyse d'impact à d'autres groupes ou domaines nécessitera une approche proportionnée telle que décrite dans la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires. À titre d'exemple, l'utilisation d'outils ou de critères spécifiques pour l'analyse d'impact doit être déclenchée dès lors que les effets de la réglementation dans un certain domaine (social, environnemental) atteignent un niveau donné.

### Encadré 1.1. **L'utilisation de l'analyse coûts-avantages (ACA) au Royaume-Uni**

L'utilisation de l'ACA pour évaluer les projets d'investissement publics repose sur une longue tradition intellectuelle. Selon cette méthode, un projet est souhaitable lorsque le total des avantages d'une intervention, quels qu'en soient les bénéficiaires, est supérieur au coût de cette intervention. Les avantages sont définis comme des gains en termes de bien-être humain (utilité), les compromis qui résultent du choix entre différentes options d'action étant clairement identifiés. Le Royaume-Uni dispose de l'une des plus solides traditions d'évaluation des projets en vue de sélectionner les investissements dans le respect des contraintes budgétaires. Le Livre vert est un document de référence sur le mode d'évaluation des politiques, des programmes et des projets. S'il n'existe actuellement aucune obligation légale d'appliquer l'ACA, l'utilisation des méthodes et des cadres définis dans le Livre vert est obligatoire pour l'ensemble des politiques, programmes et projets bénéficiant du soutien de l'administration centrale. Toutes les propositions impliquant une réglementation, des dépenses ou des actifs publics sont ainsi concernées et devraient être fondées sur des données claires et objectives prouvant leur valeur sociale. La particularité du Livre vert est qu'il ne fixe pas des procédures rigides à suivre, mais fournit plutôt une démarche générale et souple vers une méthode d'analyse propice à l'élaboration objective et transparente des décisions dans le cadre des investissements publics ou d'autres propositions socio-économiques. Les consignes ne sont pas contraignantes : elles sont conçues comme des lignes directrices reflétant la pression morale qui découle de la position forte du Trésor au sein du système de délégation financière aux ministères dépensiers.

Le déroulement logique du processus d'évaluation, tel qu'il est décrit dans la dernière édition du Livre vert, est le suivant :

- définir clairement les objectifs de la politique, du programme ou du projet sous revue ;
- établir une présélection en envisageant systématiquement une longue liste d'options pour réaliser les actions choisies ;
- appliquer à la présélection l'ACA ou l'analyse coût-efficacité (ACE) selon des critères sociaux, si cette technique s'y prête, afin de retenir l'option privilégiée ;
- développer et mettre en œuvre la solution correspondant à l'option sélectionnée ;
- tenir compte des consultations tout au long de la préparation de la proposition ;
- et enfin utiliser l'ACA a posteriori comme outil permettant de tirer des enseignements pour l'action publique.

### **Rééquilibrer les processus politiques pour donner la parole à tous les groupes de population : l'exemple de la budgétisation sensible au genre**

Un autre argument en faveur de l'implication des principales parties prenantes dans le processus politique découle des tendances historiques et culturelles à la discrimination de certains groupes tels que les femmes, les minorités ethniques et les immigrés. Souvent exclus de l'élaboration des politiques, ces groupes subissent en revanche les conséquences de leurs réalisations, systématiquement biaisées. Pour corriger ces dérèglements, il est important d'intégrer des mécanismes d'équilibrage à tous les stades du processus de conception et de mise en œuvre des politiques. La budgétisation sensible au genre (BSG), qui consiste à intégrer la problématique hommes-femmes tout au long du processus budgétaire, en est un exemple. L'objectif de la BSG est d'analyser si les fonds alloués contribuent à l'égalité entre les sexes. En 2011, l'OCDE a recueilli des données sur l'application de la BSG par les pays membres (voir OCDE, 2013a). À l'époque, seuls dix pays déclaraient y avoir recours.

Mettre en œuvre la BSG supposerait d'importants changements dans la manière dont les processus types sont exécutés ainsi que dans la nature des informations générées. Dans la phase initiale, la BSG nécessite de renforcer la capacité et la réceptivité des principales parties prenantes, mais aussi de garantir l'implication de la société civile en tant que canal majeur de sensibilisation. L'analyse par les parties concernées de la mise en œuvre des politiques et des réalisations associées est décisive pour l'évaluation des inégalités générées par les politiques ainsi que des actions requises pour y remédier.

Par ailleurs, les administrations publiques jouent un rôle crucial dans la production des informations nécessaires pour analyser les effets des propositions budgétaires sur les disparités hommes-femmes. Obtenir de telles données implique de décomposer la demande correspondant à un service donné en deux catégories : celle des femmes et celle des hommes. Sans ces informations, il est difficile de mettre en relation la part de demande provenant des femmes avec l'offre prévue au budget, et ainsi d'apprécier la neutralité des propositions budgétaires. Enfin, la BSG doit être accompagnée de mécanismes garantissant l'obligation de reddition de comptes qui incombe aux organismes. En résumé, la BSG est un exemple de processus nécessitant la sensibilisation et l'implication des parties concernées afin de générer des informations permettant d'évaluer les effets des politiques publiques sur différents groupes de population.

### ***La contribution de la gestion de la performance***

L'intégration des objectifs d'inclusivité aux cadres de performance des administrations publiques peut sensibiliser à l'impact que peuvent avoir l'affectation des ressources et les décisions de mise en œuvre sur différents secteurs et groupes de population. Pour être efficaces, la budgétisation axée sur la performance et la gestion de la performance doivent être conformes aux grands indicateurs nationaux approuvés au plan politique et viser les réalisations qui sont prioritaires aux yeux des citoyens. Les cadres de gestion de la performance peuvent être améliorés uniquement grâce à un suivi et à une coordination dans l'ensemble de l'administration, avec un rôle de premier plan dévolu à l'organisme budgétaire central ou au centre de gouvernement pour garantir la prise en compte des dimensions intersectorielles.

Les informations relatives à la performance constituent également un outil clé pour les administrations désireuses d'améliorer leur transparence et leur responsabilité à l'égard du public. En plus des bonnes pratiques des administrations en matière d'établissement de rapports, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), qui réalisent traditionnellement d'importants contrôles de responsabilité financière et de conformité, effectuent de plus en plus d'audits de performance (voir la double page sur la budgétisation axée sur la performance et les ISC). Les ISC qui relèvent ce défi peuvent améliorer la transparence des administrations sur les principaux objectifs de performance, ce qui inclut les effets redistributifs.

### ***Des garde-fous pour un meilleur ancrage de l'élaboration inclusive des politiques***

Un solide système de garde-fous est une condition essentielle pour la légitimité, mais aussi l'inclusivité, de l'élaboration des politiques –, de la définition des problèmes jusqu'à l'évaluation précise des actions. Un tel système est à la base d'une gouvernance inclusive puisqu'il permet d'interpréter et d'appliquer la réglementation de manière équitable pour tous, de protéger les personnes vulnérables, de fournir des intrants indépendants et fondés sur des données probantes, et enfin de réduire les risques d'influence indue et de

corruption. De plus en plus, le défi consiste non seulement à mettre en place des structures et des mécanismes efficaces, mais aussi à créer un « écosystème » au sein duquel ceux-ci se renforcent et se complètent mutuellement dans le cadre de leurs fonctions respectives.

### **Le rôle des institutions indépendantes dans la promotion de la transparence**

Les organismes indépendants jouent un rôle important pour la promotion de la transparence dans divers domaines. Temporaires ou permanents, ils peuvent englober des entités telles que les commissions de la productivité ou les institutions budgétaires indépendantes (IBI). En substance, ces organismes peuvent fournir un avis d'expert externe sur les effets potentiels des différentes possibilités d'action et alimenter le débat public (voir OCDE, 2013a). Ce faisant, ils sensibilisent la population dans son ensemble, ainsi que les parties concernées, aux conséquences de l'action publique.

### **Transparence et responsabilité à l'égard du public**

Pour accroître l'inclusivité du processus d'élaboration des décisions, il faut d'abord admettre que ce processus est susceptible d'être accaparé par des intérêts particuliers. Les efforts déployés se révéleront vains dans la pratique si rien n'est fait pour contrecarrer la position et l'influence d'un petit groupe de personnes puissantes. Les inégalités croissantes au sein des sociétés et la concentration toujours plus forte des ressources aux mains de quelques-uns créent un cercle vicieux dans lequel ceux qui détiennent les ressources s'emparent de la conception et de la mise en œuvre des politiques pour les orienter en leur faveur, concentrant ainsi davantage les ressources et exacerbant encore les inégalités.

Les faits ont montré que les pays de l'OCDE n'étaient pas à l'abri du risque d'accaparement de leurs politiques au détriment de l'intérêt public. La crise de 2008 a révélé à quel point les politiques financières étaient monopolisées par certains acteurs, bien que le risque soit présent à des degrés divers selon le pays. Les principales formes de captation peuvent être évitées par la gestion des conflits d'intérêts, par l'amélioration de l'intégrité et de la transparence dans les pratiques de lobbying, et enfin par la garantie d'un financement équilibré de la vie politique. Forte d'une compréhension approfondie de chacun des éléments du processus d'élaboration des politiques, l'OCDE a développé un « cadre amélioré d'élaboration des politiques » en vue d'atténuer les risques de captation des politiques au niveau des individus comme des institutions.

La résistance individuelle à la captation et à la corruption est renforcée par les mesures de gestion des conflits d'intérêts, qui comprennent la divulgation des intérêts privés des décideurs publics, le suivi des divulgations et les procédures en cas de non-respect des règles. Les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts (OCDE, 2003) définissent, à l'intention des agents publics, les principes fondamentaux à appliquer pour identifier et gérer les situations de conflit d'intérêts : servir l'intérêt général, aider la transparence, promouvoir la responsabilité individuelle et créer une culture de service public capable de résister aux influences indues et à la captation des politiques. Il faut cependant prêter attention aux nouvelles préoccupations telles que le déséquilibre de la représentation dans les groupes consultatifs auprès des administrations et le phénomène du « pantouflage ».

Les groupes d'intérêts particuliers exercent leur influence par le biais du lobbying et en fournissant des ressources financières aux partis politiques et aux campagnes électorales. Afin de parvenir à des règles du jeu plus équitables pour toutes les parties prenantes dans le processus d'élaboration des politiques, l'OCDE a adopté en 2010 la Recommandation sur les



Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, qui vise à atténuer les risques de corruption et d'influence indue liés au lobbying. Tandis que ce thème fait l'objet d'une attention croissante dans les pays de l'OCDE et que l'on a observé ces dernières années une multiplication des réglementations en faveur de la transparence, le financement de la vie publique reste un point faible. En politique, l'argent est une arme à double tranchant. C'est une composante indispensable des processus démocratiques, qui permet la représentation et facilite la concurrence démocratique. Pourtant, si le financement des partis politiques et des campagnes électorales n'est pas réglementé de manière adéquate, l'argent peut aussi être un moyen d'exercer une influence indue. L'OCDE a mis au point un cadre sur le financement de la démocratie (*Framework on Financing Democracy*) qui répertorie les domaines de risques pertinents et formule des possibilités d'action afin de promouvoir des règles du jeu équitables, ainsi que la transparence et l'intégrité dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, dans le but d'éviter la captation des politiques.

La combinaison de ces mesures publiques, accompagnées de dispositions effectives en faveur d'une culture de l'intégrité dans le secteur public comme dans le secteur privé, permettra de réduire les risques de captation au sein du processus d'élaboration des politiques et posera des bases solides pour une élaboration des politiques et une croissance inclusives.

## Les politiques inclusives et leurs résultats

### Contexte

Les processus inclusifs créent des circonstances plus propices à l'élaboration de décisions éclairées en matière de politiques publiques, mais ils ne garantissent pas que ces actions aient des résultats inclusifs. Il est de plus en plus admis que l'inclusivité des réalisations des politiques est un concept multidimensionnel qui affecte non seulement le niveau de vie matériel, mais aussi le bien-être. Cet aspect est important car certains groupes de population ont tendance à concentrer différents types d'inégalités, ce qui entrave la capacité des pouvoirs publics à offrir l'égalité des chances à tous les citoyens. Les inégalités de revenus et les autres formes d'inégalité s'aggravent mutuellement et peuvent perpétuer ainsi un cercle vicieux d'exclusion et d'inégalité. À titre d'exemple, être né dans une famille défavorisée continue d'avoir un impact sur les performances d'un étudiant et sur son accès à l'enseignement supérieur, ce qui influe ensuite sur ses revenus, sa situation en matière d'emploi et son espérance de vie (encadré 1.2). Des données récentes démontrent en effet que les inégalités de revenus et les autres formes d'inégalité ont un effet négatif sur l'activité économique, la cohésion sociale, mais aussi le fonctionnement des démocraties et l'équité politique (Cingano, 2014 ; OCDE, 2015c ; OCDE, 2015d).

Depuis les années 1980, les inégalités de revenus et les autres formes d'inégalité se sont nettement accentuées dans la plupart des pays de l'OCDE, un résultat qui se creuse encore lorsque l'on examine en détail le centile supérieur (encadré 1.3). Ainsi, même pendant la récente crise financière, les revenus du groupe de population le plus aisé ont augmenté davantage (ou moins diminué) en moyenne que les revenus des personnes au bas de l'échelle. Les chiffres laissent aussi supposer pour certains groupes de population des problèmes persistants d'accès et d'égalité face à des services tels que les soins de santé et l'éducation.

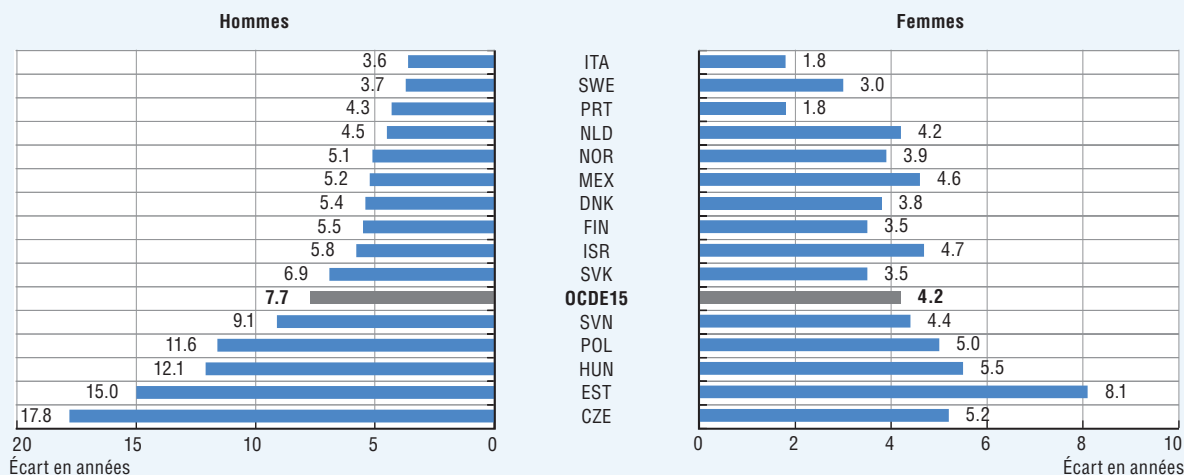
L'écart entre les revenus et la concentration accrue des revenus et des richesses au sommet de l'échelle peuvent entraver l'équité des politiques et la participation au

Encadré 1.2. **Le caractère cumulatif des inégalités**

Le revenu, le niveau d'études, l'aptitude à l'emploi et l'état de santé sont des facteurs liés entre eux. L'incapacité d'accéder à un enseignement supérieur de qualité pour des raisons financières peut, par exemple, entraîner un taux de chômage supérieur (ou des conditions d'emploi plus difficiles et instables), plus de stress et davantage de problèmes de santé physique et mentale. En outre, les personnes faisant partie de catégories de revenus inférieures ont plus de chances d'avoir des besoins non satisfaits en matière de soins de santé que les personnes des catégories supérieures, ce qui peut accroître encore les inégalités dans le domaine de la santé. L'une des inégalités les plus frappantes parmi les différents milieux socio-économiques concerne l'espérance de vie. Au sein des 15 pays de l'OCDE analysés, les personnes ayant reçu la meilleure éducation ont, à 30 ans, une espérance de vie supérieure en moyenne de 6 ans à celle des personnes disposant du niveau d'éducation le plus bas (graphique 1.9). Prendre des mesures pour réduire les inégalités de revenus et les autres formes d'inégalité peut donc avoir un effet multiplicateur et améliorer de manière significative le bien-être de la population.


Graphique 1.9. **Les personnes ayant suivi des études supérieures ont davantage de chances de gagner plus et de vivre plus longtemps**

Écart d'espérance de vie à 30 ans par sexe et par niveau d'études, 2012



Note : Les graphiques montrent l'écart d'années restant à vivre à l'âge de 30 ans entre les adultes disposant du plus haut niveau d'études (« enseignement supérieur ») et ceux disposant du plus bas niveau d'étude (« inférieur au 2<sup>e</sup> cycle du secondaire »). Les données relatives aux Pays-Bas portent sur 2011.

Source : Base de données Eurostat, complétée par les données nationales collectées dans le cadre des Statistiques de l'OCDE sur la santé pour Israël, le Mexique et les Pays-Bas.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933346932>

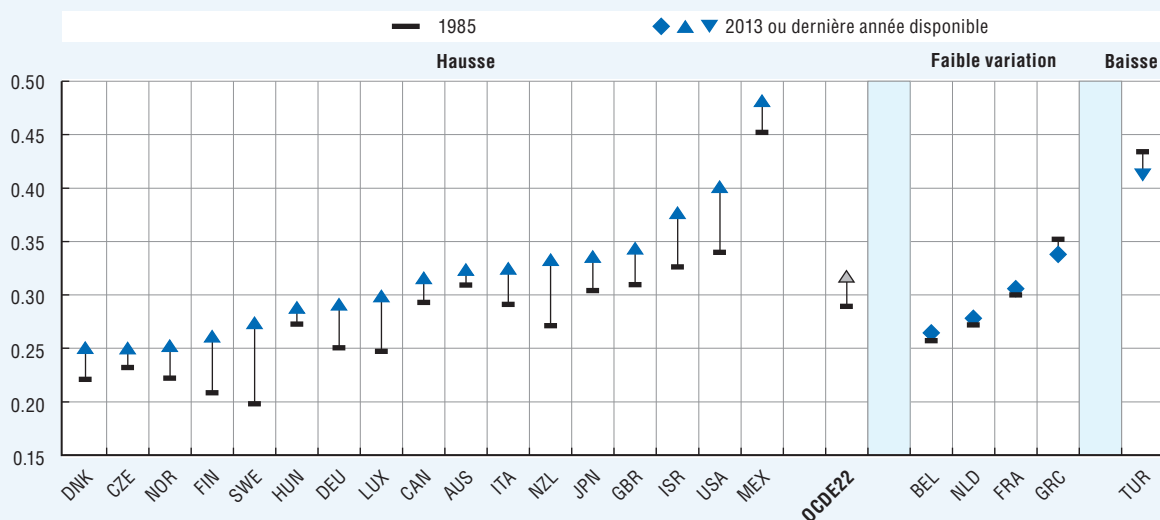
processus politique. La concentration des richesses peut en effet aggraver le risque de captation des politiques par les plus fortunés et les grandes entreprises. Elle peut se traduire par une plus grande capacité d'influence sur les résultats électoraux, les priorités législatives et les réglementations favorables (Glaeser, Scheinkman et Schleifer, 2002 ; You et Khagram, 2005). Par ailleurs, lorsque la population a le sentiment que les profits économiques reviennent inévitablement aux plus riches, cela peut entraîner une désillusion envers la politique et de faibles taux de participation aux élections, ce qui renforce encore le pouvoir des plus riches et leur capacité à peser sur les décisions publiques (Reich, 2013). Selon les paroles attribuées à Louis Brandeis (ancien juge à la Cour suprême des États-Unis) : « [...] Nous pouvons avoir une démocratie, ou avoir une

### Encadré 1.3. Tendances à moyen terme en matière d'inégalités de revenus dans les pays de l'OCDE

Les inégalités de revenus ont atteint, à la suite de la « grande récession », des niveaux jamais observés depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Les données montrent que, dans les pays développés, les inégalités de revenus se sont établies ces dernières années à des niveaux quasiment sans précédent. Dans les pays de l'OCDE, le coefficient de Gini est ainsi passé, en moyenne, de 0.29 au milieu des années 1980 à 0.32 en 2013 (graphique 1.10), le chiffre 1 désignant le plus haut niveau d'inégalité possible (OCDE, 2015c). Cette augmentation concerne presque tous les pays, y compris ceux qui affichaient des niveaux d'inégalité relativement bas (par exemple les pays nordiques). Les pays présentant des niveaux élevés au milieu des années 1980 ont également enregistré un creusement des inégalités (à l'image du Mexique, des États-Unis, d'Israël et du Royaume-Uni).


#### Graphique 1.10. Les inégalités de revenus ont augmenté entre 1985 et 2013 dans la plupart des pays de l'OCDE

Coefficients de Gini des inégalités de revenus, milieu des années 1980 et 2013, ou dernière année disponible



Note : Une « faible variation » des inégalités correspond à une modification inférieure à 1.5 point de pourcentage. Les données portent sur 2013 (ou la dernière année disponible).

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933346944>

Une autre manière de mesurer les inégalités de revenus consiste à analyser l'évolution des revenus de la tranche supérieure (1 %, 10 % ou 20 %) et de ceux de la tranche inférieure. Une récente étude de l'OCDE montre ainsi que la proportion des 1 % les plus riches dans le total des revenus avant impôts a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE au cours des trente dernières années (OCDE, 2015d). De plus, en 2010, le revenu moyen des 10 % de personnes les plus riches correspondait à 9.5 fois le revenu des plus pauvres, contre 7 fois il y a 25 ans (OCDE, 2011a ; OCDE, 2015d) – soit des niveaux similaires à ceux que l'on observait à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (Piketty, 2014).

Durant la récente crise économique et financière, l'écart entre les plus riches et les plus pauvres a continué de se creuser. Dans les pays de l'OCDE, en moyenne, les personnes situées dans le décile supérieur de l'échelle des revenus ont subi, entre 2007 et 2011, une diminution plus faible de leur revenu relatif que les personnes situées dans le décile inférieur (voir le chapitre 11 : Les principaux résultats de l'action publique).

concentration des richesses entre les mains de quelques-uns, mais nous ne pouvons pas avoir les deux » (Dilliard, 1941).

La hausse des inégalités a des répercussions sur l'équité perçue, ce qui implique des risques de fraude effective et de corruption, ainsi qu'une perte de confiance des citoyens dans les autorités publiques. Des écarts de revenus croissants et un accès inégal aux services centraux que sont l'éducation et la santé peuvent accentuer l'insatisfaction de la population et la polarisation des opinions politiques, entraînant potentiellement une plus forte instabilité sociale (OCDE, 2015d). Lorsque l'inégalité en matière de revenus et de richesses est plus marquée, les gens ont moins de scrupules à escroquer les autres (Mauro, 1998) et à pratiquer l'évasion fiscale (Owsiak, 2003 ; Uslaner, 2003). En se fondant sur des données probantes issues de la *World Values Survey* et sur les analyses de la Banque mondiale concernant la corruption, J.S. You et S. Khagram (2005) ont révélé que les inégalités avaient la même incidence négative sur la corruption perçue et effective que le niveau de développement d'un pays.

En plus de son impact sur le bon fonctionnement des démocraties, la hausse des inégalités peut aussi peser sur la croissance économique (encadré 1.4). Les administrations publiques disposent d'un éventail de leviers d'action destinés à empêcher le creusement des inégalités ainsi qu'à les réduire (notamment via la redistribution des revenus et les transferts en nature), mais l'évaluation des compromis et des synergies entre les différentes options peut aider à mieux fournir les résultats attendus.

#### Encadré 1.4. **Analyse de l'impact des inégalités sur la croissance économique**

Certaines études ont souligné les effets négatifs que peut avoir la hausse des inégalités de revenus sur la croissance économique dans les pays développés. Une récente étude de l'OCDE affirme qu'une baisse des inégalités équivalant à un point du coefficient Gini sur une échelle de 100 (ce coefficient étant la principale mesure des inégalités de revenus) pourrait se traduire par une hausse de la croissance cumulée de 0.8 p.p. du PIB dans les 5 années suivantes (soit 0.15 p.p. par an) (Cingano, 2014). Cette étude indique en outre que l'impact positif global sur les performances économiques est plus important si la baisse des inégalités est obtenue en augmentant le revenu des personnes les moins favorisées – ces dernières ayant tendance à consommer une plus forte proportion de leur revenu disponible – plutôt qu'en réduisant les revenus des plus aisés. Les inégalités peuvent avoir un effet négatif sur la demande intérieure, la productivité (moins d'investissement dans le capital humain de la part des personnes à revenu modeste) et les investissements (Cingano, 2014 ; OCDE, 2015c).

De nouvelles données portent à croire qu'une plus grande redistribution des revenus et des paiements de transfert plus importants n'ont aucun impact négatif sur la croissance économique, en particulier dans les pays présentant déjà un niveau élevé d'inégalités de revenus. Une récente étude menée par le Fonds monétaire international n'a trouvé aucune preuve de corrélation négative entre la redistribution et la croissance économique dans les pays de l'OCDE (Ostry et al., 2014). Au contraire, une plus grande redistribution a un effet positif direct et indirect (via des inégalités plus faibles) sur la croissance économique. Ces résultats ont été obtenus en utilisant un indicateur de la redistribution mesurant uniquement les impôts et les transferts directs, sans prendre en compte les effets redistributifs des services en nature fournis par les pouvoirs publics pour la santé et l'éducation, qui, en théorie, ne feraient que confirmer cette conclusion.

### **Leviers d'action destinés à réduire les inégalités de revenus et les autres formes d'inégalité**

Les pouvoirs publics disposent d'un éventail d'outils pour réduire les inégalités de revenus et les autres formes d'inégalité, parmi lesquels :

1. politiques fiscales et de transferts sociaux (assurance chômage, aide sociale, subventions salariales, allocations familiales, prestations de retraite, crédits d'impôt, etc.) ;
2. politiques de l'emploi et politiques relatives au processus de négociation salariale ;
3. prestations en nature via les services publics et les dépenses pour l'éducation, la santé et les autres services importants, qu'ils soient fournis par le secteur public ou privé ;
4. leviers réglementaires tels que la réduction des obstacles aux débouchés économiques ;
5. et plus largement, renforcement de l'État de droit, réduction des statuts particuliers ou des lacunes, et garantie de processus inclusifs de développement des politiques ainsi que d'une mise en œuvre efficace de ces politiques (voir la section sur les processus inclusifs d'élaboration des politiques).

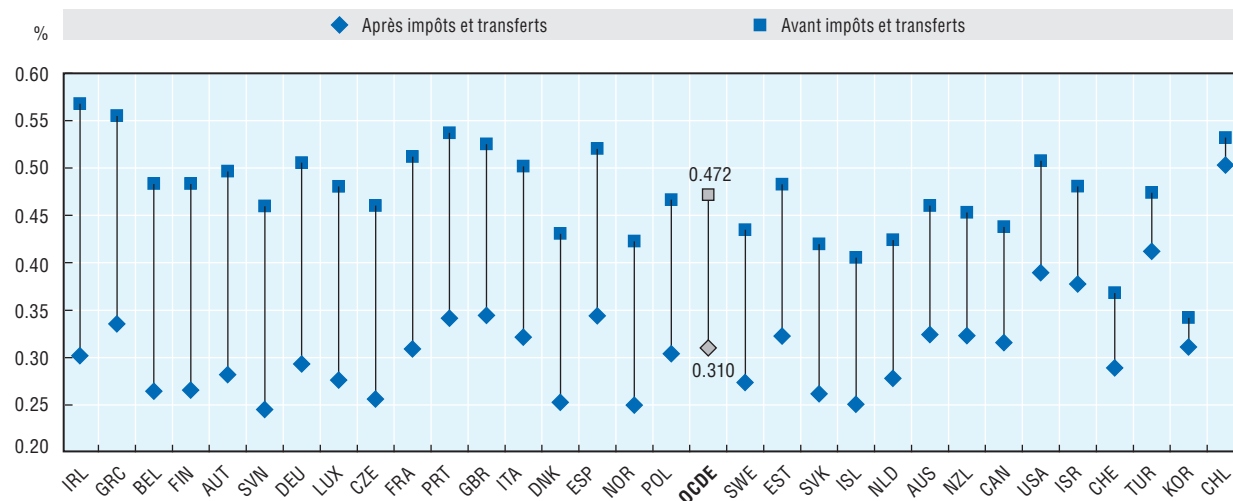
Comme l'ont souligné beaucoup d'observateurs, la réduction des inégalités ne peut pas passer uniquement par les impôts et les transferts publics ; la plupart du temps, une approche plus large et multidimensionnelle est nécessaire pour obtenir un impact plus important, ce qui implique de combiner les services publics tels que les politiques d'emploi, d'éducation et de santé avec une conception et une mise en œuvre efficaces des actions (Reich, 2011 ; 2013 ; Piketty, 2014 ; OCDE, 2008a ; 2012 ; 2015d). Il est ainsi crucial d'évaluer les compromis, les synergies et les complémentarités entre ces différents leviers d'action.

### **Une redistribution efficace grâce à la conception des systèmes fiscaux et de transferts**

Les administrations publiques peuvent redistribuer les revenus via les politiques fiscales et de transferts sociaux. Lorsqu'ils sont bien conçus, les transferts monétaires publics, de même que l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales, peuvent jouer un rôle majeur dans la réduction des inégalités de revenus marchands (graphique 1.11). Les effets d'une politique publique de redistribution des revenus peuvent être mesurés en comparant le coefficient de Gini avant et après impôts et transferts. En 2011, la plupart des pays de l'OCDE étaient en mesure d'obtenir une réduction assez importante des inégalités de revenus marchands par l'intermédiaire des impôts et transferts, à l'exception du Chili et de la Corée (même si, dans ce dernier pays, les inégalités de revenus marchands avant impôts et transferts étaient nettement moins élevées que dans les autres pays). Les réductions les plus importantes pouvant être attribuées à l'intervention publique ont été observées en Irlande (26 p.p.) et en Grèce (22 p.p.), deux pays gravement touchés par la crise financière et économique mondiale.

Cependant, si l'on compare avec les années 80, le système fiscal et le système de transferts de la plupart des pays de l'OCDE sont devenus moins redistributifs, tandis que les inégalités de revenus marchands se sont aggravées. Dans la majorité des cas, cette accentuation rapide entre les années 80 et la fin des années 2000 n'a pas été contrebalancée par des politiques fiscales plus redistributives. L'écart entre les revenus marchands a continué de se creuser alors que l'effet stabilisateur des impôts et des transferts sur les inégalités de revenus des ménages s'est généralement atténué, en particulier depuis le milieu des années 90. En outre, malgré les gains importants des personnes à hauts revenus dans certains pays, l'impôt sur le revenu a joué un rôle relativement mineur dans la compensation des tendances à la hausse des inégalités, notamment en raison de la

Graphique 1.11. Différences entre les inégalités de revenus avant et après impôts et transferts publics 2011



Note : Les données relatives à la Belgique portent sur 2010 et non 2011. Les données pour l'Australie et les Pays-Bas portent sur 2012 et non 2011.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933347787>

diminution considérable, au fil du temps, des taux d'imposition des hauts revenus (OCDE, 2012a). Les variations des chiffres du chômage ainsi que les réformes des critères d'attribution des prestations semblent aussi avoir eu un impact majeur sur l'évolution des inégalités de revenus nets dans certains pays de l'OCDE (OCDE, 2011a).

### Rôle de l'organisation du marché du travail

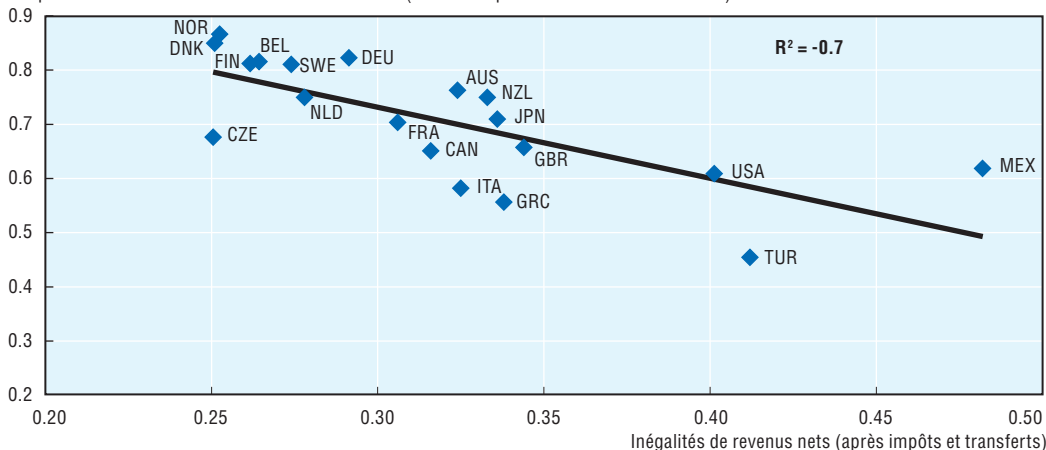
La protection des droits des travailleurs peut également constituer un levier important pour réduire les inégalités de revenus marchands, mais aussi pour obtenir des politiques fiscales et de transferts sociaux plus redistributives. Certaines données indiquent que la perte de pouvoir et d'influence des syndicats au cours des dernières décennies pourrait représenter l'un des facteurs expliquant le creusement des inégalités de revenus avant et après impôts (Reich, 2013). Les employeurs ont ainsi subi moins de pression en faveur d'une hausse progressive des salaires. La protection des droits du travail, qui inclut le droit des travailleurs à une négociation collective, est un élément essentiel de l'État de droit et garantit que la voix de ce groupe de population sera effectivement entendue. De manière générale, d'après les données provenant du *World Justice Project* et de la base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, les pays dans lesquels les droits fondamentaux des syndicats sont bien respectés ont tendance à afficher des niveaux moins élevés d'inégalités de revenus (graphique 1.12). De plus, les décisions judiciaires et le droit du travail sont traditionnellement influencés par les actions des pouvoirs publics, qui jouent un rôle de médiateur dans les négociations et les conflits de toutes sortes entre les employeurs et les syndicats.

Les politiques de l'emploi et la revalorisation du salaire minimum peuvent avoir de multiples effets sur les inégalités, même si les compromis et les synergies doivent être soigneusement examinés. L'un des défis majeurs pour les décideurs consiste à faciliter et à encourager l'accès à l'emploi pour les groupes sous-représentés (OCDE, 2011a). Les pouvoirs publics peuvent ainsi privilégier les politiques destinées à augmenter les taux d'emploi des populations issues de l'immigration, des milieux socio-économiques moins

### Graphique 1.12. À la recherche de preuves... Une meilleure protection des droits des travailleurs peut-elle contribuer à réduire les inégalités de revenus ?

Corrélation entre la protection effective des droits du travail (composite) et les inégalités de revenus nets

Respect effectif des droits fondamentaux du travail (indice composite de 0 = faible à 1 = élevé)



Note : Les données de l'indice de l'Etat de droit portent sur 2014. Les données relatives au coefficient de GINI portent sur 2013.

Source : Indice de l'Etat de droit du World Justice project ; Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933346958>

favorisés et des jeunes. En outre, aider les femmes à mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale est un moyen décisif de créer une économie dans laquelle tout le monde peut être impliqué et contribuer aux activités économiques. Par ailleurs, comme évoqué plus haut, il est capital de se concentrer sur l'évolution des revenus du bas de l'échelle pour lutter efficacement contre les inégalités (OCDE, 2015d). L'une des manières d'accroître les faibles revenus est de relever le salaire minimum. Il faut toutefois étudier scrupuleusement les éventuelles corrélations négatives dans ce domaine, sans compter que l'efficacité de telles politiques peut varier en fonction du pays. Des salaires minimums élevés peuvent en effet éloigner encore davantage certaines personnes du travail et mener à un renforcement du secteur informel. Des données récentes suggèrent cependant que dans certains pays, un salaire minimum relativement élevé peut se révéler très efficace pour resserrer l'échelle des revenus du travail (OCDE, 2012a).

#### **Investir dans le capital humain et garantir un accès égal à l'éducation**

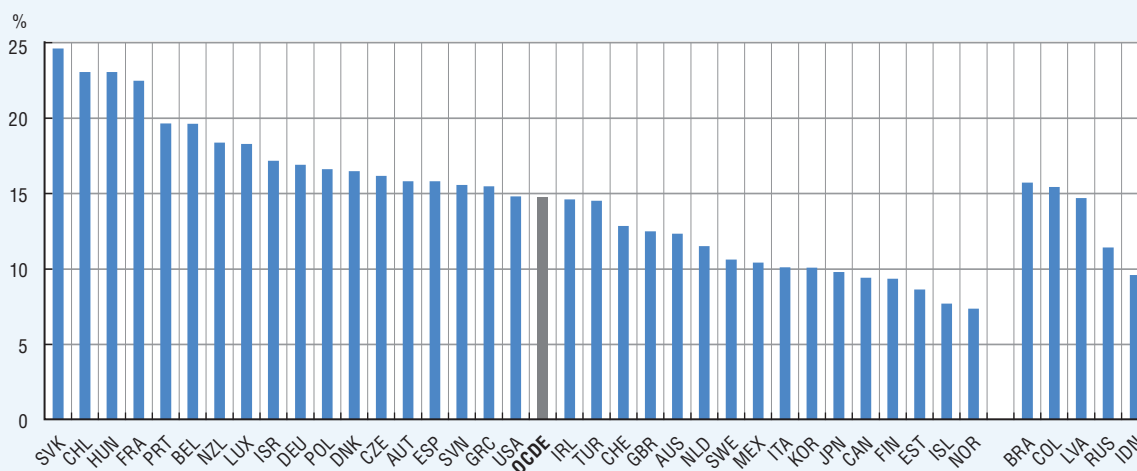
Le soutien des pouvoirs publics en faveur de l'éducation et du développement des compétences, en particulier auprès des groupes vulnérables, est un facteur déterminant à long terme pour combattre les inégalités de revenus et les autres formes d'inégalité. Les chiffres laissent penser que les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés continuent d'obtenir des résultats scolaires inférieurs et d'avoir moins de chances de suivre et d'achever des études supérieures (encadré 1.5).

Les études menées par l'OCDE démontrent que les personnes plus instruites gagnent plus, ont moins de chances d'être au chômage durant leur vie, sont en meilleure santé, font davantage confiance aux autres et participent plus activement à la vie sociale (OCDE, 2015d). Par conséquent, améliorer l'accès à l'éducation dès la petite enfance, garantir la répartition équitable des ressources pédagogiques, renforcer la qualité du personnel enseignant grâce à des programmes d'apprentissage tout au long de la vie et enfin


### Encadré 1.5. L'écart de performance persistant des élèves issus d'un milieu socio-économique défavorisé peut avoir un impact sur leur capacité à accéder à l'enseignement supérieur et au marché du travail

L'accès à l'enseignement supérieur dépend au moins en partie des performances des élèves pendant leur scolarité primaire et secondaire. Le milieu socio-économique d'un individu reste un bon indicateur pour prévoir ses résultats scolaires. Dans les pays de l'OCDE, en moyenne, environ 15 % de la variation des performances des élèves en mathématiques est imputable à leur milieu socio-économique (OCDE, 2014b) (voir le chapitre 12 : Au service des citoyens, et le graphique 1.13). De plus, grandir dans une famille défavorisée où les parents ont un niveau d'études peu élevé est souvent gage de plus faibles ressources financières pour les études supérieures. Cette situation est exacerbée lorsque le système éducatif n'offre pas suffisamment d'aide aux élèves issus de milieux défavorisés pour égaliser les chances d'accès à l'enseignement supérieur.

Graphique 1.13. Pourcentage de variance des scores PISA en mathématiques imputable au milieu socio-économique, 2012



Source : OCDE (2014), Résultats du PISA 2012 : Savoirs et savoir-faire des élèves (version révisée), OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933348110>

Dans la plupart des pays de l'OCDE, le milieu socio-économique des élèves influe de manière significative sur leur accès à l'enseignement supérieur et sur leurs futurs niveaux de revenu. Malgré une nette amélioration de l'accès à l'éducation au cours des cinquante dernières années, plus de 50 % des étudiants suivant des études supérieures en 2013 avaient au moins un parent disposant d'un niveau d'études équivalent, tandis que seulement 10 % des enfants dont les parents n'ont pas obtenu de diplômes de fin d'études secondaires sont inscrits à l'université. Le niveau d'éducation des parents et le milieu socio-économique ont également un fort impact sur la situation en matière d'emploi et sur les revenus des enfants. Dans certains pays, l'avantage salarial associé au fait d'avoir grandi dans une famille plus instruite dépasse 20 % (OCDE, 2010a).

augmenter l'accessibilité et le soutien financier destinés aux étudiants de l'enseignement supérieur peut aider à promouvoir une société plus égalitaire. De nombreux pays ont procédé entre 2007 et 2013 à des coupes budgétaires importantes en matière d'éducation, dans le cadre de programmes d'austérité plus larges, ce qui peut non seulement avoir un impact sur leur capacité à se frotter à la concurrence et à prospérer dans une économie de plus en plus fondée sur la connaissance, mais qui peut aussi exacerber les inégalités à moyen et long terme.



### Garantir l'accès financier et géographique aux soins de santé

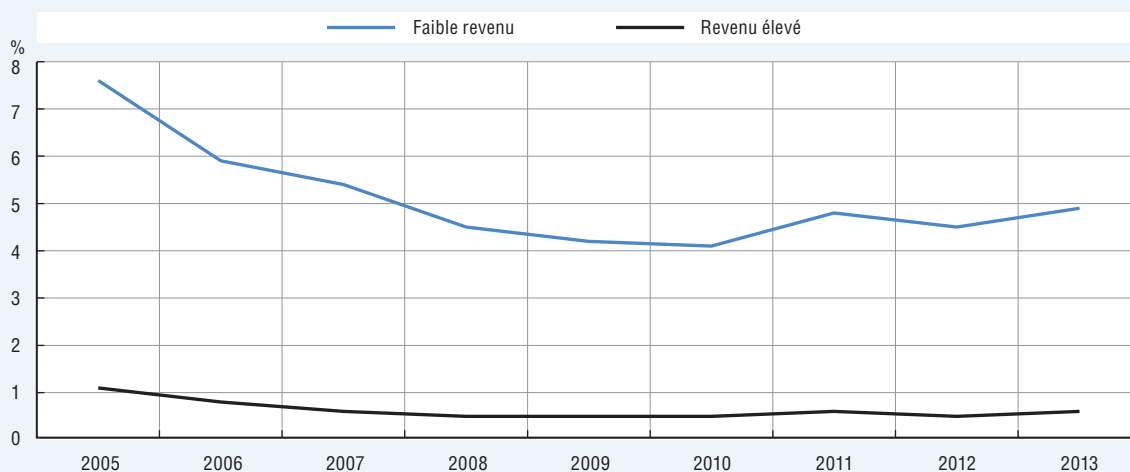
Garantir l'accès aux soins de santé pour tous les membres de la population, indépendamment de leur capacité à payer et de leur localisation, permet d'améliorer leurs chances d'être présents sur le marché du travail et de profiter de la croissance de l'économie et de l'emploi. Dans tous les pays de l'OCDE membres de l'Union européenne, les personnes à faible revenu ont plus de chances d'avoir des besoins en matière de soins de santé non satisfaits pour des raisons financières (encadré 1.6). Les administrations publiques peuvent

#### Encadré 1.6. Après des années d'amélioration, les besoins en soins non satisfaits déclarés par les intéressés ont augmenté entre 2010 et 2013 dans les pays de l'UE pour les personnes à faible revenu

L'accès financier aux soins de santé s'est détérioré dans plusieurs pays de l'OCDE pendant la « grande récession ». Si presque tous les pays de l'OCDE ont mis en place et maintenu une couverture universelle pour les soins de santé, nombre d'entre eux ont réduit le niveau de prise en charge de différents services et médicaments, alourdissant ainsi le fardeau des dépenses directes à la charge des ménages. Cette évolution peut créer des obstacles aux soins de santé, en particulier pour les groupes de population à faible revenu qui doivent dépenser une proportion plus élevée de leur revenu disponible pour les soins de santé lorsque les versements directs augmentent. Dans tous les pays européens, les personnes à faible revenu étaient ainsi, en 2013, plus susceptibles de déclarer des besoins en soins non satisfaits que leurs concitoyens au revenu élevé (graphique 1.14). L'écart était particulièrement important en Hongrie, en Italie et en Grèce. La raison la plus couramment invoquée par les personnes à faible revenu pour la non-satisfaction de leurs besoins est le coût des soins. En moyenne, dans les pays de l'Union européenne, ce groupe de population avait en 2013 huit fois plus de chances de déclarer des besoins en soins non satisfaits pour des motifs financiers que les personnes plus favorisées.

#### Graphique 1.14. En moyenne, dans l'UE, les personnes à faible revenu ont huit fois plus de chances de déclarer des besoins en soins non satisfaits pour des motifs financiers

Besoins en soins non satisfaits pour des motifs financiers selon le niveau de revenu (moyenne des 27 de l'UE) (2005-13)



Source : Statistiques européennes sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC), 2013.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933346969>

Les systèmes de santé des pays de l'OCDE offrent des degrés de couverture divers dans le domaine des biens et services de santé. Dans la plupart des pays, la prise en charge par l'État est plus élevée pour les soins hospitaliers et les consultations médicales, tandis que les dépenses directes à la charge des patients sont supérieures pour les médicaments et les soins dentaires et optiques (lunettes). Il en résulte une plus grande proportion de besoins en soins non satisfaits pour ces dernières catégories de biens et services de santé.

donc améliorer l'accès aux services concernés en réduisant les obstacles financiers. Contrairement au système de santé à financement public, théoriquement fondé sur les besoins, les versements directs à la charge des ménages reposent sur leur capacité à payer. Lorsque le financement des soins de santé devient plus dépendant de ces versements directs, la charge se déplace en principe vers ceux qui utilisent le plus les services et donc, potentiellement, des ménages à haut revenu vers les ménages à bas revenu, qui ont souvent des besoins plus importants en matière de soins. En 2012, dans les pays de l'OCDE, environ 3 % en moyenne de la consommation totale des ménages était consacrée aux frais médicaux (voir le chapitre 12 : Au service des citoyens, ). Dans certains pays particulièrement touchés par la crise et où la couverture publique d'une partie des biens et services de santé a été réduite, la part des dépenses à la charge des patients a progressé ces dernières années.

L'accès aux soins médicaux nécessite également un nombre adéquat et une répartition correcte de médecins sur tout le territoire. Dans les pays de l'OCDE, la densité de médecins est invariablement supérieure dans les zones urbaines, ce qui reflète la concentration des services spécialisés tels que la chirurgie, mais aussi le fait que les médecins préfèrent pratiquer en milieu urbain. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, différents types d'outils ont été utilisés pour attirer et retenir les médecins dans les zones insuffisamment desservies, parmi lesquels des incitations financières (comme une subvention d'installation ponctuelle) ou encore des versements récurrents (comme des garanties de revenus ou des primes) (OCDE, 2013b).

### ***Promouvoir une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour concevoir des politiques réglementaires plus efficaces***

Dans un grand nombre de domaines tels que le marché du travail, les marchés de produits, l'éducation et la santé, les politiques réglementaires sont de puissants outils pour les administrations désireuses d'offrir une meilleure égalité des chances en matière économique et de réduire la discrimination. La crise économique et financière de 2008 a renforcé la nécessité et l'importance d'un cadre réglementaire performant pour la transparence et l'efficacité des marchés, avec les incitations appropriées. L'existence de cadres réglementaires équitables, transparents et clairs constitue également une condition fondamentale pour faire face efficacement aux défis économiques et sociaux qui se posent dans une société. Les chiffres indiquent par exemple que des réglementations de qualité peuvent avoir un impact positif important sur la réduction des discriminations fondées sur la race et le sexe au sein du marché du travail, via l'introduction de mesures spécifiques favorables à ces groupes de population (OCDE, 2014f). De plus, les politiques réglementaires peuvent aussi influencer directement sur la répartition des revenus, par exemple via la déréglementation de certains marchés de produits, la modification des transferts sociaux, des mécanismes de fixation des salaires ou encore le pouvoir de négociation des travailleurs (OCDE, 2015d). Pour aller vers une croissance plus inclusive et des sociétés inclusives, il est essentiel de connecter entre elles les différentes réglementations et de faire en sorte que leurs effets redistributifs soient évalués de manière rigoureuse et systématique.

### ***Renforcer l'État de droit et garantir une mise en œuvre efficace des politiques***

La conception de politiques publiques inclusives, prenant en compte leurs effets redistributifs, est certes importante, mais elle peut finalement avoir un impact très faible si ces politiques ne sont pas mises en œuvre efficacement. Le fait d'augmenter le taux d'imposition des plus hauts revenus et du capital, par exemple, peut s'avérer inutile pour

réduire les inégalités de revenus si cette action ne s'accompagne pas d'une amélioration des mécanismes d'application et d'une lutte contre l'évasion fiscale.

## Conclusion

Créer les conditions d'une croissance inclusive a de nombreuses implications pour les administrations publiques. Celles-ci peuvent par exemple chercher à mettre en place des effectifs internes plus représentatifs de la société, ou encore développer des politiques via de nouvelles méthodes reposant davantage sur des données probantes, sur un dialogue constructif et sur la participation des citoyens, tout en favorisant la transparence et la responsabilité. Les pouvoirs publics peuvent aussi améliorer l'inclusivité en garantissant l'évaluation systématique et rigoureuse des effets redistributifs de chaque politique et de chaque décision sur les inégalités de revenus et les autres formes d'inégalité. Traditionnellement, les administrations étudient les effets d'une politique donnée sur des réalisations particulières, prises isolément. Or la réduction des inégalités nécessite une approche plus intégrée, à l'échelle de l'ensemble de l'administration, capable de mesurer les impacts multidimensionnels, les compromis et les synergies des politiques publiques. Les politiques fiscales, par exemple, peuvent avoir un impact sur les réalisations en matière d'environnement, de santé et d'éducation. Si des dépenses publiques de santé plus élevées ont potentiellement des effets positifs sur l'emploi et les revenus, elles peuvent aussi entraîner une fiscalité plus lourde et, partant, une moindre consommation matérielle. En outre, ces évaluations d'impact de la redistribution devraient probablement se concentrer sur les points de distribution (revenu médian) plutôt que sur la moyenne. La publication du niveau de vie multidimensionnel de l'OCDE, axé sur le revenu médian des ménages et sur trois dimensions du bien-être (chômage, revenu du ménage et espérance de vie), va d'ailleurs clairement dans cette direction (OCDE, 2014).

Les données probantes sur les stratégies et les outils disponibles sont encore incomplètes, et il faudra davantage d'éléments pour mieux appréhender la relation entre l'action publique et la croissance inclusive. Avoir conscience des enjeux que représentent le rétablissement de la confiance des citoyens et l'amélioration de l'efficacité des politiques constitue cependant un point de départ. Un meilleur accès aux services publics et un niveau supérieur de qualité et d'efficacité de ces services, par exemple, n'ont pas seulement un impact direct sur des résultats concrets tels que l'espérance de vie ou le niveau d'études, ils semblent aussi renforcer l'inclusion sociale par d'autres biais, comme l'amélioration de l'accès et de la participation au marché du travail, la réduction des disparités entre les sexes et l'augmentation de la mobilité sociale et des débouchés existentiels en général. Si ces résultats sont souhaitables en soi, ils se révèlent aussi, de plus en plus, des ingrédients nécessaires pour améliorer de manière globale la croissance et le bien-être. Afin de mieux comprendre l'impact du secteur public sur la croissance inclusive, les administrations doivent continuer à chercher dans cette voie, tout en recueillant les données probantes indispensables pour étayer leurs efforts.

## Bibliographie

- Cingano, F. (2014), « Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 163, OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwvxv6j-en>.
- Dilliard, I. (1941), « Mr. Justice Brandeis, Great American; Press Opinion and Public Appraisal », *The Modern View Press*, Saint Louis, Missouri.

- Florio, M., S. Gastaldo et I. Loudiyi (2015), « The Use of Cost-Benefit Analysis for Capital Investment Planning in OECD Countries », *Journal on Budgeting*, OCDE, Paris, à paraître.
- Galor, O. et J. Zeira (1988), « Income Distribution and Investment in Human Capital: Macroeconomics Implication », *Document de travail*, n° 197, Département d'économie, Université hébraïque.
- Galor, O. et J. Zeira (1993), « Income Distribution and Macroeconomics », *Review of Economic Studies*, vol. 60, 35-52.
- Glaeser, E.L., J. Scheinkman et A. Shleifer (2003), « The Injustice of Inequality », *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, pp. 199-222.
- Local Government Group (2010), *Local Government Demographics*, Local Government Association Analysis and Research.
- Mauro, P. (1997), « Why Worry About Corruption? », *Dossiers économiques*, n° 6, Fonds monétaire international, Washington, DC, [www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/FT/ISSUES6/issue6.pdf](http://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/FT/ISSUES6/issue6.pdf).
- Mauro, P. (1998), « La corruption : causes, conséquences et voies à explorer », *Finances & Développement*, Fonds monétaire international, 11-14 mars.
- OCDE (2003), *Recommandation du Conseil sur les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/fr/gov/ethique](http://www.oecd.org/fr/gov/ethique).
- OCDE (2005), *Questionnaire de l'OCDE relatif aux indicateurs de la réglementation*, [www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/45336904.pdf](http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/45336904.pdf).
- OCDE (2007), *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service: Report on Implementation*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/corruption/ethics/39691164.pdf](http://www.oecd.org/corruption/ethics/39691164.pdf).
- OCDE (2008a), *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044210-fr>.
- OCDE (2008b), *L'emploi public : Un état des lieux*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264055902-fr>.
- OCDE (2009a), *Panorama des administrations publiques 2009*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr>.
- OCDE (2009b), *Regulatory Management Systems' Indicators Survey*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47829549.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47829549.pdf).
- OCDE (2010a), *Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social : L'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage (Volume II)*, PISA, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091528-fr>.
- OCDE (2010b), *Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves – Performance des élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences (Volume I)*, PISA, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097643-fr>.
- OCDE (2011a), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119550-fr>.
- OCDE (2011b), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.
- OCDE (2012a), « Peut-on à la fois réduire les inégalités de revenus et stimuler la croissance ? », in OCDE, *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2012-fr>.
- OCDE (2012b), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2013a), *Panorama des administrations publiques 2013*, OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-fr).
- OCDE (2013b), *Panorama de la santé 2013 : Les indicateurs de l'OCDE 2013*, OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/health\\_glance-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-fr).
- OCDE (2013c), *Panorama des régions de l'OCDE 2013*, OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-fr).
- OCDE (2014a), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques de modernisation de l'administration publique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2014b), *Regards sur l'éducation 2014 : Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-fr>.
- OCDE (2014c), *La gouvernance des régulateurs, Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222649-fr>.

- OCDE (2014d), *Indicateurs de systèmes de gestion réglementaire de l'OCDE*, [www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/indicateursdesystemesdegestionreglementaire.htm](http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/indicateursdesystemesdegestionreglementaire.htm).
- OCDE (2014e), *Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/social/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf](http://www.oecd.org/social/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf).
- OCDE (2014f), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en>.
- OCDE (2015a), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation*, OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2015b), *Promoting Inclusive Growth Through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment*, GOV/RPC(2015)4, OCDE, Paris.
- OCDE (2015c), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/81989c83-fr>, à paraître.
- OCDE (2015d), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en>.
- Ostry, J.D., A. Berg et C.G. Tsangarides (2014), « Redistribution, Inequality, and Growth », Département des études du FMI, *Staff discussion note*.
- Owsiak, S. (2003), « The Ethics of Tax Collection », *Finance and Common Good*, 13/14: 65-77.
- Piketty, T. (2014), *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Seuil, Paris.
- Pitts, D.W. et L.R. Wise (2010), « Workforce Diversity in the New Millennium: Prospects for Research », *Review of Public Personnel Administration*, vol. 30, n° 1, pp. 44-69.
- Reich, R. (2011), *Le jour d'après... : Sans réduction des inégalités, pas de sortie de crise !*, Vuibert, Paris.
- Reich, R. (2013), *Beyond Outrage: What Has Gone Wrong with Our Economy and Our Democracy, and How to Fix It*, édition complétée, Vintage, New York.
- Reich, R. (2015), *Saving Capitalism: For the Many Not the Few*, Knopf, New York.
- Simon, P. (2007), « Statistiques 'ethniques' et protection des données dans les pays du Conseil de l'Europe », *Rapport d'étude*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Strasbourg.
- Stiglitz, J.E. (2012), *Le prix de l'inégalité, Les liens qui libèrent*, Actes Sud Editions, Paris.
- Uslaner, E.M. (2002), *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge University Press, New York.
- Uslaner, E.M. (2003), « Trust and Civic Engagement in East and West », in G. Badescu et E.M. Uslaner (dir. pub.), *Social Capital and the Transition to Democracy*, Routledge, Londres.
- Uslaner, E.M. (2008), *Corruption, Inequality and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*, Cambridge University Press, New York.
- World Justice Project (2014), *The Rule of Law Index 2014*, World Justice Project, Washington, DC.
- You, J.S. et S. Khagram (2005), « A Comparative Study of Inequality and Corruption », *American Sociological Review*, vol. 70 (février), pp. 136-157.



Extrait de :  
**Government at a Glance 2015**

Accéder à cette publication :  
[https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2016), « Une administration inclusive pour une société plus inclusive », dans *Government at a Glance 2015*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-6-fr](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-6-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).