

Programme pour la promotion d'un dialogue franco-allemand sur la protection sociale

COMPTE RENDU DE LA SÉANCE N°8

Répartition des revenus et inégalités sociales. Impact de la protection sociale sur la réduction des inégalités

Conférence introductive de

M. Michael FÖRSTER,
Analyste des politiques sociales à l'OCDE

Débat ouvert par une brève intervention de :

Mme Magda TOMASINI, Sous-directrice de l'Observation de la Solidarité, DREES
M. Henri STERDYNIAK, Directeur du Département économie de la mondialisation, OFCE

Maison Heinrich Heine (Paris), le 7 juin 2012

La dernière séance de ce cycle de huit conférences-débats sur la protection sociale allemande, organisé conjointement par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales et de la Santé et le Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), a été introduite par **Catherine ZAIDMAN, Sous-directrice « Synthèses, études économiques et évaluation » à la DREES** et **René LASSERRE, Directeur du CIRAC**.

Répartition des revenus et inégalités sociales

Dans un premier temps, **Michael FÖRSTER** a précisé que ces cinq dernières années, la question des inégalités avait dépassé la sphère sociale pour atteindre la sphère économique. L'étude *Toujours plus d'inégalité* de l'OCDE soulève trois questions :

- quelle est l'ampleur des inégalités des revenus nets des ménages ;
- quels facteurs déterminent l'évolution des inégalités ;
- quelles sont les leçons à tirer pour les responsables politiques ?

Les résultats de cette étude montrent que les inégalités de revenus ont progressé dans la majorité des pays de l'OCDE, y compris dans les pays traditionnellement égalitaires, aussi bien pendant les périodes d'embellie conjoncturelle que de récession. Par ailleurs, les inégalités ont progressé surtout en haut de l'échelle des revenus.

Selon l'analyste des politiques sociales à l'OCDE, l'utilisation du terme « inégalité » doit être clairement précisée. La définition la plus restreinte concerne les inégalités de salaire, au niveau des emplois à plein temps ou de l'ensemble des salariés. Celle-ci s'élargit progressivement pour aboutir aux inégalités de revenu disponible « ajusté », correspondant au niveau de vie. Les inégalités de revenu disponible « élargi » intègrent en outre la valeur des services en nature (d'éducation, de santé et de prise en charge de la dépendance).

L'accroissement des inégalités peut s'expliquer par trois facteurs macroéconomiques :

- la « mondialisation » (l'ouverture commerciale et l'intégration financière ayant impulsé des réformes politiques et institutionnelles) ;
- le progrès technique, qui a bénéficié davantage aux travailleurs hautement qualifiés ;
- les réformes institutionnelles et politiques (libéralisation, dérégulation...), qui ont visé à promouvoir la croissance et la productivité. Il faut noter à ce titre que le développement des réglementations diffère entre la France et l'Allemagne.

À cette échelle, l'augmentation du capital humain a compensé en grande partie la hausse des inégalités.

S'ajoutent à cela deux facteurs d'ordre microéconomique :

- les changements de la structure de l'emploi, avec l'accroissement de l'emploi à temps partiel et des contrats de travail non standards. Par ailleurs, le nombre d'heures travaillées a reculé davantage parmi les bas salaires en Allemagne qu'en France, où on constate une baisse du nombre d'heures travaillées plus modérée pour les plus riches et les plus pauvres que pour le reste de la population. Enfin, le taux de pauvreté des personnes vivant au sein de ménages sans emploi est nettement plus élevé en Allemagne qu'en France ;
- l'évolution de la configuration familiale. En effet, davantage de personnes vivent de leur propre revenu ou avec des partenaires percevant des revenus similaires (on parle alors d'« homogamie »), ce qui favorise l'accroissement des inégalités.

Enfin, le rôle de la redistribution reste primordial :

- les systèmes de fiscalité et de prestations compensent davantage les inégalités de revenus marchands en France et en Allemagne que pour la moyenne des pays de l'OCDE, mais l'effet compensateur de ces systèmes s'amointrit. La croissance des prestations sociales n'a pas suivi le rythme de la croissance des salaires réels. En outre, les dépenses orientées vers des prestations « inactives » (par ex. préretraites) ont conduit à des taux d'activité réduits et à une plus grande inégalité en termes de revenus marchands ;
- dans l'analyse des dépenses publiques sociales, il faut tenir compte aussi bien des transferts monétaires (comme les allocations chômage et les allocations familiales) que des services en nature (relatifs à l'éducation, à la santé, au logement et à l'accueil des jeunes enfants). L'effet redistributif des services en nature est plus marqué en France qu'en Allemagne.

À l'aune de ces éléments, l'action publique porte sur trois grands axes : les réformes des systèmes fiscaux et de prestations, les mesures pour un emploi durable et les politiques d'éducation. Les transferts gouvernementaux ont un rôle important à jouer, de même que la garantie de l'accès à des services publics de qualité. Il s'agit en outre d'examiner les dispositions fiscales sous l'angle d'une plus grande équité, de faire progresser l'emploi, de faciliter et encourager l'accès à l'emploi pour tous et de miser sur la formation initiale et continue.

Interventions des discutants français

Magda TOMASINI est revenue sur l'évolution des inégalités en France. Entre 1996 et 2004, les inégalités se sont réduites en raison d'un rattrapage des classes moyennes par les niveaux de vie des personnes les plus modestes. Cette évolution a été suivie d'une augmentation des inégalités, l'écart se creusant entre les niveaux de vie situés au-dessus du 9^e décile et le reste de la population. Ce phénomène, qualifié de creusement des inégalités par le haut, n'est pas seulement dû à l'augmentation de l'éventail des revenus salariaux : il est davantage lié aux revenus du patrimoine par unité de consommation.

Le taux de pauvreté monétaire correspond à la proportion de personnes dont le niveau de vie se situe à 40 %, 50 % et 60 % du niveau de vie médian. Quel que soit le seuil choisi, l'enquête SILC d'Eurostat dévoile un taux plus élevé en Allemagne qu'en France. En outre, l'intensité de la pauvreté, soit l'écart relatif entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté, est plus élevée outre-Rhin. Si le risque de pauvreté en emploi est du même ordre dans les deux pays, pour les personnes au chômage en revanche, il est nettement plus fort en Allemagne qu'en France (avec respectivement 70,3 % et 33,5 % pour un seuil de pauvreté situé à 60 % du revenu médian).

De ce côté-ci du Rhin, le RSA activité a eu un impact plus limité que prévu sur le nombre de personnes pauvres (- 150 000 personnes), en raison notamment de l'importance considérable du non-recours à l'allocation. Magda TOMASINI s'est dès lors interrogée sur l'impact qu'a pu avoir *Hartz IV* sur la pauvreté.

Aussi bien en France qu'à l'international, l'approche du niveau de vie se fonde uniquement sur les revenus. Or, le coût du logement (plus modéré en Allemagne) et les transferts en nature doivent également être pris en considération dans l'étude des inégalités, notamment pour les comparaisons internationales.

Par la suite, **Henri STERDYNIAK** a souligné l'intérêt du rapport *Toujours plus d'inégalité* de l'OCDE, qui montre le creusement des inégalités dans la plupart des pays développés, en particulier dans les pays scandinaves et en Allemagne. Selon lui, ce constat pose problème car ces mêmes pays sont considérés comme les mieux adaptés à la mondialisation, tandis que les pays fidèles au modèle social européen (tels que la France) ont des difficultés d'insertion dans la mondialisation.

Henri STERDYNIAK a salué le fait que le rapport présente la question des inégalités comme une question économique, puisque la croissance des inégalités fragilise l'économie des pays développés. Il a regretté que l'impact de la mondialisation sur l'emploi des non-qualifiés comme celui de la globalisation financière et de la modification du mode de gestion des entreprises (avec le développement des contrats précaires et l'externalisation du travail) n'aient pas été suffisamment mis en évidence. En outre, la question de l'immigration n'a pas été abordée.

À la lumière de cette étude, il apparaît que le temps de travail et la part des salaires dans la valeur ajoutée ont reculé en Allemagne, tandis qu'ils sont restés stables en France. Bien que maintenus, les systèmes de protection sociale redistributifs ont connu une certaine dégradation dans les deux pays, avec la non-indexation de certaines prestations sur l'évolution des revenus. Par ailleurs, les stratégies d'incitation à l'emploi, qui se développent dans de

nombreux pays, se traduisent par la réduction des prestations d'assistance et des indemnités de chômage. Elles supposent en outre la création massive d'emplois non qualifiés, assortis de faibles salaires et de temps de travail réduits. Néanmoins, la situation semble moins grave en France avec le RSA, la prime pour l'emploi et les exonérations de cotisations sociales.

Henri STERDYNIK a ensuite regretté que le sujet de la pauvreté des enfants n'ait pas été abordé. Or, la France est particulièrement concernée en raison de son nombre important de familles nombreuses, dont le niveau de vie est plus faible malgré les allocations familiales et le quotient familial. Il a évoqué ensuite la question de la fiscalité. Le système français est plus redistributif que le système allemand, en raison de l'existence d'un impôt de solidarité sur la fortune et de plus fortes taxes sur les successions, les dividendes et les revenus d'intérêt.

Selon le Directeur du Département économie de la mondialisation de l'OFCE, le rapport de l'OCDE constitue une critique importante et utile d'une politique ayant laissé les inégalités se développer avec la mondialisation, la globalisation financière, la concurrence fiscale et la prétendue modernisation de la protection sociale. Néanmoins, il estime que les remèdes proposés, comme la promotion de l'éducation, restent peu convaincants. Il faudrait plutôt se demander quelles sont les actions menées par l'OCDE ou la Commission européenne pour lutter contre les tendances profondes qui poussent au creusement des inégalités. Actuellement, les mesures de restrictions budgétaires proposées, axées sur la baisse des dépenses publiques et sociales plutôt que sur la hausse des impôts, sont en contradiction avec le discours de lutte contre les inégalités. Or, la hausse des inégalités porte une part de responsabilité dans la venue de la crise économique.

Discussion finale

Au cours de la phase de débat qui a suivi ces interventions, **Michael FÖRSTER** a indiqué qu'une forte augmentation des inégalités peut avoir des conséquences à la fois sociales, économiques (sur la consommation des ménages) et politiques (du fait de la concentration du pouvoir politique parmi les catégories les plus aisées).

En réponse à la question de Magda TOMASINI sur l'impact des réformes *Hartz*, Michael FÖRSTER a précisé qu'il était pratiquement impossible de distinguer les effets structurels avant et après la crise et les effets des réformes proprement dites.

Pour conclure ce séminaire franco-allemand sur la protection sociale, **Catherine ZAIDMAN** s'est demandé s'il existait en France et en Allemagne une stratégie cohérente de croissance qui permette d'améliorer l'emploi et de réduire les inégalités, et quel rôle devait jouer le système de protection sociale. Sur ce point, les approches et les constats divergent. Au cours des diverses séances, il est apparu que le modèle allemand actuel était porteur d'emploi et de croissance malgré l'augmentation des inégalités. Dix ans auparavant, le modèle français semblait plus favorable que le modèle allemand. Dès lors, pourrait-il exister des politiques coordonnées permettant une croissance globale dans la zone euro, voire à l'échelle mondiale, dans un contexte chahuté au niveau financier ?

Solène HAZOUARD