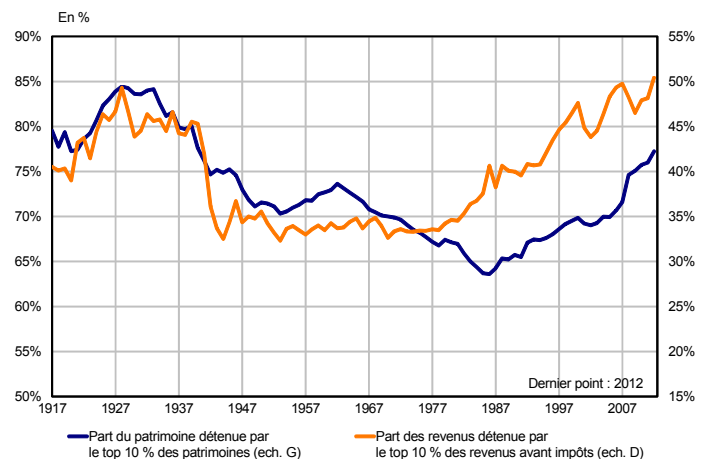


Inégalités, pauvreté et mobilité sociale aux États-Unis : un enjeu économique et social d'envergure

- Aux États-Unis, les inégalités de revenu et de richesse ont augmenté depuis la fin des années 1970, leur hausse n'ayant été que temporairement interrompue par la crise, en 2007. Parallèlement, après avoir été divisé par deux entre la fin des années 1950 et le début des années 2000, le taux de pauvreté a nettement progressé et a aujourd'hui retrouvé son niveau du milieu des années 1960. Enfin, à l'opposé de la représentation traditionnelle du rêve américain, la mobilité sociale aux États-Unis est depuis des décennies l'une des plus faibles des pays de l'OCDE.
- Les explications à ces évolutions des inégalités, de la pauvreté et de la mobilité sociale sont nombreuses mais loin d'être toutes consensuelles. Trois grands facteurs explicatifs peuvent être distingués : (i) *la transformation progressive du marché du travail* en lien avec le développement technologique, qui s'est traduite par une polarisation croissante des emplois entre ceux très qualifiés et bien rémunérés et les emplois peu qualifiés, faiblement rémunérés ; (ii) *les difficultés du système éducatif à jouer le rôle d'ascenseur social* et à répondre aux besoins croissants en main d'œuvre qualifiée du secteur privé ; (iii) *l'effet redistributif limité du système fiscal-social* qui ne corrige que modérément les inégalités de revenu.
- Si les implications des inégalités sur la croissance font encore l'objet de débats, un nombre croissant d'études montre qu'elles constitueraient un frein à la croissance. Notamment, le creusement des inégalités limiterait l'accumulation de capital humain en réduisant les possibilités d'instruction d'un nombre croissant de défavorisés. En outre, la propension à consommer des ménages les plus pauvres étant supérieure à celle des plus aisés, l'accroissement d'inégalités de revenu pèserait à terme sur la consommation. La hausse des inégalités n'a pour l'instant eu qu'un impact limité sur l'économie américaine : ses effets négatifs semblent avoir été masqués dans les années 2000 par une forte hausse de l'endettement des ménages. Depuis la crise de 2007, le durcissement des conditions d'accès au crédit des ménages devrait limiter le risque d'un retour à un niveau d'endettement non soutenable. La poursuite de la hausse des inégalités pourrait alors commencer à peser sur la croissance, à moins d'un redressement des salaires des plus modestes, à la faveur d'un relèvement du salaire minimum au niveau local ou fédéral, voire à la seule initiative d'entreprises.
- Pour lutter contre les effets de l'accroissement de la pauvreté et des inégalités, des économistes et organisations internationales préconisent de larges réformes structurelles, telles que l'amélioration de la formation des chômeurs ou la réduction des niches fiscales en faveur des plus aisés. Néanmoins, si l'ensemble des économistes américains s'inquiète du haut niveau de la pauvreté et de la faiblesse de la mobilité sociale, ils restent plus divisés vis-à-vis des inégalités.

États-Unis : une montée tendancielle des inégalités



Source : Congressional Budget Office, novembre 2014.

1. Les niveaux de plus en plus élevés d'inégalités et de pauvreté ainsi que la faiblesse de la mobilité sociale relativement aux autres pays alimentent l'insatisfaction sociale des Américains

1.1 Depuis la fin des années 1970, les États-Unis enregistrent une hausse tendancielle des inégalités de revenu et de richesse

Les inégalités de revenu avant impôt -mesurées par un indice de Gini (cf. encadré 1)- auraient augmenté de près de 20 % entre 1979 et 2011¹ selon le Congressional Budget Office² (CBO), alors que les inégalités de patrimoine auraient progressé d'un peu de moins de 10 % entre 1983 et 2010³ selon E. Wolff⁴. Cet accroissement des inégalités se caractérise notamment par une concentration de plus en plus forte des revenus et des richesses parmi les ménages les plus aisés. Le dernier centile⁵ (également appelé « top 1 % ») de revenu et celui de patrimoine détenait respectivement 20 % du total des revenus avant impôt en 2013 et 42 % du patrimoine en 2012 (cf. graphiques 1). Pour le dernier décile⁶ (également appelé « top 10 % ») de revenu et celui de patrimoine, ces parts passent respectivement à 49 % et 77 %⁷ sur ces mêmes années.

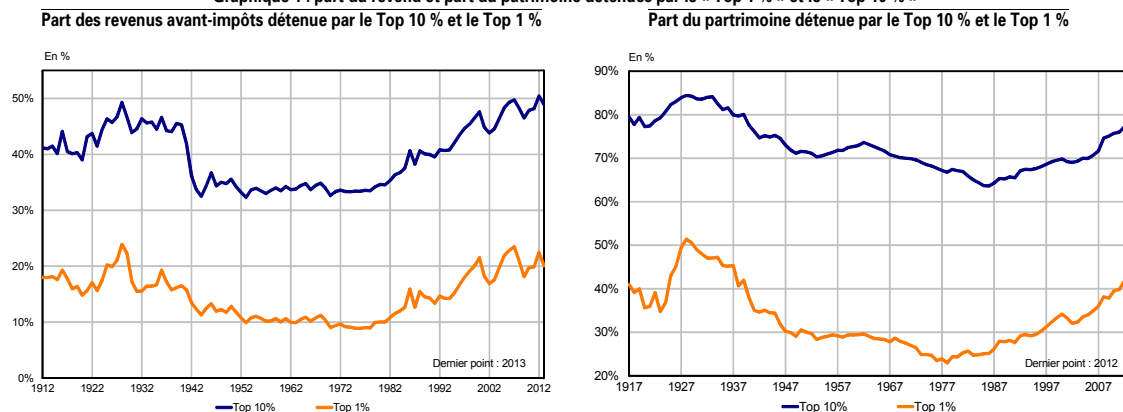
La concentration croissante des revenus s'explique d'abord par l'augmentation marquée des salaires du top 1 % entre 1979 et 2011. Les salaires du dernier centile ont en effet progressé en moyenne de +3,5 % par an en termes réels. Ce dynamisme contraste fortement avec l'évolution des salaires du reste de la population : la progression des salaires réels de l'ensemble des Américains n'aura été en moyenne que de +0,7 % par an entre 1979 et 2011 (cf. graphique 2). Les revenus

non salariaux (dont ceux du capital) auront contribué à renforcer ces inégalités salariales.

La progression des inégalités de revenu depuis les années 1970 n'a été remise en cause que temporairement par la crise de 2007. Si le revenu réel avant impôt des 1 % les plus aisés a nettement diminué entre 2007 et 2009 (-36 %)⁸, cette baisse a été effacée depuis. Ainsi en 2012, le top 1 % captait près de 91 % des gains de revenu observés depuis la fin de la récession, tirant à nouveau les inégalités de revenu à la hausse. Néanmoins, l'augmentation rapide des rémunérations du top 1 % a été de nouveau temporairement interrompue en 2013. Cette baisse des revenus réels avant impôt du top 1 % ne doit toutefois pas être surinterprétée, car elle est liée à l'entrée en vigueur de mesures de durcissement de la fiscalité⁹, ainsi une partie de leurs revenus de 2013 a été versée par anticipation en 2012, avant l'entrée en vigueur de la hausse d'imposition. Parallèlement, les inégalités de richesse ont continué à progresser pendant la crise et la part des richesses détenues par le top 10 % est passée de 72 % en 2007 à 77 % en 2012¹⁰.

Au regard des comparaisons internationales, les inégalités sont particulièrement importantes aux États-Unis et ce depuis des décennies. Au sein des pays de l'OCDE, les États-Unis apparaissent en effet parmi les moins bien classés selon le critère du niveau des inégalités de revenu (cf. graphique 3) : ils ont même reculé d'un rang entre 1985 et 2011.

Graphique 1 : part du revenu et part du patrimoine détenues par le « Top 1 % » et le « Top 10 % »

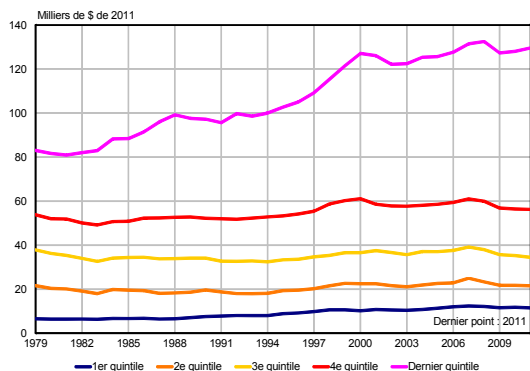


Source : base de données issue des travaux de E. Saez et T. Piketty (2014), UC Berkeley.

Source : données de l'étude de E. Saez et G. Zucman, (2014), "Wealth inequality in the United States since 1913: evidence from capitalized income tax data", NBER.

- (1) L'indice de Gini des revenus avant impôt aux États-Unis est passé de 0,40 en 1979 à 0,47 en 2011. La progression de l'indice de Gini après impôt sur cette même période apparaît d'ampleur équivalente (celui passant de 0,36 à 0,44).
- (2) CBO (2014), "The distribution of Household Income and Federal Taxes, 2011".
- (3) L'indice de Gini du patrimoine aux États-Unis est passé de 0,80 en 1983 à 0,87 en 2010.
- (4) Wolff E. (2012), "The Asset Price Meltdown and the Wealth of the Middle Class", NBER working paper 18559.
- (5) Il s'agit des 1 % d'individus les plus aisés, du point de vue des revenus ou du patrimoine selon la situation.
- (6) Il s'agit des 10 % d'individus les plus aisés, du point de vue des revenus ou du patrimoine selon la situation.
- (7) Les données de revenu de T. Piketty diffèrent de celles du Congressional Budget Office (CBO) qui ne prennent notamment pas en compte les gains en capital. Selon les estimations du CBO, le top 1 % et le top 10 % détenaient respectivement 15 % et 37 % des revenus avant impôts en 2011 contre 20 % et 48 % calculés par T. Piketty. Le niveau de concentration des revenus peut donc être débattu en fonction de la mesure de revenu prise en considération mais le diagnostic de la concentration de plus en plus forte des revenus parmi les ménages les plus aisés reste inchangé.
- (8) Saez E. (2015), "Striking it richer: The Evolution of Top Incomes in the United States (Updated with 2013 preliminary estimates)", UC Berkeley.
- (9) En particulier, les taux marginaux d'imposition les plus élevés sur les revenus ordinaires ainsi que sur les gains en capital et dividendes ont été respectivement relevés de 35 % à 39,6 % et de 15 % à 20 % à la suite des accords dits du *fiscal cliff*.
- (10) Saez E. et Zucman G. (2014), "Wealth inequality in the United States since 1913: Evidence from capitalized income tax data", NBER working paper 20625.

Graphique 2 : salaire moyen par quintile de revenu avant impôt*



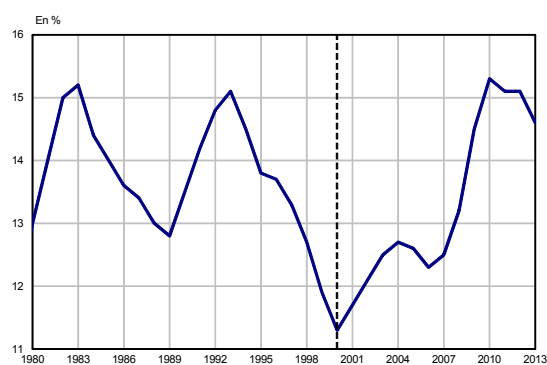
Source : CBO, calculs : DG Trésor.

* La population est triée par ordre croissant des revenus avant impôt et divisée en 5 groupes de même taille : le 1^{er} quintile représente le groupe ayant les revenus les plus faibles et le dernier les revenus les plus importants.

1.2 À la progression tendancielle des inégalités s'ajoute une remontée de la pauvreté depuis le début des années 2000, fortement accentuée par la crise

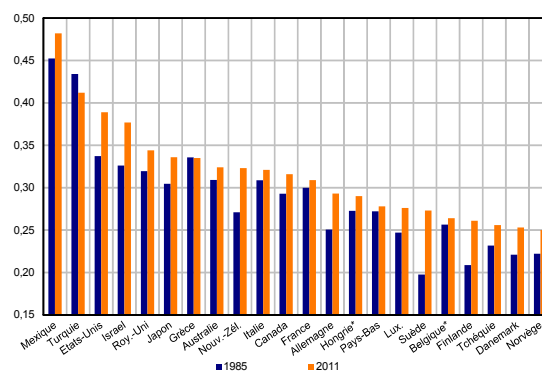
Selon la mesure du *Census Bureau*, le taux de pauvreté (calculé comme la proportion de la population dont les revenus ne sont pas suffisants pour lui assurer un niveau de vie estimé comme minimum par le *Census* ; cf. encadré 2) a oscillé entre 11 % et 15 % de la population depuis les années 1980 (cf. graphique 4).

Graphique 4 : taux de pauvreté aux États-Unis depuis les années 1980



Source : Census Bureau.

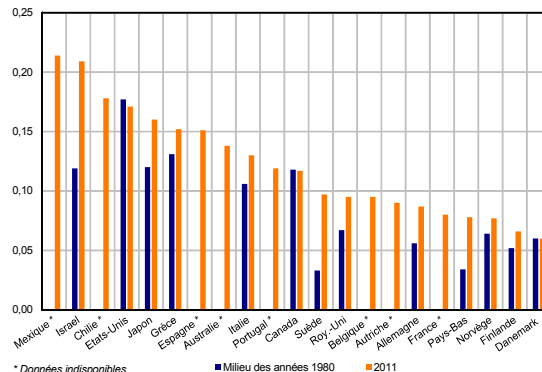
Graphique 3 : évolution de l'indice de Gini des revenus avant impôt de pays de l'OCDE entre 1985 et 2011



Source : OCDE, données de 2010.

Après avoir atteint un minimum historique en 2000 (à 11,3 %), le taux de pauvreté est remonté au cours de la décennie à son niveau le plus élevé sur la période (autour de 15 %). Malgré la reprise rapide de l'activité aux États-Unis, le taux de pauvreté n'a pas amorcé de baisse significative depuis, et est revenu à un niveau proche de celui du milieu des années 1980. Les États-Unis restent en 2011, comme au milieu des années 1980, parmi les pays de l'OCDE ayant le plus fort taux de pauvreté (cf. graphique 5).

Graphique 5 : évolution du taux de pauvreté de pays de l'OCDE entre mi-1980 et 2011



Source : OCDE.

Encadré 1 : Inégalités de revenu et indice de Gini

Le terme « inégalités de revenu » englobe en réalité une grande diversité de situations. En effet, si le terme inégalité renvoie, sans équivoque, aux différences au sein d'une population, les revenus dont il est question peuvent être de natures diverses. Il peut s'agir, en particulier, des types de revenus suivants :

- des revenus avant impôt : il s'agit des revenus du travail augmentés des revenus du capital, des gains en capital (profits nets réalisés de la vente d'actifs) et des transferts sociaux ;
- des revenus après impôt : il s'agit des revenus avant impôt diminués des impôts sur le revenu.

Ces différentes mesures offrent un regard légèrement différent sur les inégalités.

L'indice, ou coefficient, de Gini est un indicateur synthétique variant entre 0 et 1, qui permet de mesurer les inégalités de revenu. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite de tous les revenus. À l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire où tous les revenus sauf un seraient nuls. Le niveau d'inégalité est donc d'autant plus fort que l'indice de Gini est élevé. Par ailleurs, une diminution entre deux dates d'un indice de Gini indique que les inégalités considérées se sont réduites entre ces dates.

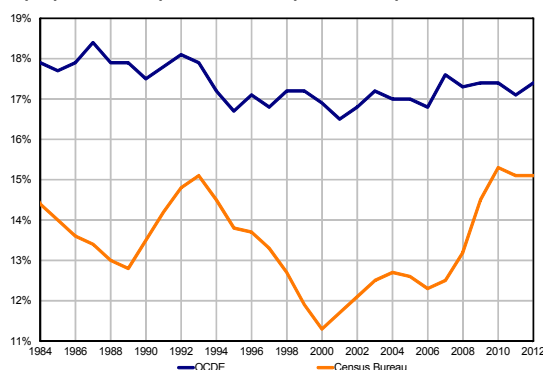
Encadré 2 : Les mesures du taux de pauvreté

Les autorités fédérales américaines publient un **seuil absolu de pauvreté**, exprimé en termes nominal ou réel (*i.e.* ajusté de l'inflation). Cette mesure absolue est basée sur le coût actualisé à l'année considérée d'un panier minimum de denrées alimentaires, défini en 1963 : **le seuil de pauvreté est alors calculé comme 3 fois la valeur de ce panier minimum de denrées** et est ajusté en fonction de la taille du ménage et de l'âge des membres du ménage. Ainsi, selon le *Census Bureau*, en 2013, un ménage d'un individu de moins de 65 ans (resp. de plus de 65 ans) vit sous le seuil de pauvreté si ses revenus avant impôt et hors transferts sociaux en nature sont inférieurs à 12 119 \$ (resp. 11 773 \$) ; à titre de comparaison, un ménage sans enfant de deux individus de moins de 65 ans vit sous le seuil de pauvreté si ses revenus sont inférieurs à 15 600 \$.

Cette définition absolue de la pauvreté adoptée par les autorités fédérales contraste avec l'approche relative privilégiée par la vaste majorité des pays de l'OCDE. Dans cette approche, les ménages sont typiquement jugés en situation de pauvreté lorsque leur revenu total est inférieur à 50 % ou 60 % du revenu médian national.

Les statistiques de l'OCDE permettent ainsi d'effectuer une comparaison internationale du niveau et de l'évolution de la pauvreté relative (*cf.* graphique 6). Selon l'OCDE, le taux de pauvreté relatif serait nettement plus élevé que celui en terme absolu, mais aurait augmenté sur la période récente dans une proportion beaucoup plus faible qu'estimé par les mesures du *Census Bureau*.

Graphique 6 : taux de pauvreté mesurés par l'OCDE et par le *Census Bureau*



Source : OCDE, *Census Bureau*.

1.3 La mobilité sociale aux États-Unis serait l'une des plus faibles parmi des pays de l'OCDE

Selon une étude de M. Corak¹¹, les États-Unis seraient, derrière l'Italie et le Royaume-Uni, le pays ayant la mobilité sociale la moins importante parmi douze pays de l'OCDE analysés (*cf.* tableau 1).

Prise en référence par le *Congressional Research Service* (CRS¹²) et l'OCDE¹³, cette étude présente l'un des rares classements de mobilité sociale disponibles à ce jour. Le CRS cite également une étude de Jantti *et al.*¹⁴ concluant que la mobilité sociale aux États-Unis est relativement plus faible pour les enfants dont les parents appartiennent au premier quintile de revenu. En revanche, **le degré de mobilité sociale pour les trois quintiles intermédiaires de revenu serait comparable à celui des autres pays développés.** Par ailleurs, la mobilité sociale aux États-Unis serait restée relativement inchangée -et relativement faible- au cours des dernières décennies. Une étude du NBER¹⁵ de janvier 2014 conclut notamment que les personnes entrant actuellement sur le marché du travail ont autant de chances de se déplacer vers le haut de l'échelle des revenus (comparé à leurs parents) que les enfants nés dans les années 1970.

La faiblesse de la mobilité sociale ainsi que la progression des inégalités sont perçues de plus en plus clairement par les ménages américains (*cf.* encadré 3) qui expriment un sentiment de paupérisation et de déclassement.

Tableau 1 : estimation du degré de mobilité sociale via l'élasticité intergénérationnelle des revenus

	Élasticité intergénérationnelle des revenus*
Danemark	0,15
Norvège	0,17
Finlande	0,18
Canada	0,19
Australie	0,26
Suède	0,27
Allemagne	0,32
Espagne	0,40
France	0,41
États-Unis	0,47
Italie	0,48
Royaume-Uni	0,50

* L'élasticité intergénérationnelle des revenus témoigne de la corrélation entre les revenus d'une personne et ceux de ses parents : plus elle est élevée et plus le degré de mobilité sociale du pays concerné est considéré comme faible.

Source : Corak M. 2006, "Chasing the same dream, climbing different ladder: Economic Mobility in the United States and Canada".

(11) *Cf.* Corak M. (2006), "Chasing the same dream, climbing different ladder: Economic Mobility in the United States and Canada".

(12) CRS (2012), "The US distribution and Mobility: Trends and International Comparisons".

(13) OECD (2010), "Economic policy reform: Going for growth, 2010".

(14) Jantti M. *et al.* (2006), "American Exceptionalism in a New Light: A Comparison of Intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and the United States", Institute for the Study of Labor (IZA).

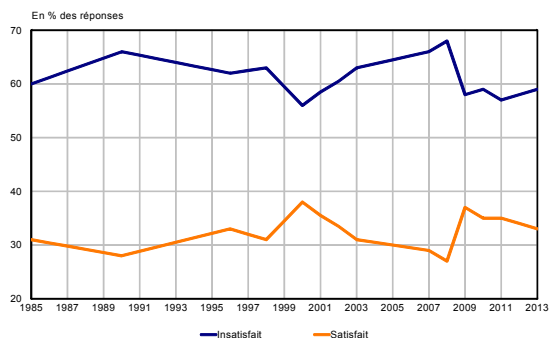
(15) Raj. Chetty *et al.* (2014), "Is the United States still a land of opportunity? Recent trends in intergenerational mobility", NBER.

Encadré 3 : Résultats de sondages relatifs au sentiment des Américains sur la progression des inégalités et de la faiblesse de la mobilité sociale

Un nombre croissant de sondages a été effectué sur le thème des inégalités et de la mobilité sociale. Ceux-ci doivent être interprétés avec précaution, leurs résultats variant substantiellement en fonction de la formulation des questions posées aux Américains. Néanmoins, ils semblent indiquer que :

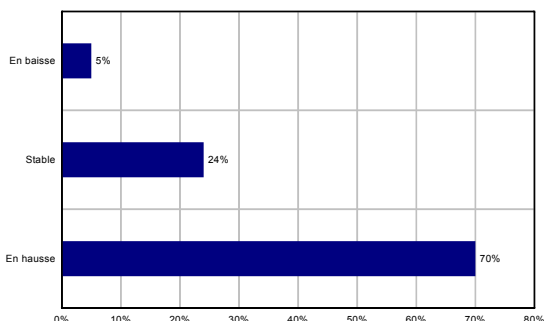
1. Une grande majorité d'Américains juge injuste le niveau atteint par les inégalités. Cette insatisfaction serait restée relativement stable depuis plusieurs décennies^a :
2. Depuis la crise de 2007, les Américains ont le sentiment que les inégalités ont progressé... :

États-Unis : êtes-vous satisfait de la distribution des revenus et des richesses ?



Source : Gallup.

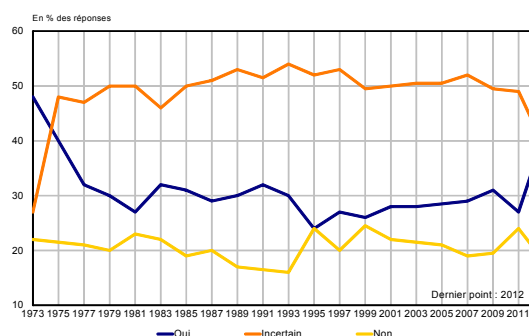
États-Unis : que pensez-vous de l'évolution de l'écart entre les riches et les pauvres ?



Source : CBS news (2014).

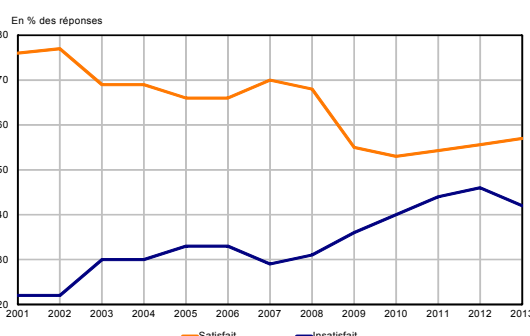
3. ... mais restent partagés sur la nécessité pour le gouvernement d'intervenir pour une meilleure redistribution des revenus et des richesses :
4. Sans ambiguïté, une partie croissante des Américains doute de l'*American Dream*, surtout depuis la crise :

États-Unis : pensez-vous que le gouvernement devrait réduire les inégalités de revenu ?



Source : National Opinion Research center.

États-Unis : êtes-vous satisfait des opportunités données pour aller de l'avant en travaillant dur ?



Source : Gallup (2015).

NB : Les répondants devaient choisir un chiffre compris entre 1 et 7, 1 impliquant que le gouvernement devait absolument intervenir et 7 correspondant au cas inverse. Les répondants ayant attribué 3, 4 ou 5 sont considérées comme étant incertains.

- a. Dans le sondage ci-dessous, l'institut Gallup demandait aux interrogés s'ils étaient satisfaits de la distribution des revenus et des richesses ou si celle-ci devrait être mieux répartie. En 2014, cet institut a changé et écourté la formulation de cette question. Celui-ci demande à présent aux interrogés s'ils sont satisfaits ou non de cette distribution. Après reformulation, 67 % d'entre eux se sont déclarés insatisfaits en 2014 et 2015.

2. Trois grands facteurs seraient à l'origine de ces évolutions : la transformation du marché du travail, la difficulté du système éducatif à jouer son rôle d'ascenseur social et la redistributivité limitée du système fiscal-social

De nombreuses hypothèses ont été avancées afin d'expliquer l'accroissement des inégalités de revenu aux États-Unis. Toutefois, trois grands facteurs ressortent fréquemment des études.

2.1 La transformation progressive du marché du travail amorcée depuis le début des années 1970 aurait conduit à creuser les inégalités

Le développement technologique¹⁶ et l'expansion du secteur financier¹⁷ ont largement bénéficié aux travailleurs les plus qualifiés. La demande de main d'œuvre qualifiée par le secteur privé aurait en effet fortement augmenté depuis les années 1970.

Cela s'expliquerait par le développement simultané de l'informatique, de l'utilisation de machines de haute technologie, des technologies de l'information et de la communication, ainsi que de nouveaux processus de production. Cette demande accrue n'a été que partiellement satisfaite par la hausse de l'offre de travailleurs qualifiés constatée sur cette période. Cet excès de demande aurait ainsi conduit à une hausse substantielle de la rémunération relative des plus qualifiés par rapport aux travailleurs moins qualifiés. Dans une moindre mesure, d'autres changements structurels ont pu contribuer à accentuer la dispersion des salaires tels que la désindustrialisation et la désyndica-

(16) Acemoglu D. (2003), "Technology and Inequality", *NBER*. Jaumotte F, Lall S. et Papageorgiou C. (2013), "Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization?", *FMI*.

(17) Philippon T. et Reshef A. (2008), "Wages and Human Capital in the U.S. Financial Industry: 1909-2006".

lisation¹⁸, le développement d'emplois à faibles rémunérations dans le secteur des services¹⁹, une concurrence accrue pour attirer les cadres supérieurs et hauts dirigeants ou encore la mise en place de systèmes de rémunération liée à la performance. Néanmoins, l'ampleur de leurs effets sur les inégalités salariales apparaît plus débattue.

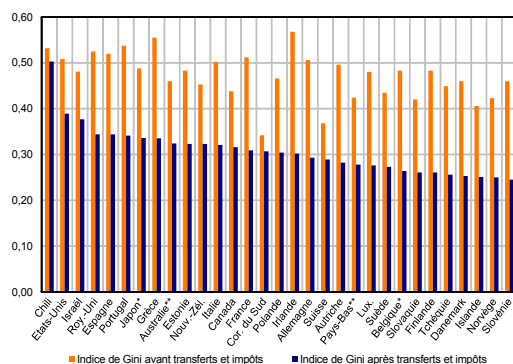
2.2 Le système éducatif n'assurerait pas pleinement la fonction d'ascenseur social et aurait du mal à répondre aux besoins croissants en main d'œuvre qualifiée du secteur privé

Les enfants issus de familles modestes ont accès à des écoles moins performantes, disposant souvent d'enseignants moins qualifiés. Ceci s'explique en grande partie par le mode de financement des écoles aux États-Unis dont les ressources sont pour près de la moitié (44 %) issues de taxes et impôts locaux. Cela restreint de fait le budget des établissements scolaires présents au sein des localités les moins aisées. Les États fédérés ont mis en place des dispositifs pour tenter de remédier à ces disparités de financement, mais leurs effets apparaissent limités. Les États-Unis sont ainsi l'un des trois seuls pays de l'OCDE dont les dépenses sont moins élevées pour les élèves issus de familles modestes relativement aux autres²⁰. Pour ces élèves, la transition vers l'enseignement supérieur, dont le coût a nettement augmenté depuis le début des années 1980, semble donc particulièrement difficile. Au total, seul 30 % des élèves issus du plus bas quartile de revenus entament un diplôme universitaire et seul 10 % de ce quartile l'obtiennent contre respectivement 80 % et 54 % pour les élèves issus du plus haut quartile²¹.

2.3 Le système fiscal-social américain ne réduirait que de façon relativement modeste la progression des inégalités de revenu

L'effet redistributif du système de protection sociale (mesuré par la différence entre les indices de Gini avant et après prélèvements et transferts sociaux) y est en effet nettement plus faible que dans la moyenne des pays de l'OCDE (cf. graphique 7).

Graphique 7 : redistributivité du système fiscal-social américain en 2011



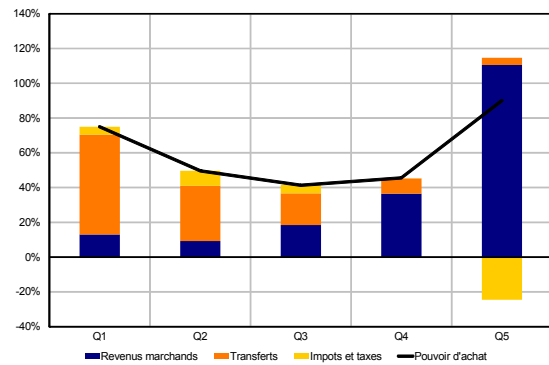
Source : OCDE.

* 2010 pour la Belgique et le Japon. ** 2012 pour l'Australie et les Pays-Bas.

Ce constat s'explique par des transferts sociaux en proportion du PIB moins importants aux États-Unis que dans la plupart des pays de l'OCDE. Il s'observe depuis le milieu des années 1980²², malgré la progression du volume des transferts sociaux à destination des quintiles de revenus les plus faibles (cf. graphique 8). Ces transferts, provenant essentiellement des dispositifs *Medicaid* et *Medicare*²³ mis en place au milieu des années 1960, ont

crû nettement plus vite que les salaires des plus pauvres, sans toutefois permettre aux États-Unis d'atteindre le niveau de redistribution moyen des pays de l'OCDE.

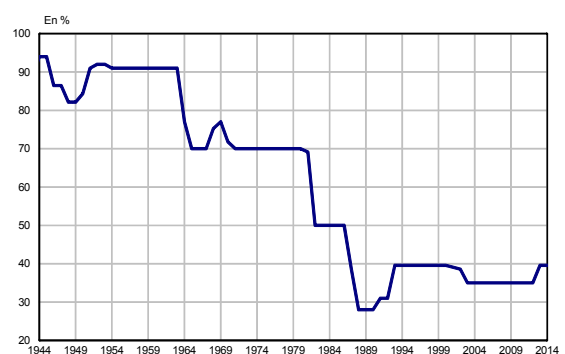
Graphique 8 : évolution du pouvoir d'achat par quintile et contributions de ses composantes sur la période 1981 - 2010



Source : CBO, calculs : DG Trésor.

S'agissant de l'effet redistributif du système fiscal américain, s'il permet de cibler les ménages les plus modestes mieux que dans de nombreux pays de l'OCDE -via des allègements fiscaux spécifiques- son effet sur la réduction des inégalités reste toutefois limité. D'une part, la progressivité du système fiscal est réduite par un ensemble d'allègements bénéficiant principalement aux plus aisés dont le taux d'imposition effectif²⁴ peut *in fine* être très faible : il était d'environ 20 % en 2009 pour les 400 contribuables les plus aisés, soit moitié moins que le taux marginal d'imposition maximum (cf. graphique 9). D'autre part, la forte baisse du taux marginal d'imposition maximum a contribué à accroître les inégalités de revenu.

Graphique 9 : évolution du taux marginal maximum d'imposition



Source : Tax Policy Center.

2.4 Par ailleurs, les ménages les plus aisés disposeraient d'une influence croissante sur le pouvoir politique

Cette influence est mise en avant et critiquée par des économistes tels que J. Stiglitz et P. Krugman. Pour appuyer leur argumentaire, ces économistes mettent en avant (i) les donations importantes des plus aisés aux candidats politiques, (ii) le développement des activités de lobbying ou encore (iii) le faible taux de participation des plus modestes aux élections. Selon J. Stiglitz, un quart des personnes à même de voter ne serait ainsi pas inscrit sur les listes électorales, soit

(18) OECD (2012), "Inequality in labour income - What are its drivers and how can it be reduced?".

(19) Autor D. H. et Dorn D. (2013), "The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market".

(20) Denk, O. et al. (2013), "Inequality and Poverty in the United States: Public Policies for Inclusive Growth", OECD.

(21) Bailey M. J. et Dynarski S. M. (2012), "Gains and Gaps: Changing Inequality in U.S. College Entry and Completion".

(22) OCDE (2014), "United States: Tackling high inequalities, creating opportunities for all".

(23) Ces dispositifs visent à fournir services et produits médicaux aux plus pauvres (*Medicaid*) ou aux plus âgés (*Medicare*). Ils ont contribué à hauteur de 60 points à la hausse de 80 % des transferts sociaux reçus par le premier quintile entre 1981 et 2010. Leur poids dans le total des transferts reçus par ces ménages a ainsi plus que doublé en trente ans.

(24) Taux d'imposition après déduction des allègements fiscaux accordés aux ménages.

51 millions d'Américains. L'influence des plus aisés sur le pouvoir politique s'exprimerait également de façon plus directe, une grande partie des élus parlementaires faisant eux-mêmes partie de cette catégorie de la population. Ainsi, selon le *Center for Responsive Politics*, près de la moitié des parlementaires disposeraient d'un patrimoine net supérieur à 1 million de

dollars (hors résidence principale)²⁵. **Cet argument est cependant loin de faire consensus et d'autres économistes restent peu convaincus.** Pour G. Mankiw, il n'existe pas de preuve tangible et systématique d'une influence accrue des plus aisés depuis la fin des années 1970.

3. Jusqu'à présent, l'activité américaine ne semble pas avoir souffert de ces évolutions même si la forte progression de l'endettement a pu contribuer à masquer leurs effets économiques négatifs avant la crise de 2007

3.1 La hausse structurelle des inégalités aurait dû peser sur l'activité outre-Atlantique

Bien que le lien entre inégalités et croissance fasse encore l'objet de débats, un nombre substantiel et croissant d'études académiques tend à montrer que le creusement des inégalités freinerait la croissance. Ainsi, selon l'OCDE, une aggravation des inégalités de 3 points de Gini - soit la moyenne pour les pays de l'OCDE pour les vingt dernières années - ferait perdre 0,35 point de croissance par an sur 25 ans, soit une perte cumulée de PIB de 8,5 % à terme²⁶. Trois explications théoriques sont généralement avancées :

- D'abord, les inégalités joueraient négativement sur l'accumulation de capital humain, principal facteur de croissance à long terme. Elles réduiraient en effet les possibilités d'instruction des plus défavorisés en limitant leurs ressources financières et en leur faisant accéder à une éducation relativement moins performante (cf. partie 2.2).
- Ensuite, la propension à consommer des ménages les plus pauvres étant supérieure à celle des plus aisés, les inégalités pourraient peser, à terme, sur la consommation et donc sur l'activité.
- Enfin, les inégalités augmenteraient les risques d'instabilité du cycle macroéconomique, car les ménages les plus modestes peuvent être incités à s'endetter davantage, voire à des niveaux insoutenables comme durant la période pré-crise de 2007.

3.2 Paradoxalement, la consommation des ménages s'est avérée très dynamique entre 1980 et 2010

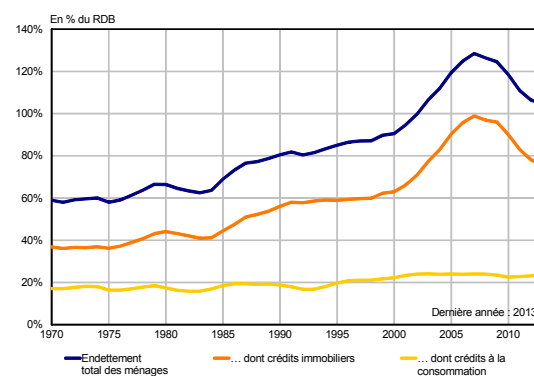
La part de la consommation dans le PIB a progressé de 62 % à 68 % alors que, sur cette même période, celle des salaires a diminué de 57 % en 1980 à 53 % en 2010. Une partie de ce paradoxe s'explique par l'accroissement des transferts sociaux au profit des ménages les moins aisés (cf. partie 2.3 et graphique 7). Toutefois, ni les revenus marchands en volume, ni le

revenu disponible brut (RDB) réel des ménages n'ont été aussi dynamiques que la consommation.

3.3 Le dynamisme de la consommation s'expliquerait en grande partie par la hausse de l'endettement des ménages

D'une part, le crédit à la consommation a amélioré les capacités d'achat des ménages. D'autre part, l'endettement hypothécaire a entraîné une forte hausse des prix immobiliers qui a, à son tour, soutenu la consommation *via* l'« extraction hypothécaire »²⁷ et l'effet richesse. L'endettement des ménages a accéléré depuis les années 1970, et surtout dans les années 1990 et 2000 (cf. graphique 10), notamment à la faveur de la dérégulation financière et l'émergence de nouveaux produits financiers. Les bulles financières et immobilières ont permis une forte augmentation du patrimoine des ménages, renforçant ainsi leur capacité à s'endetter. La surévaluation des actifs des ménages a ainsi conduit à une hausse artificielle de leur richesse nette, donnant une image trompeuse de la soutenabilité de leur endettement.

Graphique 10 : taux d'endettement des ménages



Source : BEA, *Flows of Funds*, calculs : DG Trésor.

4. Les réformes à entreprendre pour lutter contre les effets potentiellement négatifs des inégalités, de la pauvreté et de la faiblesse de la mobilité sociale aux États-Unis sont au cœur des débats des économistes et des organisations internationales

4.1 Cette analyse de la période pré-crise conduit à s'interroger sur la reprise actuelle de l'économie américaine en l'absence d'un redémarrage de l'endettement

Suite à la crise financière, une importante phase de désendettement des ménages a débuté sans qu'une trajectoire de ré-endettement comparable à la période pré-crise ne soit observée à ce

stade²⁸. Ainsi, malgré les initiatives récentes de grands groupes²⁹ et de certains États³⁰ d'augmenter leur salaire minimum, l'évolution des salaires demeure encore modérée et la hausse des inégalités ne paraît pas s'être interrompue depuis la crise. En l'absence d'une généralisation des augmentations de salaires, la pérennité de la reprise de l'activité aux États-Unis pourrait alors dépendre d'un redémarrage de l'endettement. Sans amélioration

(25) Les estimations patrimoniales avancées par le *Center for Responsive Politics* sont issues des déclarations patrimoniales des parlementaires qui ont été obtenues auprès du *Senate Office of Public Records* et de l'*Office of the Clerk of the House*.

(26) Cingano F. (2014), "Trends in income inequality and its impact on economic growth", OECD.

(27) Pratique permettant d'obtenir un crédit adossé à la valeur de marché d'un actif immobilier servant de garantie au prêt.

(28) En effet : i) le rythme de ré-endettement reste inférieur à celui observé avant crise et la reprise de l'endettement est tirée principalement par le crédit à la consommation et non l'endettement hypothécaire ; ii) par rapport à la période pré-crise, les prêts accordés aux ménages le sont aujourd'hui davantage à des ménages plus solvables.

(29) Par exemple, Wal-Mart a décidé le 19 février 2014 d'augmenter le salaire horaire minimum de ses salariés de 7,5 dollars à 9 dollars à partir d'avril 2015, puis à 10 dollars en février 2016. Cette augmentation concernerait 500 000 employés et porterait à terme leur salaire horaire au-delà du minimum fédéral (7,25 \$ en 2015).

(30) Lors des élections de mi-mandat en novembre 2014, l'Arkansas, l'Alaska, l'Illinois, le Nebraska et le Dakota du Sud ont voté des augmentations du salaire horaire minimum prévalant au niveau de l'État. Les nouveaux minima varieraient désormais entre 8,5 et 10 dollars, selon l'État.

des revenus des plus modestes et en l'absence de possibilité d'endettement pour ces derniers, l'effet négatif sur la demande intérieure des inégalités de revenu pourrait être mis en lumière³¹.

Depuis la crise, de nombreux économistes et organisations internationales préconisent de larges réformes structurelles pour lutter contre ces effets négatifs et promouvoir une croissance plus soutenable. Une grande partie des économistes américains, dont Krugman et Stiglitz par exemple, ainsi que les organisations internationales (OCDE, FMI) estiment que le niveau atteint par les inégalités et la pauvreté, ainsi que le manque de mobilité sociale aux États-Unis, affectent négativement son économie. Ils recommandent aux autorités de prendre une série de mesures destinées à assurer une distribution plus égale des revenus du travail (relèvement du salaire minimum, amélioration de la formation des travailleurs et des chômeurs³²), établir un système éducatif de meilleure qualité (financement des écoles au niveau de l'État et non de la localité, amélioration de la qualification des enseignants du primaire et du secondaire) et accroître la redistribution fédérale (réduction des niches fiscales pour les plus aisés, hausse des allègements fiscaux pour les plus modestes, augmentation des taxes sur les transferts patrimoniaux).

4.2 L'ampleur des inégalités, ses effets sur l'économie et les mesures à prendre par les pouvoirs publics ne font néanmoins pas consensus au sein des économistes

Si l'ensemble des économistes américains s'inquiète du haut niveau de pauvreté et de la faiblesse de la mobilité sociale, ils restent plus divisés vis-à-vis des inégalités. G. Mankiw et M. Feldstein estiment ainsi que les inégalités salariales reflètent un déséquilibre entre l'offre et la demande de travail et que toute mesure devrait d'abord s'attacher à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Ils s'opposent à toute augmentation de la redistributivité du système fiscal-social, qui ne résoudrait pas les causes sous-jacentes des inégalités.

Les économistes les plus conservateurs considèrent par ailleurs que la progression des inégalités doit être relativisée dans la mesure où (i) ce phénomène n'implique pas que la très forte hausse des revenus du top 1 % s'est faite au détriment de la classe moyenne ou des plus modestes, d'autant que (ii) la qualité de vie des ménages modestes américains s'est globalement améliorée depuis la fin des années 1970. Enfin, les effets négatifs des inégalités sur la croissance de court ou long terme, la stabilité macroéconomique et la mobilité sociale manqueraient de validation empirique indiscutable, comme le souligne J. Bernstein³³, ancien conseiller économique du vice-président J. Biden.

Boris Guannel, Emmanuelle Masson et Werner Perdrizet

(31) Cynamon B. Z. et Fazzari S. M. (2014), "Inequality, the Great Recession and Slow Recovery".

(32) Les dépenses consacrées aux États-Unis aux politiques actives du marché du travail sont en effet faibles en comparaison internationale, alors que s'y développe un chômage de longue durée.

(33) Bernstein J. (2013), "The impact of inequality on growth".

Éditeur :

Ministère des Finances
et des Comptes publics
et Ministère de l'Économie
et de l'Industrie et du Numérique

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Sandrine Duchêne

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtrésor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Avril 2015

n°146. Le *productivity puzzle* au Royaume-Uni

Emmanuel Bétry, Marion Chich, Pauline Ennouchy, Marie-Emmanuelle Faure, Lisa Gaudy

n°145. Quel avenir pour le dispositif de prise en charge des affections de longue durée (ALD) ?

Daniel Caby, Alexis Eidelman

n°144. La situation économique mondiale au printemps 2015 : l'activité mondiale accélère, portée par les pays avancés

Marie Albert, Flore Bouvard, Guillaume Cléaud, Thomas Gillet

Février 2015

n°143. Quelle mobilité du travail pour l'Europe ?

Yves-Emmanuel Bara, Maxence Brischoux, Arthur Sode

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.