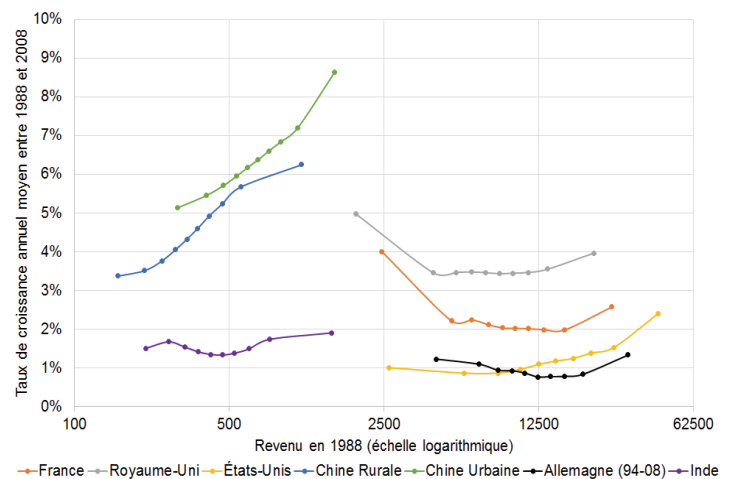


Mondialisation, croissance et inégalités : implications pour la politique économique

- La mondialisation des échanges commerciaux s'est accélérée depuis 1980, avec des gains économiques substantiels au niveau mondial, mais inégalement répartis entre pays et au sein des pays. Certains pays émergents ont particulièrement bénéficié de la mondialisation et ont comblé une partie de leur écart de développement avec les pays avancés, réduisant les inégalités au niveau mondial.
- Dans les pays avancés, les hauts revenus semblent avoir davantage bénéficié de l'ouverture que les classes moyennes-basses, ce qui a accru les inégalités. L'ouverture commerciale peut même faire des perdants, au moins de façon temporaire, en détruisant certains emplois exposés à une forte concurrence étrangère, tandis que d'autres emplois sont progressivement créés dans d'autres secteurs.
- Pour autant, le progrès technique semble être la cause prépondérante de la hausse des inégalités au sein des pays avancés. L'automatisation, qui a également fortement contribué à la croissance mondiale sur la période, a parallèlement détruit de nombreux emplois d'un niveau de qualification faible ou intermédiaire.
- Il faut que nos économies apprennent à mieux accompagner les évolutions commerciales et technologiques, sans renoncer aux gains qu'elles apportent. Cette analyse invite à faire des recommandations de politiques économiques, en particulier, au niveau national, pour l'amélioration de la formation de la main d'œuvre et pour la mobilité du travail.
- Y contribueraient aussi une mondialisation mieux régulée et des conditions de concurrence internationale plus équitables. Au niveau européen, la poursuite de l'intégration économique devrait s'accompagner d'une plus grande convergence des standards sociaux, notamment grâce à l'établissement de socles communs. Vis-à-vis du reste du monde, il faut renforcer la coopération multilatérale et chercher à obtenir une plus grande réciprocité de la part de partenaires commerciaux moins ouverts que l'Europe. Cette coopération doit être accrue en particulier en matière fiscale, pour éviter la concurrence déloyale et préserver la possibilité pour chaque État de choisir l'intensité de redistribution correspondant à ses préférences sociales.

Taux de croissance annuel moyen des revenus réels par tête en fonction du décile de revenu en 1988



Source : Base de données Lakner-Milanovic - World Panel Income Distribution. Les revenus sont déflatés de l'inflation nationale, présentés en parités de pouvoir d'achat 2005.

Lecture : En France, en 1988, les personnes du premier décile de revenu avaient un revenu moyen de 2 437 dollars (en PPA 2005), et leur revenu a cru en moyenne de 4 % par an entre 1988 et 2008.

1. Le commerce international a globalement soutenu l'activité et les niveaux de vie moyens

1.1 L'intégration commerciale s'est fortement accrue depuis le début des années 1980

Les échanges commerciaux ont progressé nettement plus vite que la production mondiale depuis 1980, même s'ils ont ralenti ces dernières années (cf. François et al., 2016¹). Cette accélération de la mondialisation a été permise par des politiques de facilitation des échanges (notamment l'abaissement des droits de douane), l'intégration progressive dans la mondialisation de la Chine et d'autres pays émergents, ainsi que par les technologies de l'information et de la communication (TIC), qui ont permis de réduire les coûts de transport et de fractionner de manière plus efficiente les processus de production. Réciproquement, l'ouverture commerciale a contribué à une plus forte diffusion du progrès technologique par la facilitation du partage des connaissances.

1.2 En théorie, le commerce international engendre à long terme des gains de croissance, de productivité et de bien-être

Depuis la théorie des avantages comparatifs de Ricardo jusqu'aux plus récentes théories du commerce tenant compte de l'hétérogénéité des firmes (Melitz, 2003² et Bernard et al., 2003³), les économistes estiment de manière quasi-unanime qu'à long terme la libéralisation commerciale est source de gains agrégés nets sur le bien-être et l'activité dans l'ensemble des pays. Bien que les théories du commerce international diffèrent par le type d'échanges commerciaux qu'elles expliquent (échange de produits différents ou homogènes notamment) et par les mécanismes sous-jacents, toutes partagent l'idée que le commerce accroît le bien-être agrégé par une meilleure allocation des facteurs de production. Selon ces théories, la réallocation des facteurs permet soit de profiter des

avantages comparatifs de chacun des pays en termes de productivité (Ricardo) ou en termes d'abondance relative des facteurs de production (Heckscher-Ohlin), soit d'exploiter au mieux les rendements d'échelles (nouvelles théories du commerce, promues notamment par Krugman), soit encore d'augmenter la productivité moyenne des entreprises du pays, grâce à une concurrence accrue et une meilleure diffusion de l'innovation (« nouvelles nouvelles » théories du commerce, théorie de Melitz).

L'horizon de long terme auquel ces gains se matérialisent pleinement peut être assez éloigné : en effet, les gains passent par une réallocation sectorielle de la main d'œuvre, qui peut se heurter à des problèmes de qualification ou de mobilité géographique. À l'extrême, il peut être nécessaire d'attendre un renouvellement complet de la force de travail (environ quarante ans) pour voir l'ensemble des gains se concrétiser.

Selon ces théories, en général chacun des pays participant au commerce bénéficie de l'ouverture⁴. L'ampleur des gains dépend des caractéristiques des économies procédant à l'échange, et ils peuvent être inégalement répartis entre les pays. C'est notamment le cas si un pays peut exploiter à son avantage une situation de monopole ou d'oligopole sur un marché, une situation qui peut par exemple se manifester en cas de rendements d'échelle croissants ou en cas d'inadéquation des règles de concurrence nationales ou du commerce international. Par exemple, on peut imaginer qu'une entreprise bénéficiant de subventions publiques massives puisse construire une position dominante sur un marché mondial, qu'elle pourrait ensuite exploiter à son avantage, en particulier si ce marché est caractérisé par des coûts d'entrée importants (nécessité d'importants investissements fixes par exemple) qui le rendent difficile à contester.

(1) François L., Lecumberry J. et Shimi L. (2016), « Comment expliquer la faiblesse du commerce mondial ? », *Lettre Trésor-Éco* N° 166.

(2) Melitz M. J. (2003), "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity," *Econometrica*, Vol. 71, N° 6, pp. 1695-1725.

(3) Bernard A.B., Eaton J., Jensen J.B. et Kortum S. (2003), "Plants and Productivity in International Trade", *American Economic Review*, vol. 93, n°4, pp. 1268-1290.

(4) Du point de vue d'un grand pays, c'est-à-dire d'une taille suffisante pour influencer les niveaux de prix mondiaux, la théorie suggère toutefois que l'optimum (non-coopératif) ne consiste pas à aller jusqu'à une ouverture intégrale, mais à conserver des barrières relativement faibles.

1.3 L'ampleur des gains au commerce est difficile à évaluer

Il est difficile d'estimer empiriquement l'ampleur des gains agrégés au commerce en raison de nombreuses difficultés méthodologiques, parmi lesquelles l'existence d'une causalité inverse (la croissance contribue en retour à

l'intensification du commerce). Plusieurs travaux empiriques sur données macroéconomiques mettent en évidence un effet direct positif significatif à long terme d'une plus grande ouverture commerciale sur le niveau du PIB par habitant (cf. Tableau 1), avec toutefois un large degré d'incertitude sur l'ampleur de l'effet⁵.

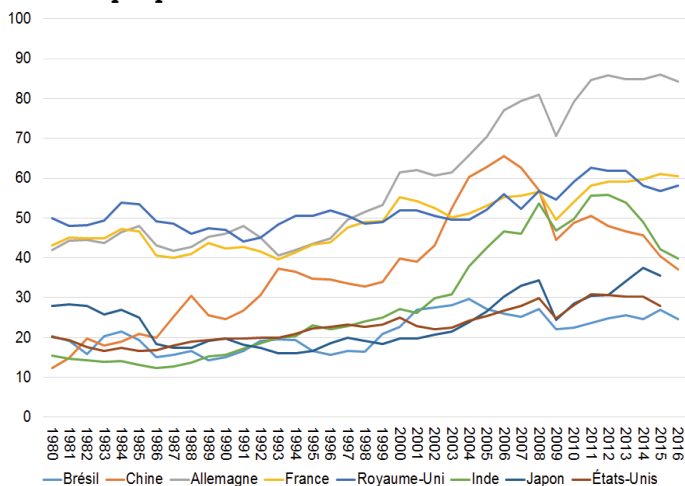
Tableau 1 : Élasticité de long terme du PIB par habitant à l'ouverture commerciale

	Estimation basse	Estimation unique	Estimation haute
Egert et Gal (2017) ^a		0,29	
Ahn <i>et al.</i> (2016) ^{b*}		2	
Alcala et Ciccone (2004) ^{c*}		1,23	
Feyrer (2009a) ^d	0,15		0,25
Feyrer (2009b) ^e	0,5		0,75
Frankel et Rose (2002) ^f	0,17		0,33
Frankel et Romer (1999) ^g	0,5		2

- a. Egert B. et Gal P. (2017), "The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2016, N° 1. Elasticité à 10 ans.
- b. Ahn J., Dabla-Norris A., Duval R., Hu B. et Njie L. (2016), "Reassessing the productivity gains from trade liberalization", *IMF Working Paper* Vol. 16, N° 77.
- c. Alcalá F. et Ciccone A. (2004), "Trade and productivity". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, N° 2, pp. 613-646.
- d. Feyrer J. (2009), "Distance, Trade, and Income - The 1967 to 1975 Closing of the Suez Canal as a Natural Experiment", *NBER Working Paper* N° 15557.
- e. Feyrer J. (2009), "Trade and Income--Exploiting Time Series in Geography" *NBER Working Paper* N° 14910.
- f. Frankel J. A. et Rose A. (2002), "An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, N° 2, pp. 437-466.
- g. Frankel J. A. et Romer D. (1999), "Does trade cause growth?", *American Economic Review* Vol. 89, N°3, pp. 379-399.
- * Ces deux études prennent en compte la productivité apparente du travail et non le PIB par habitant.

Note de lecture : selon Frankel et Romer (1999), un point supplémentaire de taux d'ouverture (ratio imports plus exports sur PIB) se traduirait par un gain de PIB/habitant compris entre 0,5 et 2 points à long terme.

Graphique 1 : Ratio d'ouverture entre 1980 et 2015



Source : Banque Mondiale, World Development Indicators.

Avec l'hypothèse d'une élasticité de 0,75 (dans le milieu de la fourchette du Tableau 1), la hausse de 18 points du taux d'ouverture de la France depuis 1980 (cf. Graphique 1) serait associée à un gain de PIB par habitant de l'ordre de 13 points à long terme.

La littérature empirique microéconomique et sectorielle concernant les effets de l'ouverture commerciale sur la productivité se fonde notamment sur les travaux pionniers de Melitz (2003)⁶ et Bernard *et al.* (2003)⁷, qui introduisent l'hétérogénéité des firmes dans l'analyse du commerce international. Ces travaux contournent certaines difficultés méthodologiques liées à la causalité inverse et mettent en évidence des effets positifs et significatifs sur la productivité lorsque le degré d'ouverture commerciale augmente dans certains secteurs. Ces gains de productivité s'observent aussi bien dans les pays avancés que dans les économies émergentes ou en développement (Pavcnik,

(5) Pour une discussion critique de la robustesse de ces travaux, cf. l'analyse de Rodriguez F. et Rodrik D. (2000), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence," *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 15, pp. 261-325.

(6) *Op. cit.*

(7) *Op. cit.*

2002⁸ sur le Chili, Muendler, 2004⁹ sur le Brésil). Les résultats de ces analyses en équilibre partiel ne sont pas généralisables au niveau macroéconomique, mais ils permettent d'étayer la pertinence de certains canaux théoriques par lesquels les gains du commerce se concrétisent. Il s'agit en particulier des gains de productivité engendrés par une meilleure allocation des ressources fondée sur les avantages comparatifs, par des économies d'échelles, et par le transfert de l'activité des entreprises les moins productives (qui disparaissent) vers les entreprises les plus productives, capables de supporter les coûts fixes à l'exportation (Trefler, 2004¹⁰). Ces gains de productivité peuvent également être permis par une plus forte concurrence qui incite à innover et à absorber les technologies étrangères améliorant la diffusion du savoir (Aghion *et al.*, 2005¹¹) ou encore par une amélioration de la qualité et la variété des intrants intermédiaires disponibles pour les entreprises domestiques (Grossman et Helpman, 1991¹²).

Des analyses complémentaires montrent que l'ouverture au commerce international améliore aussi le niveau de vie des

consommateurs en élargissant la variété de biens et services disponibles (Hausman, 2003¹³) et en réduisant les prix de ces biens. Cette baisse des prix est liée à une meilleure allocation des facteurs de production et également sur les dernières décennies à une réduction des tarifs douaniers. Ces effets de l'ouverture sont particulièrement bénéfiques pour les ménages les plus pauvres, qui dépensent une part relativement plus élevée de leurs revenus pour des biens importés (Fajgelbaum et Khandelwal, 2016¹⁴), en particulier dans les économies développées. Furman *et al.* (2017)¹⁵ estiment par exemple que les tarifs douaniers sur les importations aux États-Unis s'apparentent à des taxes régressives qui pèsent davantage sur les ménages du bas de la distribution, en particulier les femmes et les parents isolés. De même, Russ (2017)¹⁶ estime qu'en cas de renchérissement de 20 % des biens importés aux États-Unis, à panier de consommation inchangé, le décile de revenus le plus bas perdrait 5 % de pouvoir d'achat et les deux déciles suivants environ 2 %, contre seulement environ 1 % pour le haut de la distribution (8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} déciles).

2. Les fruits de la croissance n'ont pas été répartis uniformément entre pays ni au sein des pays

Conjointement avec le progrès technique, la mondialisation a contribué à la croissance mondiale de ces dernières décennies. La répartition des fruits de cette croissance n'a toutefois pas été uniforme.

2.1 Les inégalités de revenus entre pays ont diminué au cours des dernières décennies

Depuis les années 1980, la croissance moyenne des pays émergents et en développement a été nettement plus rapide que celle des pays avancés, contribuant à une réduction des inégalités de revenus entre pays.

La croissance économique a favorisé un recul de la pauvreté dans le monde, avec une baisse de la part des

individus vivant en dessous du seuil de pauvreté passant de 50 % en 1980 à 10 % de nos jours (Fiscal Monitor du FMI, avril 2017).

Cette convergence entre pays a été suffisamment forte pour inverser la dynamique des inégalités de revenu au sein de la population mondiale : l'indice d'inégalité de Theil « mondial » (c'est-à-dire considérant les inégalités sur la distribution mondiale des revenus individuels) suivi depuis 1870, qui augmentait jusqu'à 1990, a commencé à diminuer ensuite, et ce en dépit de la hausse des inégalités au sein des pays (*cf.* Graphique 2).

(8) Pavcnik N. (2002), "Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvement: Evidence from Chilean Plants". *Review of Economic Studies* Vol. 69, N° 1, pp. 245-76.

(9) Muendler M.-A. (2004), "Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers, 1986-1998". *CESifo Working Paper* N° 1148.

(10) Trefler D. (2004), "The Long and Short of the Canada-US Free Trade Agreement." *American Economic Review* Vol. 94, N° 4, pp. 870-95.

(11) Aghion P., Bloom N., Blundell R., Griffith R. et Howitt P. (2005), "Competition and innovation: An inverted-U relationship". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120 N°2, pp. 701-728.

(12) Grossman G. M. et Helpman E. (1991), "Innovation and Growth in the Global Economy", *The MIT Press*.

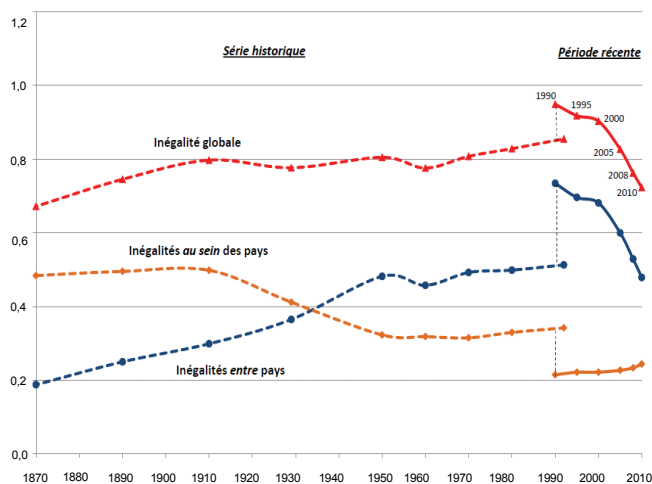
(13) Hausman J. (2003), "Sources of Bias and Solutions to Bias in the Consumer Price Index," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17, N° 1, pp. 23-44.

(14) Fajgelbaum P. D. et Khandelwal A. K. (2016), "Measuring the unequal gains from trade." *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 131 N°3, pp. 1113-1180.

(15) Furman J., Russ K. et Shambaugh J. (2017), "US tariffs are an arbitrary and regressive tax", *VOXEU Column*.

(16) Post de K. Russ sur le blog Econbrowser "Distributional Implications of the Border Adjustment Tax for U.S. Households: Lower- and middle-income households may be hard hit" Janvier 2017.
<http://econbrowser.com/archives/2017/01/guest-contribution-distributional-implications-of-the-border-adjustment-tax-for-u-s-households-lower-and-middle-income-households-may-be-hard-hit>

Graphique 2 : Évolution historique des inégalités mondiales de revenus (coefficient de Theil, 1870-2010)



Source : ses.ens-lyon.fr, d'après François Bourguignon, données d'A. Maddison, de l'OCDE et de la Banque mondiale. La rupture entre les courbes en pointillé et en trait plein est due à un changement de bases de données.

2.2 Dans le même temps, les inégalités de revenu se sont creusées au sein de nombreux pays avancés ; elles sont restées quasi stables en France

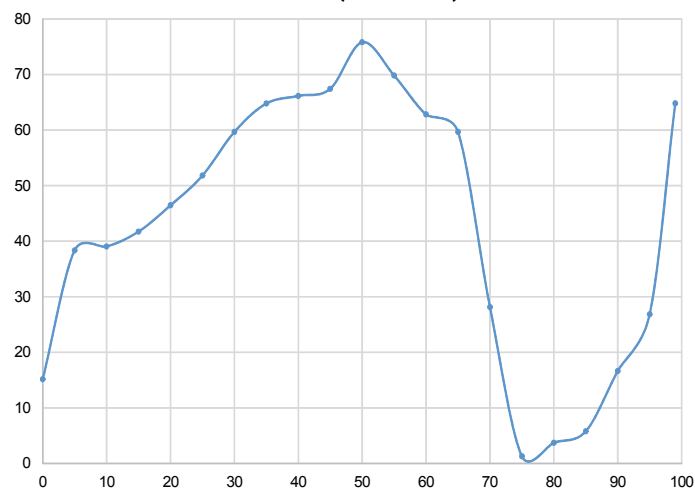
Les inégalités de revenu au sein de nombreux pays avancés se sont creusées depuis les années 1980. La France représente un cas particulier : elle se singularise par un niveau d'inégalités de revenus post-redistribution quasi stable depuis 1985 (cf. encadré 1 sur l'évolution des inégalités en France).

Le creusement des inégalités au sein de nombreux pays avancés reflète la très forte progression des hauts et très hauts revenus et la faible croissance des revenus du bas et du milieu de la distribution. La courbe « en éléphant » mise en avant par Milanovic (2016)¹⁷ (cf. Graphique 3) suggère que les revenus de la classe moyenne-inférieure de certains pays avancés (Allemagne, États-Unis, Europe de l'Est en particulier) ont relativement peu progressé depuis la fin des

années 1980, par rapport à la fois aux revenus des plus riches dans ces mêmes pays et à ceux de la classe moyenne-haute des pays émergents, en pleine expansion. Toutefois, les écarts de revenus entre les classes moyennes-hautes des pays émergents et les classes moyennes-basses des pays avancés restent importants, suggérant que le rattrapage économique est loin d'être achevé. En outre, la progression sensiblement plus faible des revenus des classes moyennes-basses des pays émergents signe un creusement des inégalités de revenus au sein de ces pays également.

Cette hausse des inégalités de revenus reflète également la baisse tendancielle de la part des revenus du travail dans la valeur ajoutée dans la majorité des pays (mais pas en France)¹⁸, au bénéfice du capital, dont les revenus bénéficient principalement aux ménages aisés¹⁹.

Graphique 3 : Croissance cumulée entre 1988 et 2008 des revenus réels par personne (en %) en fonction du percentile de revenu (PPA 2005)



Source : Milanovic (2016)²⁰.

Lecture : le revenu moyen réel du 5^{ème} percentile de la distribution mondiale des revenus (les 5 % de personnes ayant les revenus les plus faibles) a cru de 15 % entre 1988 et 2008.

(17) Milanovic B. (2016), "Global inequality: a new approach for the age of globalization" Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

Quelques précisions concernant la construction de cette courbe dite « en éléphant » : (i) l'évolution des revenus se fait par cohorte, il ne faut donc pas assimiler ces résultats à une évolution des salaires individuels ; (ii) la comparaison d'une année à l'autre ne se fait pas toutes choses étant égale par ailleurs car le panel de pays analysé évolue dans le temps (ce qui signifie que certains pays ne sont pas inclus tous les ans). Des versions alternatives de la courbe suggèrent toutefois que ces hypothèses ne changent pas radicalement les résultats.

(18) Cf. *World Economic Outlook* d'avril 2017, chapitre 3 "Understanding the Downward Trend in Labor Income Shares", FMI.

(19) En France, en 2013, les revenus du patrimoine représentent 4 % du revenu disponible des ménages du 1^{er} décile de revenu, contre 26 % de ceux du dernier décile (Source : DREES).

(20) *Op. cit.*

3. Le progrès technologique a joué un rôle prépondérant dans la hausse des inégalités au sein des pays avancés, mais le commerce y a également contribué

Plusieurs facteurs sont à l'œuvre pour expliquer la tendance à la hausse des inégalités dans les pays avancés, parmi lesquels le progrès technique, le commerce international ou encore des évolutions institutionnelles comme la diminution de la redistributivité des systèmes fiscaux-sociaux.

3.1 La concurrence croissante des pays émergents a entraîné des pertes d'emploi dans certains secteurs et bassins d'emploi

Les gains au commerce s'expliquent en partie par une meilleure allocation des facteurs de production, ce qui suppose qu'au moins une partie des facteurs n'est pas utilisée aux mêmes endroits avant et après l'ouverture commerciale. Ainsi, le commerce détruit certains emplois et permet d'en créer d'autres dans d'autres secteurs, régions ou entreprises. Le chômage que cela engendre peut être plus ou moins persistant en fonction de la capacité de l'économie à réallouer ses ressources, et notamment des caractéristiques du marché du travail, des capacités de la main d'œuvre à se former tout au long de la vie ou encore à être mobile géographiquement. Dans certains cas, l'ouverture commerciale peut donc engendrer un chômage plus ou moins persistant dans certaines régions ou secteurs.

Les travaux empiriques sectoriels mettent en évidence des destructions d'emplois dans les secteurs particulièrement exposés à la concurrence des importations de pays à bas salaires. Ainsi, selon le travail d'Autor (2004, 2013 et 2016)²¹, les communes dont les activités étaient davantage exposées aux importations chinoises auraient connu une plus forte réduction du niveau d'emploi et des salaires et

une augmentation de la demande pour les aides sociales fédérales. Selon ces travaux, 25 % des destructions brutes d'emplois dans le secteur manufacturier aux États-Unis seraient expliquées par l'exposition à la concurrence chinoise. Celle-ci serait également responsable de 13 % du déclin total de l'emploi manufacturier en France entre 1995 et 2007, soit 90 000 destructions d'emplois locaux sur la période (Malgouyres, 2017)²².

Ces destructions d'emplois notamment dans le secteur manufacturier peuvent être durables. Aux États-Unis, par exemple, les pertes d'emplois induites par la concurrence des importations chinoises ne sont compensées qu'au bout d'une décennie au moins (Autor *et al.* 2016)²³. Selon le modèle d'équilibre général proposé par Bellon (2016)²⁴, calibré sur données françaises, le rythme des destructions d'emplois associées à une mesure de libéralisation commerciale serait supérieur à celui des créations d'emplois pendant au moins dix ans suivant la libéralisation, reflétant à la fois la création de nouveaux emplois dans des secteurs profitant de l'ouverture commerciale et la disparition d'emplois n'ayant pas résisté à la concurrence internationale.

À long terme, les effets du commerce sur le niveau d'emploi agrégé sont incertains, car les modèles théoriques font généralement l'hypothèse que l'économie est *in fine* au plein emploi. En pratique, les niveaux d'emploi et de chômage à long terme dépendront principalement de la capacité de l'offre de travail à s'ajuster aux évolutions de la demande de travail. Cela dépend notamment des caractéristiques du système éducatif et du marché du travail, ou encore de la manière dont les gains de productivité liés au commerce sont utilisés par l'économie.

(21) Acemoglu D., Autor D., Dorn D., Hanson G. H. et Price B. (2016), "Import Competition and the Great US Employment Sag of the 2000s," *Journal of Labor Economics* ; Autor D., Dorn D. et Hanson G. (2013), "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States," *American Economic Review* ; Autor D., Katz L. et Kearne M. (2006), "The Polarization of the U.S. Labor Market", *American Economic Review*.

(22) Malgouyres C. (2017), "The impact of Chinese import competition on the local structure of employment and wages: evidence from France", *Journal of Regional Science*, Vol 57, N° 3, pp. 411-441.

(23) Autor D., Dorn D. et Hanson G-H. (2016), "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade", *Annual Review of Economics*, 8, pp. 205-240.

(24) Bellon M. (2016), "Trade liberalization and inequality: a dynamic model with firm and worker heterogeneity", *Essays in Economics on Liberalization and Reallocation, Columbia University Academic Commons*.

Le commerce international peut également contribuer aux inégalités par d'autres biais : par exemple, il peut éroder le pouvoir de négociation des salariés lorsque ceux-ci font face à la concurrence internationale et à des risques de délocalisation de la production²⁵. Il peut aussi accroître les salaires les plus élevés dans la mesure où les cadres des entreprises multinationales bénéficient de gains de productivité grâce à des économies d'échelle.

3.2 Le progrès technique contribue aux inégalités en polarisant la demande de travail

Au-delà des effets liés au commerce, le progrès technique, qui a été un moteur essentiel de la productivité sur la période, a également contribué à accroître les inégalités. En effet, une cause centrale de la hausse des inégalités de revenus est la « polarisation » du marché du travail dans de nombreux pays avancés, c'est-à-dire la destruction d'emplois intermédiaires routiniers. Dans le même temps, la demande de travail très qualifié a augmenté et la demande de travail très peu qualifié (parfois difficilement automatisable) s'est globalement maintenue, avec des différences entre pays. Ce phénomène de polarisation de l'emploi et des salaires a été mis en évidence durant les dernières décennies aux États-Unis (Autor *et al.*, 2008²⁶) et en Europe²⁷.

Au niveau empirique, il est difficile d'isoler les effets respectifs du progrès technologique et de l'ouverture commerciale sur les inégalités. Le progrès technologique a par exemple permis de réduire les coûts de production et de transport (*via* notamment les innovations en matière de télécommunications, le développement des marchés financiers, la réduction des coûts des machines, et

l'accélération de la robotisation), ce qui a contribué à l'accroissement des échanges commerciaux. À l'inverse, l'ouverture commerciale peut stimuler la diffusion du progrès technologique (Bloom *et al.*, 2015²⁸).

Pour autant, le progrès technologique semble avoir joué un rôle prépondérant dans l'accroissement des inégalités de revenus au sein des pays avancés, l'ouverture au commerce international jouant un rôle moindre²⁹. Braconnier et Ruiz-Valenzuela (2014)³⁰ estiment que le biais technologique en faveur des travailleurs qualifiés a augmenté la dispersion des salaires de 0,9 % par an sur 1980-2010 et qu'une hausse de 1 % de la productivité multifactorielle s'accompagne d'un accroissement des inégalités de revenus (mesurées par le ratio D9/D1) de 0,31 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Selon ces auteurs, l'ouverture au commerce international n'aurait quant à elle eu que peu d'effet sur la dispersion des salaires, l'emploi ou les inégalités de revenus. De la même manière, Jaumotte *et al.* (2013)³¹ estiment que le progrès technologique est le principal responsable de l'augmentation du Gini dans 51 économies entre 1981 et 2003.

3.3 La redistribution n'a pas atténué la montée des inégalités

Les politiques économiques n'ont pas permis d'atténuer l'accroissement des inégalités générées par le progrès technologique et le commerce. L'intensité des mécanismes redistributifs a même diminué dans nombreux pays de l'OCDE (*cf.* Graphique 5)³², ce qui a contribué à l'accroissement des inégalités de revenu disponible après redistribution.

(25) Ebenstein A., Harrisson A. et McMillan M. (2015), "Why are American workers getting poorer? China, trade and offshoring", *NBER Working Paper* N° 21027.

(26) Autor D.H., Katz L.F. et Kearney M. S. (2008), "Trends in U.S. wage inequality: revising the revisionists" *The Review of Economics and Statistics* Vol. 90 N° 2, pp. 300-323.

(27) *Cf.* notamment au Royaume Uni (Goos et Manning, 2007), en Allemagne (Daught *et al.*, 2014), Danemark (Keller et Utar, 2016) et en Europe (Goos *et al.*, 2014).

(28) Bloom N., Draca M. et Van Reenen J. (2016), "Trade induced technical change? The impact of Chinese imports on innovation, IT and productivity." *The Review of Economic Studies*, Vol. 83, N° 1, pp. 87-117.

(29) C'est notamment une conclusion de E. Helpman, "Globalization and wage inequality", 2016, *NBER Working paper* N° 22944, qui a réalisé une revue de littérature des travaux existants.

(30) Braconnier H. et Ruiz-Valenzuela J. (2014), "Gross Earning Inequalities in OECD Countries and Major Non-member Economies", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 1139.

(31) Jaumotte F., Lall S. et Papageorgiou C. (2013), "Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization?", *IMF Economic Review*, Vol. 61, N°2, pp. 271-309.

(32) *Cf.* "MCM Update report 2017 - Inclusive Growth", OCDE, 2017.

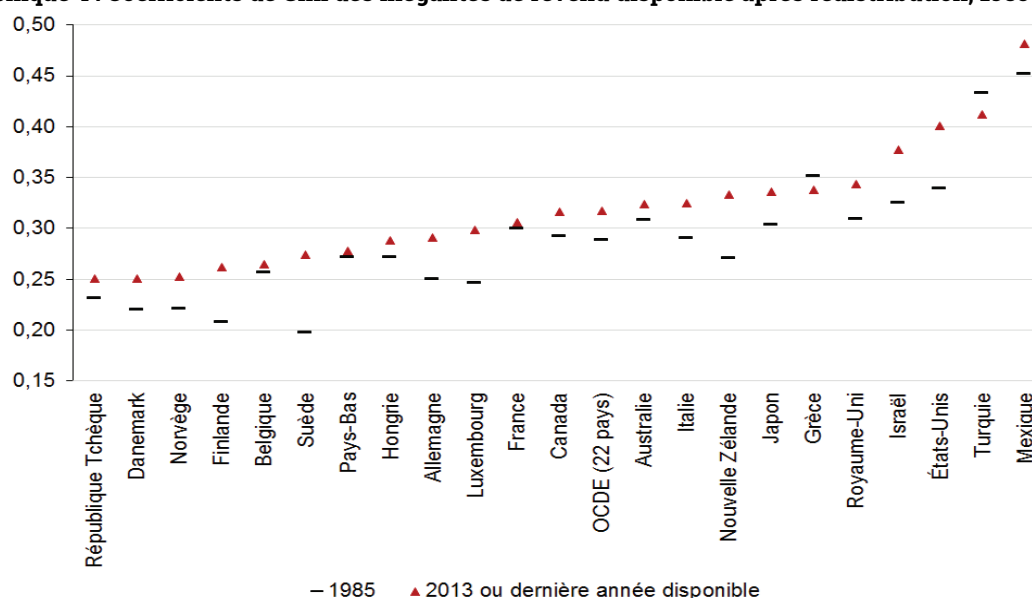
Encadré 1 : L'évolution singulière des inégalités en France

En 2013, les principaux indicateurs d'inégalités de revenu disponible s'établissent approximativement à leur niveau de 1985 en France, alors qu'ils ont eu tendance à augmenter dans les autres pays de l'OCDE. Le coefficient de Gini sur les revenus disponibles a augmenté de 3 points de Gini (0,03) en moyenne dans les pays de l'OCDE entre 1985 et 2013, alors qu'il n'a augmenté que de 0,6 point (0,006) en France (cf. Graphique 4). Le rapport inter-décile (D9/D1) est passé de 7,4 en 1985 en moyenne dans les pays de l'OCDE à 9,9 en 2012, alors qu'il est resté stable en France (passant de 7,3 à 7,4).

Cette stabilité des inégalités de revenu disponible reflète l'intensité du système de redistribution français, dont le rôle dans la lutte contre les inégalités est demeuré constant ces vingt dernières années contrairement à ce qui a été observé dans un grand nombre de pays de l'OCDE^a.

La relative stabilité des inégalités de revenus ne doit pas masquer le fait que la France connaît un phénomène de polarisation de son marché du travail, même s'il demeure d'une ampleur moindre que dans les autres pays européens ou aux États-Unis. Goos *et al.* (2014)^b montrent que la part de l'emploi très qualifié aurait progressé de 4 points, l'emploi très peu qualifié aurait connu la même progression, tandis que les métiers intermédiaires auraient vu leur part diminuer de près de 8 points. Cette polarisation s'explique principalement par une déformation de la demande de travail en faveur des travailleurs les plus qualifiés et au détriment du travail intermédiaire^c. La progression du travail peu qualifié s'explique principalement par le développement des services à la personne et par les politiques de baisses de cotisations patronales pour les moins qualifiés.

Graphique 4 : Coefficients de Gini des inégalités de revenu disponible après redistribution, 1985 et 2013

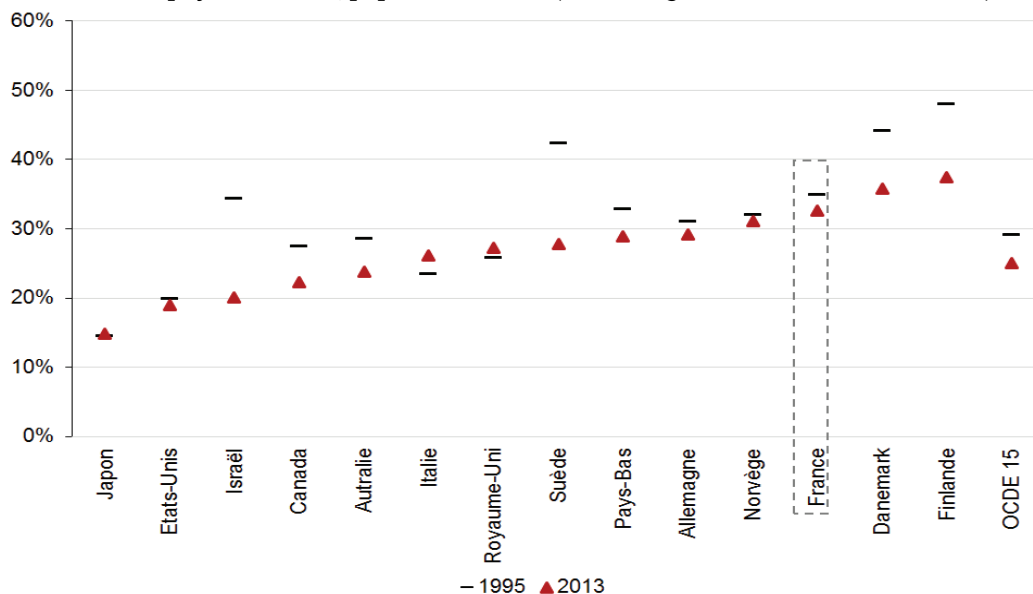


Source : OCDE 2015, *In It Together - Why Less Inequality Benefits All*.

Même si les inégalités de revenu sont restées globalement stables en France sur la période, et sont globalement moins élevées que dans les principaux pays de l'OCDE, d'autres types d'inégalités doivent également être considérées. En effet, une partie de la population (chômeurs de longue durée, jeunes peu qualifiés notamment) rencontre des difficultés d'accès à l'emploi. De plus, les inégalités de résultats scolaires se sont accrues : les résultats scolaires sont fortement corrélés avec l'origine socio-démographique et cette corrélation se renforce^d. Enfin, l'accès au logement peut être difficile pour les ménages les plus modestes dans les zones les plus tendues.

- Ibid.
- Goos M., Manning A. et Salomons A. (2014), "Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring." *The American Economic Review*, Vol. 104 N° 8, pp. 2509-2526.
- Parmi lesquels : DARES-Analyses n°28, « En 30 ans, forte progression de l'emploi dans les métiers qualifiés et dans certains métiers peu qualifiés de services », 2015, Charnoz P. et Orand M. « Qualification, progrès technique et marchés du travail locaux en France, 1990-2011 », Insee, à paraître et Pak M. et Poissonnier A., "Accounting for technology, trade and final consumption in employment; an input-output decomposition", Insee, G2016/11.
- OCDE, PISA 2003, 2015. Voir aussi Anne-Braun J., Lemoine K., Saillard E. and Taillepied P. (2016), « Formation initiale et continue : quels enjeux pour une économie fondée sur la connaissance ? », *Lettre Trésor-Éco* N° 165.

Graphique 5 : Réduction des inégalités de revenu marchand par les impôts et les transferts dans les pays de l'OCDE, population active (% des inégalités de revenu de marché)



Source : OCDE. Calculs DG Trésor.

3.4 Réduire les inégalités favoriserait la cohésion sociale et à la croissance

La manière dont les inégalités de revenus affectent la croissance fait débat depuis longtemps. Selon certains auteurs, un arbitrage entre égalité et efficacité économique serait inévitable (Okun, 1975³³). Ainsi, certains types d'inégalités pourraient être intrinsèquement liés à la faculté d'innovation et permettraient de favoriser la mobilité sociale (Aghion *et al.*, 2016³⁴). Selon ces théories, des transferts verticaux (des niveaux de vie les plus élevés vers les moins élevés) trop importants pourraient représenter un frein à la croissance, puisqu'ils pourraient être source de distorsions économiques (distorsions liées à la fiscalité, désincitation au travail ou encore coûts administratifs).

En sens opposé, les inégalités peuvent entraver la croissance en affectant négativement la demande à court terme *via* une distribution des revenus défavorable aux individus dont la propension marginale à consommer est plus élevée (les plus modestes). Des inégalités trop élevées peuvent ainsi conduire à un excès d'épargne, accroissant les risques d'une croissance durablement faible (Jaubertie et Shimi, 2016)³⁵. À plus long terme, les inégalités peuvent

peser sur le développement du capital humain des populations, si les plus pauvres ne peuvent pas accéder à un certain niveau d'éducation, pour des raisons économiques ou sociales. Par ailleurs, les inégalités peuvent provoquer une instabilité politique qui nuit à l'investissement, lorsqu'elles dépassent les préférences sociales de la population (qui diffèrent selon les pays).

Les analyses empiriques ne sont pas consensuelles quant à la nature du lien entre inégalités et croissance. Toutefois, les études les plus récentes semblent suggérer qu'une réduction du niveau d'inégalités dans les principaux pays avancés est davantage susceptible de soutenir la croissance que de la freiner. Ainsi, Ostry *et al.* (2014)³⁶ suggèrent qu'une intensification des politiques de redistribution ne pèserait pas sur l'activité et que la croissance serait plus élevée et plus durable avec un niveau d'inégalités plus faible, tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. Cingano (2014)³⁷ corrobore ces résultats et suggère de concentrer les efforts de redistribution davantage sur les 40 % inférieurs de la distribution des revenus dans chaque pays. Ces résultats sont toutefois à interpréter avec précaution du fait des limites inhérentes aux méthodes d'analyse utilisées.

(33) Okun A. M. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Brookings Institution.

(34) Aghion P., Akcigit U., Bergeaud A., Blundell R. et Hémous D. (2016), "Innovation and Top Income Inequality", *NBER Working Paper* N° 21247.

(35) Jaubertie A. et Shimi L. (2016), « Où en est le débat sur la stagnation séculaire ? », *Lettre Trésor-Éco* N°182.

(36) Ostry J. D., Berg A. et Tsangarides C. G. (2014), "Redistribution, inequality and growth", *IMF Staff discussion note* 14/02.

(37) Cingano F. (2014), "Trends in income inequality and its impact on economic growth", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* N° 164.

4. Les politiques publiques doivent répondre aux défis posés par la mondialisation

La revue des enjeux et des implications complexes de la mondialisation permet d'identifier des axes de politiques publiques, aussi bien domestiques que multilatérales. Ces politiques doivent s'attacher à préserver les gains de la mondialisation et du progrès technique en termes de croissance, de productivité et de niveaux de vie, tout en répartissant mieux ces gains au sein de nos économies. Le communiqué du G20 de Hambourg (juillet 2017) appelle à mettre en place de telles politiques.

4.1 La mondialisation doit s'accompagner de politiques nationales pour faciliter l'adaptation de ceux qui en subissent les effets négatifs

Au niveau national, la priorité doit être d'accroître la capacité de l'économie à s'adapter aux chocs commerciaux et technologiques. Cela implique de faciliter la mobilité professionnelle, sectorielle et géographique de la main d'œuvre en améliorant l'accompagnement des chômeurs, par le renforcement de l'accès à la formation continue, et en mettant en œuvre des politiques favorables à la mobilité géographique (politique du logement et de rénovation de certains transports du quotidien notamment). Améliorer la qualité de l'éducation initiale permettrait également que la main d'œuvre puisse plus facilement s'adapter aux évolutions futures de la structure de l'emploi, mais cette amélioration du système éducatif ne porterait ses fruits qu'à moyen ou long terme. Parallèlement, des politiques visant à soutenir l'emploi des personnes les plus exposées au risque de chômage (les moins qualifiées, en France) sont nécessaires (via une maîtrise du coût du travail par exemple). Concernant le marché du capital, il convient d'une part de favoriser l'innovation et la prise de risque pour permettre à des technologies émergentes de se développer, et d'autre part de s'appuyer sur des procédures efficaces en cas de difficultés économiques pour restructurer les activités économiques non profitables.

4.2 Des mesures multilatérales et européennes sont nécessaires pour garantir des conditions de concurrence internationale équitables

Au niveau européen, la poursuite de l'intégration économique (notamment l'approfondissement du marché commun des services) devrait s'accompagner d'une convergence des « standards » sociaux afin de réduire les écarts créant des distorsions de concurrence au sein du marché unique. Plusieurs priorités sont ainsi identifiées comme le contrôle accru du recours au travail détaché, ou encore la mise en place dans tous les États membres d'un salaire minimum avec des principes communs de révision. Par ailleurs, la politique commerciale étant une compétence unique de l'Union européenne, et cette politique créant des déséquilibres sur le marché du travail au sein de l'ensemble des pays européens, il est cohérent qu'une partie des politiques actives de l'emploi soit financée au niveau européen. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) créé à cet effet est aujourd'hui sous-utilisé et pas assez dirigé vers les salariés des PME. Son fonctionnement pourrait être ainsi amélioré pour répondre à ces différentes problématiques³⁸.

Au niveau international, il convient tout d'abord de :

- i. Préserver l'Organisation Mondiale du Commerce, qui constitue le fondement juridique de la mondialisation et renforcer son dispositif de règlement des litiges commerciaux, qui limite les risques de guerre commerciale. Le G7 et le G20 ont à cet égard un rôle moteur à jouer.
- ii. Poursuivre la libéralisation dans les domaines où l'élimination des obstacles au commerce promet des gains marginaux substantiels, et l'amélioration des règles du commerce international pour garantir une concurrence plus loyale et une plus grande réciprocité dans l'ouverture commerciale.

(38) Le plan d'action du Gouvernement pour la mise en œuvre du CETA (accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union Européenne) énumère différentes pistes de réformes du FEM.

- iii. Continuer les réflexions sur l'opportunité d'utiliser la politique commerciale comme levier pour faire respecter certains engagements internationaux dans le but de favoriser une concurrence plus équitable avec les pays tiers, notamment sur les accords environnementaux (Accords de Paris), les conventions de l'Organisation Internationale du Travail et la lutte contre l'évasion fiscale³⁹.
- iv. Enfin, il conviendrait de profiter du *momentum* politique actuel en faveur des travaux multilatéraux favorisant la croissance inclusive, pour soutenir des initiatives multilatérales notamment sur les pratiques fiscales déloyales (BEPS, *base erosion and profit shifting*, et ACCIS, assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés).

Valentin COHEN, Louise RABIER, Linah SHIMI

(39) Des pistes de réflexions sont proposées dans le billet de Sébastien Jean datant du 13 octobre 2017 « Mieux lier les accords commerciaux à des clauses non commerciales : pourquoi et comment ? », blog du CEPII.

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la**Publication :**

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus**Novembre 2017**

N°209. Comment expliquer le niveau élevé de l'excédent courant allemand ?
Maylis Bechetoille, Titouan Blaize, Benoît Campagne, Diane de Waziers

Octobre 2017

N°208. Pourquoi l'inflation reste-t-elle si faible dans le monde ?
Yves-Emmanuel Bara, Jean-Baptiste Bernard, Titouan Blaize, Benoît Campagne, Laetitia François,
Yasmine Osman

N°207. Le commerce de la France en valeur ajoutée
Fabrice Berthaud

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>

in Direction générale du Trésor

🐦 @DGTrésor

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