

**Assemblée générale**

Distr. générale  
12 janvier 2016  
Français  
Original : anglais

**Conseil des droits de l'homme****Trente et unième session**

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement****Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner  
les effets de la dette extérieure et des obligations  
financières internationales connexes des États  
sur le plein exercice de tous les droits de l'homme,  
en particulier des droits économiques, sociaux  
et culturels****Note du Secrétariat**

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport thématique de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Juan Pablo Bohoslavsky, établi en application de la résolution 25/16 du Conseil.

Dans le présent rapport, l'Expert indépendant étudie les liens entre les inégalités de revenus et de patrimoine et les crises financières ainsi que leurs incidences sur l'exercice des droits de l'homme. Il montre comment l'augmentation de ce type d'inégalités peut contribuer à l'accroissement de la dette souveraine, laquelle peut dégénérer en crise financière. Il examine également la relation inverse en évaluant l'effet des crises financières sur la répartition des revenus et met en évidence les conséquences graves qui en résultent pour l'exercice des droits de l'homme. En conclusion, il présente un ensemble de recommandations de politique générale visant à combattre les inégalités économiques en tant que problème pressant concernant les droits de l'homme et facteur de crises financières.



**Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner  
les effets de la dette extérieure et des obligations  
financières internationales connexes des États  
sur le plein exercice de tous les droits de l'homme,  
en particulier des droits économiques, sociaux  
et culturels**

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction. ....	3
II. Pourquoi doit-on envisager les inégalités sous l'angle des droits de l'homme? ....	4
III. Question clef : quelles sont les interactions entre les inégalités et les crises de la dette? ....	8
A. Les inégalités, source d'accroissement de la dette souveraine et de crise ....	8
B. Impact des crises financières et des crises de la dette souveraine sur les inégalités ....	13
IV. Conclusions et recommandations ....	18
A. Conclusions ....	18
B. Recommandations ....	19

## I. Introduction

1. De graves inégalités économiques portent souvent atteinte à l'exercice de certains droits civils, politiques, sociaux, économiques ou culturels ainsi qu'au principe de non-discrimination, qui est consacré dans tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ces instruments imposent aux États certaines obligations juridiques visant à s'attaquer aux inégalités économiques qui compromettent l'exercice des droits de l'homme et ils offrent des indications utiles pour réduire les inégalités, notamment en établissant un ordre de priorité dans l'action des pouvoirs publics. Les mécanismes de protection des droits de l'homme ont ainsi accordé récemment une plus grande attention à la question des droits de l'homme face aux inégalités économiques<sup>1</sup>.

2. En outre, on constate depuis peu une meilleure compréhension des conséquences néfastes du creusement des inégalités économiques sur le développement social. C'est ainsi, par exemple, que les États ont fait de la réduction des inégalités dans les pays et entre les pays l'Objectif 10 des Objectifs de développement durable, qui comprend non seulement la promotion de l'intégration sociale, économique et politique de toutes les personnes, indépendamment de leur âge, sexe, de leur handicap, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leurs origines, de leur religion ou de leur statut économique ou autre, mais aussi l'adoption de politiques sur les plans budgétaire, salarial et social en vue de parvenir progressivement à une plus grande égalité et à une meilleure réglementation des institutions et marchés financiers mondiaux.

3. Il y a pourtant un élément qui est souvent négligé : les liens entre les inégalités économiques, les crises financières et les droits de l'homme. On s'accorde généralement à reconnaître que les crises financières et les programmes d'ajustement adoptés pour y faire face non seulement nuisent à l'économie du pays, mais creusent souvent les inégalités et ont une incidence néfaste sur les facteurs socioéconomiques, en particulier chez les populations vulnérables. En revanche, ce n'est que depuis peu qu'on s'intéresse à l'idée selon laquelle les inégalités peuvent aussi être un facteur important de crise financière. Dans le présent rapport, l'Expert indépendant propose une réflexion sur ces deux dimensions en vue de répondre aux questions suivantes : les inégalités ont-elles pour effet d'accentuer l'instabilité financière? L'instabilité financière se traduit-elle par une aggravation des inégalités? Quelles sont les incidences de cette aggravation sur les droits de l'homme? Et, enfin, quelles indications le droit des droits de l'homme fournit-il pour remédier aux inégalités?

4. Par conséquent, le rapport sera exclusivement consacré à la relation entre les droits de l'homme et les inégalités économiques, et, plus précisément, les inégalités de revenus et de patrimoine. Aussi, sauf indication contraire, le terme « inégalités » employé dans le présent rapport renvoie à ces types d'inégalités<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Voir par exemple le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (A/HRC/29/31).

<sup>2</sup> Les inégalités de revenus et les inégalités de patrimoine relèvent toutes de disparités économiques, mais il existe entre elles des différences importantes. Les inégalités de patrimoine semblent être plus marquées dans de nombreux pays et dans le monde en général. Les mesures prises pour lutter contre les inégalités peuvent varier selon qu'il s'agit des revenus ou du patrimoine. Le rapport distingue donc clairement ces deux formes d'inégalités si besoin est. En revanche, si une telle distinction n'est pas expressément mentionnée, le terme « inégalités » doit être entendu comme englobant les deux formes d'inégalités économiques.

## II. Pourquoi doit-on envisager les inégalités sous l'angle des droits de l'homme?

5. Depuis plusieurs années, une attention accrue est accordée à l'augmentation constante des inégalités de revenus et de patrimoine. Dans ce contexte, les plus hauts revenus ont augmenté de façon spectaculaire par rapport aux années 1980, principalement dans les pays développés, mais aussi dans les pays émergents, comme l'Inde et la Chine<sup>3</sup>. Outre le patrimoine transmis par héritage, les hauts salaires ont connu une augmentation phénoménale qui a été un multiple de celle des salaires moyens et a conduit à une accumulation de richesses sans précédent aux mains d'une élite petite, mais puissante<sup>4</sup>.

6. Les niveaux d'inégalités à l'échelon mondial sont actuellement très élevés et ils continuent de grimper. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a indiqué que les 8 % de personnes les plus riches du monde gagnent la moitié des revenus mondiaux, laissant l'autre moitié à 92 % de la population<sup>5</sup>. Au cours des vingt dernières années, les inégalités de revenus ont augmenté de 9 % dans les pays développés et de 11 % dans les pays en développement<sup>6</sup>. En 2015, les 1 % les plus riches de la population mondiale possédaient plus de 50 % de la richesse mondiale, contre 44 % en 2010<sup>7</sup>. De plus, les 80 individus les plus riches du monde détiennent actuellement autant de fortune que les 50 % les plus pauvres<sup>8</sup>.

7. Le droit international des droits de l'homme traite des inégalités à plusieurs niveaux. Il y a tout d'abord les droits économiques et sociaux, qui impliquent clairement l'obligation pour les États de réduire ou prévenir les inégalités en tant que menace à l'exercice des droits de l'homme. On peut citer notamment les droits fondamentaux des travailleurs, en particulier le droit de former des syndicats et de s'y affilier et le droit à une rémunération équitable, ainsi que les droits sociaux, en particulier les droits à l'éducation, à la santé et à la sécurité sociale<sup>9</sup>.

8. Il y a ensuite les principes de non-discrimination et d'égalité, qui s'appliquent dans le contexte des handicaps socioéconomiques. Tous les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme comportent un principe général de non-discrimination<sup>10</sup>, qui couvre la discrimination théorique fondée sur des motifs interdits par la loi ou dans des textes officiels, et la discrimination concrète, c'est-à-dire la discrimination dans la pratique et sur le plan des résultats. Les États sont par exemple tenus d'assurer l'égalité d'accès aux services de santé, à un logement convenable ainsi qu'à l'eau et à l'assainissement<sup>11</sup>. L'interdiction de la discrimination s'applique non seulement aux motifs expressément énumérés au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte

<sup>3</sup> Voir A. B. Atkinson, T. Piketty et E. Saez, « Top income in the long run history », *Journal of Economic Literature*, vol. 49, n° 1, p. 3 à 71.

<sup>4</sup> Voir T. Piketty, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle* (Éditions du Seuil, 2013).

<sup>5</sup> Voir PNUD, *L'humanité divisée : combattre les inégalités dans les pays en développement* (New York, 2013).

<sup>6</sup> Ibid., p. 7, application du coefficient de Gini.

<sup>7</sup> Voir « Global wealth report » (2015), Credit Suisse Research Institute, p.19 et 21.

<sup>8</sup> Voir « Insatiable richesse : toujours plus pour ceux qui ont déjà tout », rapport thématique d'Oxfam (2015), p. 2 et 3.

<sup>9</sup> Voir les observations générales n° 13 (par. 6 b) iii)), n° 14 (par. 19) et n° 19 (par. 16 et 25) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>10</sup> Voir par exemple l'article 2 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou l'article 2 2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 1 1) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

<sup>11</sup> Voir les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, notamment l'observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tels que la race, la couleur, le sexe ou la religion, mais aussi aux motifs reposant exclusivement sur la situation économique et sociale<sup>12</sup>.

9. Le droit des droits de l'homme ne suppose pas nécessairement une répartition parfaitement égale des revenus et de la richesse, mais il exige l'existence de conditions dans lesquelles les droits puissent être pleinement exercés. De ce fait, un certain niveau de répartition des ressources devrait garantir aux individus l'exercice de leurs droits fondamentaux dans des conditions d'égalité, sans conséquence discriminatoire<sup>13</sup>. Dès lors qu'elles ont des conséquences discriminatoires, les inégalités de revenus deviennent un problème de droits de l'homme. Les États peuvent contribuer de façon importante à la lutte contre la discrimination en assurant l'égalité des chances pour tous les membres de la société. Or, la notion d'égalité des chances est une illusion dans de nombreux pays et situations, et beaucoup de gens dans le monde n'ont pas de moyens réels de surmonter les handicaps socioéconomiques<sup>14</sup>.

10. Les inégalités entraînent une violation des droits consacrés dans le Pacte lorsque, dans une société donnée, un grand nombre d'individus n'est pas en mesure de jouir des niveaux minimaux essentiels d'exercice des droits visés dans le Pacte, tandis que d'autres personnes ont plus de ressources qu'il n'en faut pour garantir un exercice minimal de ces droits. Dans ce cas, il semble y avoir une double violation : les États peuvent manquer à leurs obligations fondamentales minimales, mais aussi à leur obligation de mobiliser le maximum de ressources dont ils disposent aux fins de la réalisation progressive des droits, comme on le verra ci-après.

11. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, lorsque, dans un État partie, un grand nombre d'habitants est privé de produits alimentaires de base, de soins de santé primaires essentiels, d'un abri ou d'un logement basique ou encore des formes d'enseignement les plus élémentaires, il y a, à première vue, un manquement aux obligations découlant du Pacte<sup>15</sup>. Il convient de noter que le revenu minimum propre à assurer l'exercice minimal essentiel des droits économiques, sociaux et culturels peut varier d'un individu à l'autre (une personne âgée et malade peut avoir besoin de plus de ressources qu'un jeune en bonne santé pour jouir d'un accès effectif aux soins de santé et aux médicaments appropriés) et d'un pays à l'autre. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme exigent essentiellement des États qu'ils veillent à ce que toutes les personnes résidant sur leur territoire jouissent de conditions de vie décentes.

12. Les États sont en outre tenus d'utiliser le maximum de ressources dont ils disposent pour réaliser progressivement l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Cette réalisation progressive suppose que les États doivent garantir des niveaux minimaux essentiels d'exercice des droits sur une base avant tout non discriminatoire, mais aussi non régressive. Selon l'Expert indépendant, on peut également considérer que les États n'utilisent pas le maximum des ressources dont ils disposent s'ils ne se soucient pas de faire des efforts suffisants pour garantir la création et la redistribution de revenus intérieurs en vue de s'attaquer aux inégalités de revenus qui constituent une violation des droits de l'homme; c'est le cas par exemple

<sup>12</sup> Ibid., par. 35.

<sup>13</sup> Voir R. Balakrishnan, J. Heintz et D. Elson, « What does inequality have to do with human rights? », Political Economy Research Institute, Working Paper Series n° 392 (2015), p. 16.

<sup>14</sup> Voir J. E. Stiglitz, *The Price of Inequality : How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York, W. W. Norton and Company, 2012), p. 18.

<sup>15</sup> Voir l'observation générale n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant la nature des obligations des États parties, par. 10.

lorsqu'un État néglige de lutter contre les inégalités au moyen d'un système fiscal et de politiques sociales appropriés<sup>16</sup>.

13. Limiter la notion de « maximum des ressources disponibles » aux ressources inscrites au bilan du Trésor serait contraire à l'objet du Pacte et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui est de garantir à chaque personne la possibilité de vivre dans la dignité et à l'abri de la peur et de la misère. Les ressources disponibles maximales englobent également les ressources qu'un État peut raisonnablement créer grâce à une fiscalité appropriée et équitable pour les personnes physiques ou morales ou grâce à la perception de droits de douane.

14. Il convient de noter en outre que l'article 2 1) du Pacte vise explicitement les ressources qu'un État peut obtenir grâce à l'assistance et à la coopération internationales, en particulier l'assistance économique et technique. Les États sont également tenus de créer un environnement international favorable à la réalisation universelle des droits de l'homme. Cet environnement international englobe les domaines du commerce bilatéral et multilatéral, de l'investissement, de la fiscalité, de la finance, de la protection de l'environnement et de la coopération pour le développement. Autrement dit, le droit des droits de l'homme exige un certain niveau de redistribution des ressources ainsi qu'un appui fondé sur les capacités disponibles à l'intérieur des pays et entre les pays. Cela passe notamment par une organisation des économies, tant au niveau national que mondial, qui permette de prévenir et éliminer l'extrême pauvreté<sup>17</sup>. Les violations de ce principe sont monnaie courante : avec 795 millions de personnes sous-alimentées dans le monde, au moins un habitant de la planète sur neuf est actuellement privé d'exercer, à un niveau minimal essentiel, son droit à l'alimentation<sup>18</sup>. Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains a estimé que près d'un milliard de personnes dans les pays en développement n'ont pas de logement convenable et vivent dans des habitats précaires<sup>19</sup>. Les inégalités à l'intérieur des pays et entre les pays contribuent de façon importante à ces résultats inquiétants. Les inégalités sont à la fois une cause et un symptôme de violations massives des droits économiques, sociaux et culturels.

15. Les inégalités économiques sont pertinentes aussi du point de vue des droits de l'homme lorsqu'elles entraînent d'autres inégalités. L'exercice des droits de l'homme ne dépend pas seulement de l'accès aux biens et aux services constituant le minimum vital; l'accès des individus à certaines ressources par rapport à d'autres revêt aussi une importance cruciale. Les données indiquent que des niveaux élevés d'inégalités relatives peuvent avoir une incidence importante sur l'exercice des droits de l'homme. On a observé que les ménages à faible revenu dans une société très inégalitaire pouvaient être moins bien lotis que des ménages ayant les mêmes revenus dans une société plus égalitaire<sup>20</sup>. Cette tendance est évidente dans de nombreux domaines : représentation juridique, éducation, influence politique, santé, logement, et discrimination sociale qui peut dégénérer en conflit.

<sup>16</sup> Voir « Política fiscal y derechos humanos en las Américas : movilizar los recursos para garantizar los derechos », rapport thématique soumis par des organisations de la société civile à la Commission interaméricaine des droits de l'homme, octobre 2015. Disponible en espagnol à l'adresse suivante : [www.cesr.org/downloads/cidh\\_fiscalidad\\_ddhh\\_oct2015.pdf](http://www.cesr.org/downloads/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf).

<sup>17</sup> Voir le principe 29 des Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>18</sup> Voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde. Objectifs internationaux 2015 de réduction de la faim : des progrès inégaux* (Rome, 2015). La FAO utilise une définition étroite de la sous-alimentation, qui a été vivement critiquée du fait qu'elle occulterait l'ampleur du problème de la faim. Voir F. M. Lappé *et al.*, « How we count hunger matters », *Ethics and International Affairs*, vol. 27, n° 3 (2013), p. 251 à 259.

<sup>19</sup> Voir <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=11848&catid=746&typeid=24&subMenuId=0>.

<sup>20</sup> Voir R. Balakrishnan, J. Heintz et D. Elson, « What does inequality have to do with human rights? », *Political Economy Research Institute, Working Paper Series* n° 392 (2015). Voir aussi R. Wilkinson et K. Pickett, *The Spirit Level : Why More Equality Societies Almost Always Do Better* (New York, Bloomsbury Press, 2009).

16. Par exemple, il arrive qu'un employé de maison pauvre ne soit pas en mesure de poursuivre en justice son employeur pour contester l'imposition unilatérale et injuste d'une réduction de son salaire, à la fois parce que le droit du travail n'est pas codifié dans le pays et parce qu'il n'a pas les moyens de payer un avocat. Il n'a alors pas d'autre choix que de continuer de travailler dans des conditions injustes ou de quitter son emploi, ce qui risque de le soumettre à une certaine pression, en particulier lorsque le marché du travail est caractérisé par un fort taux de chômage qui permet de remplacer les employés assez facilement.

17. De même, les personnes qui vivent dans la pauvreté ne peuvent pas toujours faire des études supérieures à cause du montant prohibitif des frais de scolarité, de la nécessité de travailler pour gagner leur vie et de l'impossibilité de sortir des emplois non qualifiés. Cette situation peut se transformer en un piège pour plusieurs générations<sup>21</sup>.

18. Souvent, les couches les plus pauvres de la population sont marginalisées, voire proprement exclues du processus politique. Comme l'a fait remarquer Philip Alston, Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, les inégalités économiques et les inégalités sociales se renforcent mutuellement « lorsque les personnes disposant des revenus les plus élevés ou les membres de leur famille ont une plus grande part du pouvoir politique ou ont accès à une meilleure éducation que les personnes ayant un faible revenu »<sup>22</sup>. Lorsque le lien existant entre les inégalités sociales et les inégalités économiques n'est pas reconnu, il y a un risque de monopolisation du pouvoir politique par les élites économiques, ce qui aurait pour effet d'affaiblir le droit de vote et le principe de la démocratie.

19. Il est également important de noter que les personnes qui se trouvent dans la tranche supérieure de revenus et de patrimoine deviennent moins dépendantes des biens et services publics car elles ont les moyens de se procurer l'équivalent sur le marché privé. Dans le même temps et à mesure que les services offerts par les entreprises privées deviennent moins abordables, les pauvres dépendent de plus en plus des services publics. Dès que les groupes les plus aisés et les plus puissants de la société cessent de dépendre des biens et services publics, l'État est moins enclin à investir dans les biens publics et collectifs, ce qui crée un cercle vicieux et conduit à la disparition de ces biens.

20. De plus, les pays qui présentent de fortes inégalités enregistrent de moins bons résultats dans le domaine de la santé que d'autres pays ayant un produit intérieur brut (PIB) similaire<sup>23</sup>. Par exemple, à niveau de développement comparable, on observe une forte corrélation positive entre le taux de mortalité infantile et le taux d'inégalité. Les inégalités peuvent aussi réduire la disponibilité de logements adéquats pour les ménages à faible revenu<sup>24</sup>.

21. Les inégalités contribuent souvent à l'exclusion sociale et à la marginalisation de certains groupes et individus. En outre, il y a plus d'instabilité sociale et de conflits internes violents si les inégalités consolident les clivages sociaux selon les frontières régionales, religieuses, raciales ou ethniques<sup>25</sup>. On a fait récemment observer que

<sup>21</sup> Pour de plus amples renseignements sur l'effet préjudiciable des inégalités de revenus sur le droit à l'éducation, voir le rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/HRC/29/31, par. 30).

<sup>22</sup> Ibid., par. 6.

<sup>23</sup> Voir R. Wilkinson et K. Pickett, *The Spirit Level : Why More Equality Societies Almost Always Do Better* (New York, Bloomsbury Press, 2009).

<sup>24</sup> Voir J. Matlack et J. Vigor, « Do rising tides lift all prices? Income inequality and housing affordability », *Journal of Housing Economics*, vol. 17, n° 3 (2008), p. 212 à 224.

<sup>25</sup> Voir L. E. Cederman, N. B. Weidmann et K. Skrede Gleditsch, « Horizontal inequalities and ethnonationalist civil war : a global comparison », *American Political Science Review*, vol. 105, n° 3 (2011), p. 487 à 489.



« lorsque les pauvres sont de la même race, de la même origine ethnique, de la même religion ou de la même région et que les riches ont d'autres origines, il apparaît souvent une dynamique déstabilisante et meurtrière »<sup>26</sup>. Les inégalités augmentent non seulement le risque de violations des droits économiques et sociaux, mais aussi la probabilité de violations graves des droits civils et politiques<sup>27</sup>.

### III. Question clef : quelles sont les interactions entre les inégalités et les crises de la dette<sup>28</sup>?

#### A. Les inégalités, source d'accroissement de la dette souveraine et de crise

22. Les inégalités peuvent avoir des effets directs ou indirects sur la dette souveraine. En substance, les inégalités ont un effet direct parce qu'elles ont une influence délétère sur les recettes fiscales et parce qu'elles alimentent les revendications en matière de redistribution des revenus qui incitent les gouvernements à faire défaut de paiement. En ce qui concerne l'effet indirect, c'est principalement la dette privée qui agit en tant qu'interface entre les inégalités et la dette publique. L'accroissement des inégalités peut conduire à un surendettement privé. Ce volume excessif d'endettement peut s'accumuler sur plusieurs années, fragiliser le système financier et même devenir déstabilisant pour l'économie au point de déclencher une crise bancaire et entraîner une chute de la production et d'énormes dépenses de sauvetage financier pour les gouvernements. De plus, les deux effets, direct et indirect, peuvent provoquer simultanément une crise monétaire s'il s'agit de la dette extérieure<sup>29</sup>.

##### 1. Les inégalités, cause directe de l'accroissement de la dette souveraine et des crises financières

23. Les inégalités peuvent avoir une influence directe considérable sur la structure et le volume des recettes et des dépenses publiques. Si le niveau d'inégalité est élevé, cela signifie aussi que l'assiette fiscale de l'État concerné est relativement petite, du moins si l'impôt sur le revenu n'est pas progressif, ce qui diminue les recettes publiques et rend l'État davantage tributaire de l'emprunt. Ainsi, dans de nombreux cas, les inégalités contribuent à la dette souveraine, qui peut aboutir à un défaut de paiement et à une crise financière. On possède de plus en plus d'informations qui mettent ce mécanisme en évidence.

24. Des études empiriques font ressortir un lien évident entre inégalités, assiette de l'impôt sur le revenu et dette souveraine. Une étude, fondée sur les données de 50 pays pour les années 2007, 2009 et 2011, a fait apparaître une corrélation négative entre les inégalités de revenus et l'assiette fiscale et une corrélation positive entre les inégalités de revenus et la dette souveraine<sup>30</sup>. Il ressort de l'analyse d'un échantillon de 17 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) couvrant

<sup>26</sup> Voir M. W. Doyle et J. E. Stiglitz, « Eliminating extreme inequality : a sustainable development goal, 2015-2030 », *Ethics and International Affairs*, vol. 28, n° 1 (2014).

<sup>27</sup> Voir T. Landman et M. Larizza, « Inequality and human rights : who controls what, when, and how », *International Studies Quarterly*, vol. 53, n° 3 (2009), p. 715 à 736.

<sup>28</sup> Pour une étude détaillée des liens existant entre les inégalités et les crises financières, voir R. Bazillier et J. Hericourt dans « The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis », Laboratoire d'économie d'Orléans (Université d'Orléans, 2015). L'Expert indépendant souhaite remercier les auteurs de l'article d'avoir établi un document d'information pour le présent rapport.

<sup>29</sup> Voir M. Kumhof, R. Rancière et P. Winant, « Inequality, leverage and crises », *American Economic Review*, vol. 105, n° 3 (2015), p. 1217 à 1245.

<sup>30</sup> Voir J. Aizenman et Y. Jinjarak, « Income Inequality, Tax Base and Sovereign Spreads », *FinanzArchiv : Public Finance Analysis*, vol. 68, n° 4 (2012), p. 431 à 444.



la période 1974-2005 une corrélation positive entre le centile supérieur de la part des revenus (indicateur des inégalités de revenus largement utilisé) et le déficit budgétaire<sup>31</sup>. L'érosion de l'assiette fiscale suscitée par le creusement des inégalités peut aussi modifier la structure des recettes fiscales. Un moyen d'éviter le déficit budgétaire serait d'augmenter les autres types d'impôt, comme les taxes à l'importation ou à l'exportation et les impôts indirects ou l'impôt sur les sociétés. Cette solution entraîne par contre une plus grande instabilité des recettes et, par conséquent, un plus grand risque de crise de la dette souveraine.

25. On a aussi constaté que le creusement des inégalités contribuait à faire dégénérer la dette publique en crise. Plusieurs études indiquent que de fortes inégalités augmentent sensiblement la probabilité de défaut de paiement<sup>32</sup>. Dans une étude, il a été souligné qu'une augmentation soudaine et rapide des inégalités, en particulier, pouvait accroître considérablement le risque de défaut souverain. Les auteurs précisent que ces « chocs d'inégalités » augmentent bien plus la probabilité de défaut qu'un effondrement, à échelle comparable, de la production intérieure<sup>33</sup>. Plusieurs auteurs ont également établi que l'impôt progressif sur le revenu, qui atténue les inégalités de revenus, peut diminuer le risque de défaut<sup>34</sup>.

26. Ces liens s'expliquent notamment par l'intérêt qu'ont les gouvernements à profiter des avantages à court terme d'un défaut de paiement. En faisant défaut, le gouvernement peut retrouver une certaine liberté budgétaire, même de courte durée, et ainsi décider de réductions d'impôts ou d'une augmentation des dépenses au bénéfice des plus pauvres. On estime que ces avantages sont plus importants dans les sociétés plus inégalitaires, qui comptent un plus grand nombre de ménages à faible revenu<sup>35</sup>. En même temps, comme le gouvernement d'un État très inégalitaire sera plus enclin à ne pas honorer sa dette, les créanciers peuvent n'accepter que des niveaux modérés de dette cumulée avant de relever sensiblement les taux d'intérêt, voire de refuser d'accorder de nouveaux prêts<sup>36</sup>. Selon certains auteurs, les volumes de dette jugés acceptables par les créanciers divergent selon qu'il s'agit de la dette intérieure ou de la dette extérieure, le volume acceptable pour la dette extérieure étant nettement plus faible<sup>37</sup>. On voit donc que la dette extérieure constitue en soi un facteur important susceptible de provoquer un défaut de paiement.

27. Toutefois, à terme, le défaut de paiement entraîne généralement des coûts du fait de l'exclusion (temporaire) des marchés financiers. Comme le gouvernement ne peut plus faire appel au crédit pour lisser l'impôt, il doit adapter les prélèvements fiscaux en fonction des fluctuations à court terme. Ces variations de la fiscalité pèsent surtout

<sup>31</sup> Voir S. Milasi, « Top income shares and budget deficits », Centre for Economic and International Studies, Research Paper Series, vol. 10, issue 11, n° 249 (août 2013).

<sup>32</sup> Voir A. Berg et J. Sachs, « The debt crisis structural explanations of country performance », *Journal of Development Economics*, vol. 29, n° 3 (1988), p. 271 à 306; J. Sachs, « The debt overhang of developing countries », *Debt, Stabilization and Development : Essays in Memory of Carlos Diaz Alejandro* (Oxford, 1989) et les sources indiquées dans les notes 33 à 37.

<sup>33</sup> Voir K. Jeon et Z. Kabukcuoglu, « Income inequality and sovereign default », document de travail (Université de Pittsburgh, 2015).

<sup>34</sup> Ibid.; voir aussi A. Ferriere, « Sovereign default, inequality and progressive taxation », job market paper (Université de New York, 2014).

<sup>35</sup> Voir A. Ferriere, *ibid.*, et Y. K. Kim, « Inequality and sovereign default under democracy », *European Journal of Economic and Political Studies*, vol. 6, n° 1 (2013), p. 5 à 40. Il est important de noter que le défaut de paiement n'a, en soi, pas de conséquence négative pour la population. C'est principalement la réduction des dépenses budgétaires qui s'ensuit (due au fait que le gouvernement ne peut plus emprunter sur les marchés financiers) qui a une incidence négative sur les droits fondamentaux de la population.

<sup>36</sup> Voir A. Dovis, M. Golosov et A. Shourideh, « Political economy of sovereign debt : cycles of debt crisis and inequality overhang », (document ronéotypé) (2015).

<sup>37</sup> Voir C. M. Reinhart, K. S. Rogoff et M. A. Savastano, « Debt intolerance », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 34, n° 1 (Brookings Institution, 2003), p. 1 à 74.

sur les ménages pauvres. Plus ces derniers sont nombreux, plus les coûts liés au défaut de paiement seront élevés. Il n'empêche que, dans les sociétés très inégalitaires, les avantages à court terme ont tendance à l'emporter sur les coûts à long terme; les pays dont le système d'imposition est plus progressif ont moins intérêt à se soustraire à leur obligation de remboursement.

## 2. Les inégalités, cause indirecte de l'accroissement de la dette souveraine et des crises financières

28. Les inégalités peuvent aussi jouer un rôle indirect dans l'augmentation de la dette souveraine et, par voie de conséquence, dans l'apparition des crises qui en découlent. Au moins deux scénarios peuvent aboutir à ce résultat : a) les inégalités sont telles que les agents économiques privés se mettent à contracter des dettes, qui deviennent de plus en plus élevées; or, le surendettement privé, la dette souveraine et les crises financières sont étroitement liés; b) les inégalités compromettent la stabilité politique et sociale, si bien qu'elles entravent la croissance et finissent par se répercuter à la fois sur les recettes et sur les dépenses publiques.

### *Relations entre la dette privée, la dette souveraine et les crises financières*

29. On estime généralement qu'une forte augmentation de la dette privée est un indicateur plus fiable de l'instabilité financière que ne l'est le volume ou l'évolution de la dette souveraine<sup>38</sup>. Il n'en reste pas moins que, dans certaines circonstances, la dette souveraine peut être un grand facteur déclenchant ou aggravant des crises financières. De fait, l'endettement excessif de certains pays a été pour beaucoup dans la crise financière mondiale de ces dernières années. La dette publique et la dette privée sont liées à maints égards et il est fréquent que l'une accentue les effets négatifs de l'autre, suivant une sorte de cycle infernal<sup>39</sup>. Même lorsqu'il n'est pas forcément à l'origine des crises financières, l'endettement public exerce une influence, en prolongeant la phase de dépression économique qui suit ces crises<sup>40</sup>.

30. Les crises financières pèsent très lourdement sur les finances publiques. La nationalisation de dettes du secteur privé ainsi que les coûts de renflouement et de recapitalisation du système bancaire ont fait monter en flèche le montant de la dette souveraine. En général, l'endettement souverain est surtout favorisé par la baisse de la production, le rétrécissement de l'assiette fiscale qui en découle et l'adoption de politiques anticycliques de lutte contre la récession qui occasionnent de plus grandes dépenses publiques. Si un pays préfère réduire son endettement par des mesures d'assainissement budgétaire, le résultat se révèle souvent contre-productif, car la croissance économique et l'emploi pâtissent alors de la contraction des dépenses publiques, comme le Fonds monétaire international (FMI) l'a reconnu récemment<sup>41</sup>.

31. Il existe plusieurs canaux par lesquels les inégalités influent sur l'endettement privé et les crises financières. Tout d'abord, il est intéressant de constater que l'endettement des ménages et la part des revenus les plus élevés – couramment utilisée comme indicateur des inégalités – sont étroitement corrélés : dans de nombreux pays, ils ont tous deux progressé en parallèle et à un rythme comparable pendant de nombreuses

<sup>38</sup> Voir M. Schularik et A. M. Taylor, « Credit booms gone bust : monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870-2008 », *American Economic Review*, vol. 102, n° 2 (2012), p. 1029 à 1061.

<sup>39</sup> Voir M. Brunnermeier *et al.*, « European Safe Bonds » (Euro-nomics group, 2011).

<sup>40</sup> Voir Ö. Jordà, M. Schularick et A. M. Taylor, « Sovereigns versus banks : credit, crises and consequences », working paper n° 19506 (National Bureau of Economic Research, 2013).

<sup>41</sup> Voir FMI, *Perspectives de l'économie mondiale 2012 : Une dette élevée et une croissance anémique*, Études économiques et financières (Washington, D.C., 2012); et N. Batini, L. Eyraud, L. Forni et A. Weber, « Fiscal multipliers : size, determinants and use in macroeconomic projections », Notes et manuels techniques du FMI n° 14 (Washington, D.C., 2014).

années<sup>42</sup>. Des études récentes ont été menées sur les mécanismes de l'offre et de la demande de crédit pour expliquer le lien entre l'endettement privé et les inégalités.

32. Selon la logique de la demande de crédit, la dette privée augmente lorsque les ménages s'efforcent de maintenir un certain niveau de consommation, absolu ou relatif, dans une société de plus en plus inégalitaire<sup>43</sup>. Autrement dit, ils empruntent davantage afin de préserver leur niveau de vie, en valeur absolue ou en valeur relative. Les données recueillies pour les États-Unis d'Amérique confirment cette interprétation. Une étude de 2006 a révélé un creusement des inégalités au cours des vingt-cinq années précédentes – sur le plan des revenus, mais pas sur le plan de la consommation<sup>44</sup>. Certains l'expliquent par une plus grande dispersion du revenu transitoire, mais la raison semble plutôt résider dans de fortes variations du revenu permanent<sup>45</sup>. Le spectaculaire renversement de tendance observé entre 1983 et 2007 entre le taux d'endettement des 5 % de ménages les plus riches et celui des autres ménages vient notamment étayer ce point de vue<sup>29</sup>. De plus, l'analyse réalisée sur un échantillon de 16 pays a mis en évidence une corrélation négative entre les inégalités de revenus et la mobilité sociale<sup>46</sup>. Il a aussi été démontré que, dans un grand nombre de pays en développement et de pays développés, le creusement des inégalités était fondamentalement un phénomène intergroupe, ce qui attestait de variations brutales du revenu permanent<sup>47</sup>. Le fait que les ménages à faible revenu et à revenu intermédiaire continuent d'emprunter alors que les inégalités de revenus sont de plus en plus marquées peut trouver son explication dans plusieurs variantes de l'hypothèse du revenu relatif, selon laquelle la consommation des ménages est fonction de leur place sur l'échelle des revenus et de leurs niveaux de consommation antérieurs<sup>48</sup>.

33. Une autre théorie établit un lien entre les inégalités, la demande de crédit et la politique monétaire. Elle soutient qu'une répartition très inégale des revenus aboutit à une dépendance excessive à l'égard de l'investissement et de la consommation de produits de luxe. Ces paramètres ne suffisent pas toujours pour assurer la viabilité de la production économique, compte tenu de la baisse des taux d'intérêt qu'ils provoquent et des niveaux insoutenables qui peuvent alors être atteints par l'endettement privé<sup>49</sup>.

<sup>42</sup> Voir Bazillier et Héricourt, « The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis » (voir note 28).

<sup>43</sup> Voir J. K. Galbraith, *Inequality and Instability, A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis* (Oxford, 2012).

<sup>44</sup> Voir D. Krueger et F. Perri, « Does income inequality lead to consumption inequality? Evidence and theory », *Review of Economic Studies*, vol. 73, n° 1 (2006), p. 163 à 193.

<sup>45</sup> Voir R. A. Moffitt et P. Gottschalk, « Trends in the transitory variance of male earnings in the United States, 1970-2004 », working paper n° 16833 (National Bureau of Economic Research, 2011); et M. Iacoviello, « Household debt and income inequality, 1963-2003 », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 40, n° 5 (2008), p. 929 à 965.

<sup>46</sup> Voir D. Andrews et A. Leigh, « More inequality, less social mobility », *Applied Economics Letters*, vol. 16, n° 15 (2009), p. 1489 à 1492.

<sup>47</sup> Ibid.; voir aussi R. Kanbur, C. Rhee et J. Zhuang, « Rising inequality in Asia and policy implications », macroeconomics working paper n° 23973 (East Asian Bureau of Economic Research, 2014).

<sup>48</sup> Voir T. van Treeck, « Did inequality cause the United States financial crisis? », *Journal of Economic Survey*, vol. 28, n° 3 (2014), p. 421 à 448; et R. H. Frank, A. S. Levine et O. Dijk, « Expenditure cascades », *Review of Behavioral Economics*, vol. 1, n° 1 et 2 (2014), p. 55 à 73.

<sup>49</sup> Voir J.-P. Fitoussi et F. Saraceno, « How deep is a crisis? Policy responses and structural factors behind diverging performances », working document n° 2009-31 (Observatoire français des conjonctures économiques, 2009); et A. B. Atkinson et S. Morelli, « Economic crises and inequality », Human Development Research Paper n° 2011/06 (Programme des Nations Unies pour le développement, 2011).

34. De leur côté, les plus riches voient leurs revenus augmenter et épargnent davantage, d'où une énorme accumulation de patrimoine privé. Cette offre croissante de capitaux appelle un élargissement des possibilités d'investissement et, partant, stimule l'offre de crédit, même en faveur des emprunteurs les moins solvables<sup>50</sup>. Elle peut ainsi inciter les créanciers à militer pour des mesures qui seront susceptibles de conduire les banques à consentir des prêts hasardeux et, finalement, à accorder généreusement des crédits hypothécaires à risque à des personnes à faible revenu. Selon certains, « aux États-Unis, le creusement des inégalités de revenus est à l'origine des pressions politiques exercées en vue de faciliter l'accès au crédit immobiliers », ce qui a eu pour résultat de « fausser l'octroi des prêts dans le secteur financier »<sup>51</sup>.

35. Il semble probable que, en matière de crédit, les mécanismes de l'offre et de la demande fonctionnent simultanément. D'autres facteurs jouent aussi un rôle important<sup>52</sup>. La réorientation générale et radicale vers le jeu du marché<sup>53</sup>, le modèle de croissance prédominant, axé sur la finance, et la déréglementation du secteur financier qui l'accompagne semblent même être les principaux déterminants de la crise économique et financière mondiale qui a débuté en 2007, et qui est souvent appelée « Grande Récession »<sup>54</sup>. La flexibilité du marché du travail et la modération salariale ont réduit le pouvoir de négociation des travailleurs, ce qui a sans doute alimenté la demande de crédit évoquée plus haut, tandis que la libéralisation et la déréglementation du secteur financier expliquent, avec l'accumulation de patrimoine des classes supérieures, l'augmentation de l'offre<sup>55</sup>.

36. À la lumière de ces considérations théoriques, il n'est pas surprenant qu'une analyse de la situation dans 18 pays de l'OCDE pendant la période 1970-2007 ait mis en évidence une corrélation positive entre les inégalités de revenus et la croissance du crédit<sup>56</sup>. De plus, pendant la période 1980-2010, une grande majorité des crises bancaires sont survenues alors qu'il existait des inégalités de revenus nettes et persistantes<sup>57</sup>. Dans le cas des États-Unis, en particulier, une étude portant sur la période 1980-2003 a montré que les inégalités de revenus ont un effet très positif sur le rapport entre l'endettement des ménages et le revenu disponible ainsi que sur les

<sup>50</sup> Voir P. Lysandrou, « Global inequality, wealth concentration and the subprime crisis : a Marxian commodity theory analysis », *Development and Change*, vol. 42, n° 1 (2011), p. 183 à 208. Voir aussi M. Kumhof *et al.*, « Inequality, leverage and crises » (voir note 29).

<sup>51</sup> Voir R. G. Rajan, « Fault Lines : How hidden fractures still threaten the world economy » (Princeton, 2010); voir aussi Galbraith, *Inequality and Instability* (voir note 43).

<sup>52</sup> Voir Bazillier et Héricourt, « The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis » (voir note 28).

<sup>53</sup> Voir P. Krugman, « Inequality and Crises », blog du New York Times « The Conscience of a Liberal » (juin 2010), <http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/06/28/inequality-and-crises>.

<sup>54</sup> Voir Galbraith, *Inequality and Instability* (voir note 43). Selon l'auteur, le creusement des inégalités est le résultat de forces principalement financières.

<sup>55</sup> Voir P. Tridico, « Financial crisis and global imbalances : its labor market origins and the aftermath », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, n° 1 (2012), p. 17 à 42.

<sup>56</sup> Voir C. Perugini, J. Hölscher et S. Collie, « Inequality, credit and financial crises », *Cambridge Journal of Economics* (2015), disponible à l'adresse : <http://cje.oxfordjournals.org/content/early/2015/01/05/cje.beu075.full>.

<sup>57</sup> Voir G. Belletini et F. Delbono, « Persistence of high income inequality and banking crises : 1980-2010 », working paper n° 885 (Université de Bologne, Département des sciences économiques, 2013). En revanche, les travaux de A. B. Atkinson et S. Morelli ne sont pas parvenus à des résultats probants en ce qui concerne le niveau et l'augmentation des inégalités; voir « Income inequality and banking crisis : a first look », rapport établi pour le Forum mondial sur l'emploi 2011 (Organisation internationale du Travail (OIT), Turin, 2010) et « Inequality and crises revisited », Working Paper n° 387 (Centre for Studies in Economics and Finance, Université de Naples, 2015). Selon les auteurs, leurs résultats peuvent notamment s'expliquer par les mesures des inégalités retenues et par un effet de contagion entre les économies nationales du fait de la mondialisation.

composantes de la dette (prêts hypothécaires, crédits renouvelables (créances sur cartes de crédit, par exemple) et non renouvelables (prêts automobiles, par exemple))<sup>58</sup>. Ces résultats tendent à confirmer les théories présentées ci-dessus, mais d'autres études empiriques sont encore nécessaires.

*Impact des inégalités sur la stabilité sociale et politique et sur la croissance*

37. Les inégalités peuvent aussi ébranler l'ordre social et politique, ce qui décourage l'investissement, perturbe l'activité des entreprises, cause la désunion<sup>59</sup>, menace les droits de propriété et instaure un climat d'incertitude générale, voire élève le risque de coups d'État et de violence généralisée. Il en résulte un fléchissement de la croissance et, par voie de conséquence, une augmentation de l'endettement. Le lien entre les inégalités, l'instabilité politique et l'investissement a été confirmé par une étude empirique portant sur l'évolution de 70 pays dans la période 1960-1985<sup>60</sup>.

38. Des éléments de comparaison internationale récents étayaient l'idée que les inégalités amoindrissent la croissance économique. Une étude du FMI de 2014, qui se fonde sur une masse de données concernant à la fois des pays de l'OCDE et des pays émergents, fournit des arguments solides à l'appui d'une forte corrélation entre des inégalités moins marquées et une croissance plus rapide et plus durable<sup>61</sup>. Une autre étude du FMI confirme ces conclusions en s'appuyant sur un échantillon de 159 pays (avancés, émergents ou en développement). D'après ses auteurs, la répartition même des revenus importe pour la croissance. De fait, si la part de revenu des 20 % de la population les plus riches augmente, alors la croissance du PIB diminue à moyen terme – ce qui tend à démentir la théorie du ruissellement. En revanche, lorsque la part de revenu des 20 % les plus pauvres augmente, la croissance du PIB est plus élevée<sup>62</sup>.

## **B. Impact des crises financières et des crises de la dette souveraine sur les inégalités**

39. En général, les crises financières ont des effets redistributifs immenses, qui découlent de plusieurs facteurs.

### **1. Baisse de la production économique**

40. Tout d'abord, les crises financières peuvent freiner massivement la croissance économique, principalement par une diminution de l'investissement productif, due au resserrement du crédit. Les crises bancaires sont habituellement suivies d'une chute notable de la production. En moyenne, le PIB réel par habitant baisse alors de plus de 9 % et l'activité économique ne reprend qu'au bout de deux années<sup>63</sup>. Une analyse des crises financières, portant à la fois sur les crises bancaires et les crises monétaires, a montré que la perte de production représentait en moyenne 20 % du PIB et que la

<sup>58</sup> Voir M. Christen et R. Morgan, « Keeping up with the Joneses : analyzing the effect of income inequality on consumer borrowing », *Quantitative Marketing and Economics*, vol. 3, n° 2 (2005), p. 145 à 173, en particulier p. 148.

<sup>59</sup> Voir K. H. Park, « Income inequality and economic progress : an empirical test of the institutional approach », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 55, n° 1 (1996), p. 87 à 97.

<sup>60</sup> Voir A. Alesina et R. Perotti, « Income distribution, political instability, and investment », *European Economic Review*, vol. 40, n° 6 (1996), p. 1203 à 1228.

<sup>61</sup> Voir J. Ostry, A. Berg et C. G. Tsangarides, « Redistribution, inequality and growth », Note de discussion des services du FMI n° 14/02 (2014).

<sup>62</sup> Voir E. Dabla-Norris *et al.*, « Causes and consequences of income inequality : a global perspective », Note de discussion des services du FMI n° 15/13 (2015).

<sup>63</sup> Voir C. M. Reinhart et K. S. Rogoff, « The aftermath of financial crises », *American Economic Review*, vol. 99, n° 2 (2009), p. 466 à 472.

reprise économique prenait trois à quatre années<sup>64</sup>. Toutefois, en tant que phénomènes isolés, les crises monétaires peuvent avoir des effets contradictoires. Ordinairement, elles entraînent une hausse du prix des produits importés et, éventuellement, une contraction du crédit disponible, freinant nettement la croissance. Dans le même temps, elles peuvent aussi être favorables au secteur des exportations d'un pays.

41. Il est difficile de déterminer avec précision les conséquences des crises de la dette souveraine sur la croissance économique, celles-ci étant généralement consécutives à une crise bancaire ou concomitantes. Néanmoins, il existe une forte corrélation négative entre le surendettement souverain ou la faillite souveraine et la croissance. Par exemple, une étude a établi que les crises de la dette donnaient lieu à des pertes de production considérables et durables, de l'ordre de 10 % sur une période de huit ans<sup>65</sup>.

## 2. Inflation, chômage et part du travail dans le revenu des facteurs

42. Outre le ralentissement de l'activité économique, les crises financières se répercutent sur la répartition des revenus et des richesses de plusieurs autres façons. Les crises monétaires exercent leur influence à travers les fluctuations des prix relatifs, le repli budgétaire et les variations de valeur des actifs<sup>66</sup>. La dévaluation occasionne une perte de rémunération pour les salariés du secteur non marchand, mais augmente la demande d'exportations et, de ce fait, peut avoir des effets favorables sur l'emploi et les salaires dans ce secteur. En outre, la hausse des prix des biens importés – en particulier, des produits alimentaires – risque de léser les plus pauvres. Les mesures d'austérité budgétaire et de réduction des dépenses publiques pourront rendre les effets de la crise encore plus douloureux pour ces populations si elles visent les crédits affectés aux prestations sociales. Enfin, les variations de valeur des actifs influent sur la répartition des revenus, compte tenu des répercussions probables de l'instabilité des taux d'intérêt, des prix des actifs et des prix de l'immobilier sur le patrimoine des plus fortunés.

43. Au lendemain des crises bancaires, le taux de chômage augmente en moyenne de 7 points de pourcentage environ sur une période de plus de quatre ans<sup>67</sup>. Les crises monétaires ont aussi une incidence sur la part du travail dans le revenu des facteurs<sup>68</sup>. Celle-ci est un indicateur clef de la répartition des revenus dans un pays : elle renseigne sur la part du revenu national qui revient au travail et sur celle qui revient au capital. Les crises monétaires s'accompagnent d'une forte diminution de la part du travail, qui n'est compensée que partiellement dans les années qui suivent. D'ailleurs,

<sup>64</sup> Voir M. D. Bordo *et al.*, « Is the crisis problem growing more severe? », *Economic Policy*, vol. 16, n° 32 (2001), p. 51 à 82. Les auteurs démontrent que les crises bancaires et monétaires sont devenues plus fréquentes dans le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle.

<sup>65</sup> Voir D. Furceri et A. Zdzienicka, « How costly are debt crises? », *Journal of International Money and Finance*, vol. 31, n° 4 (2012), p. 726 à 742; voir aussi F. Sturzenegger, « Toolkit for the analysis of debt problems », *Journal of Restructuring Finance*, vol. 1, n° 1 (2004), p. 201 à 203; et B. De Paoli et G. Hoggarth, « Costs of sovereign default », *Bank of England Quarterly Bulletin* (troisième trimestre 2006), sur les corrélations négatives entre la faillite souveraine et la croissance. Certains chercheurs voient dans la faillite souveraine le début de la reprise économique – par exemple, E. Levy Yeyati et U. Panizza, « The elusive costs of sovereign defaults », *Journal of Development Economics*, vol. 94, n° 1 (2011), p. 95 à 105. Cette interprétation n'est pas incompatible avec le constat selon lequel une forte augmentation de la dette souveraine peut entraver la croissance économique, puisque « l'anticipation du défaut de paiement tire la croissance vers le bas » (*ibid.*).

<sup>66</sup> Voir E. Baldacci, L. de Mello et G. Inchauste, « Financial crises, poverty and income distribution », Document de travail du FMI n° 02/4 (2002).

<sup>67</sup> Voir C. M. Reinhart et K. S. Rogoff, « The aftermath of financial crises », *American Economic Review*, vol. 99, n° 2 (2009), p. 466 à 472.

<sup>68</sup> Voir R. Bazillier et B. Najman, « Labour and Financial Crises : Is Labour paying the price of the crisis? » (document ronéotypé) (2012).



la tendance à la baisse de cette part qui est observée depuis des décennies peut être considérée, du moins en partie, comme la conséquence de crises financières. Lorsque la part du travail diminue, la croissance profite dans des proportions toujours plus grandes aux détenteurs du capital, si bien que les inégalités de revenus ne cessent de se creuser. Cette évolution peut être encore plus marquée dans les pays en développement, où une grande partie du capital est détenue par des étrangers<sup>69</sup>.

### 3. Progression de la pauvreté

44. En fin de compte, les crises monétaires font progresser plus rapidement les inégalités et la pauvreté. S'appuyant sur le coefficient de Gini, une étude a mis en évidence une augmentation de 0,63 % des inégalités par rapport à leur niveau de l'année précédant la crise. De plus, le lien entre les crises, d'une part, la répartition des revenus et la pauvreté, d'autre part, était plus évident lorsque les crises étaient suivies d'une diminution du revenu moyen. On imputait à ce facteur entre 15 % et 30 % des variations des indicateurs de la pauvreté et des inégalités. L'étude révélait également une baisse disproportionnée de la part de revenu des quintiles de population aux plus faibles revenus et une hausse de celle du quintile le plus riche<sup>70</sup>. Une autre étude a montré que les inégalités progressaient en moyenne de 16,2 % dans les deux années qui suivaient une crise monétaire, contre 3,2 % dans les années exemptes de crise<sup>71</sup>. La Grande Récession – qui se définit comme une crise du système bancaire, suivie d'une crise de la dette, en particulier dans l'Union européenne – a provoqué un bond des inégalités. Si on les évalue selon un ratio de 90 pour 10, les inégalités de revenus ont progressé de 11 % aux États-Unis entre 2007 et 2011<sup>72</sup>.

45. Étudier l'impact des crises financières sur les inégalités exige de prêter attention à deux facteurs qui peuvent aboutir à fausser les résultats. Premièrement, le taux de pauvreté ne rend pas toujours pleinement compte de l'ampleur du problème. En effet, le nombre de personnes qui basculent dans la pauvreté et le nombre de personnes qui en sortent peuvent augmenter au cours de la même période, accentuant l'acuité de la pauvreté, alors que le taux global de pauvreté demeure stable. Deuxièmement, les groupes à très gros revenus, qui sont davantage tributaires du produit de leur capital, sont susceptibles de subir rapidement une baisse de revenus en cas de crise. Cela peut expliquer pourquoi l'effet redistributif des crises n'est pas toujours clairement perceptible à très court terme.

### 4. Facteurs structurels qui atténuent les répercussions d'ordre social, réglementation du travail et filets de sécurité

46. Cependant, d'autres facteurs exercent une influence notable sur l'impact des crises financières. On constate, par exemple, que celles-ci accentuent davantage les inégalités dans les pays qui ont le plus déréglementé leur marché du travail et frappent les travailleurs asiatiques plus durement que les travailleurs syndiqués des pays du Nord, mais moins durement que les travailleurs d'Amérique latine<sup>73</sup>. Il y aurait donc une relation absolument déterminante entre les institutions du marché du travail et les différents effets des crises financières.

<sup>69</sup> Voir I. Diwan, « Debt as sweat : labor, financial crises, and the globalization of capital » (document ronéotypé) (Washington, D.C., Banque mondiale, 2001); et P. Maarek et E. Orgiazzi, « Currency crises and the labor share », *Economica* vol. 80, n° 319 (2013), p. 566 à 588.

<sup>70</sup> Voir Baldacci *et al.*, « Financial crises, poverty and income distribution » (voir note 66).

<sup>71</sup> Voir J. K. Galbraith et L. Jiaqing, « Inequality and financial crises : some early findings », working paper n° 9 (Université du Texas, 1999), où un autre indicateur des inégalités est utilisé : l'indice de Theil.

<sup>72</sup> Voir B. D. Meyer et J. X. Sullivan, « Consumption and income inequality and the great recession », *American Economic Review*, vol. 103, n° 3 (2013), p. 178 à 183.

<sup>73</sup> Ibid., p. 7.



47. Il convient aussi de souligner que l'impact des crises sur les inégalités dépend du système de protection sociale en place dans les pays ainsi que du volume des dépenses publiques, qui joue un rôle de stabilisateur automatique en période de récession. Pour preuve, dans les pays de l'OCDE, le secteur des ménages semble avoir été globalement bien protégé des effets de la crise en 2007-2009. Dans la plupart des pays, il le doit à l'intervention de l'État, par le biais des systèmes de prélèvements fiscaux et de prestations sociales<sup>74</sup>. Toutefois, les politiques d'assainissement budgétaire mises en œuvre après 2010 auront probablement plus d'effet sur la répartition des revenus<sup>75</sup>.

## 5. Répercussions de la riposte des gouvernements aux crises (assainissement des finances publiques)

48. Dans la plupart des pays, une crise financière est suivie par un rééquilibrage budgétaire qui peut avoir une forte incidence sur la redistribution des ressources. Plusieurs études sur les pays de l'OCDE et sur d'autres économies émergentes ou avancées ont montré que l'assainissement des finances publiques s'accompagne généralement d'une montée des inégalités, d'une baisse de la part du travail dans le revenu des facteurs et d'une hausse du chômage de longue durée<sup>76</sup>. Une étude est parvenue à la conclusion qu'une proportion de 15 % à 20 % de l'accroissement des inégalités à la suite d'un rééquilibrage budgétaire s'expliquait par la hausse du chômage<sup>77</sup>. L'amputation des dépenses sociales est un autre facteur qui contribue notablement à la montée des inégalités. Une diminution de 1 % de ces dépenses s'accompagne d'une augmentation de 0,2 % à 0,7 % des inégalités<sup>78</sup>. Les crises ont habituellement de fortes répercussions sur les dépenses sociales, et ce sont les pays à plus faible revenu qui ont le plus tendance à comprimer ces dépenses en temps de crise<sup>79</sup>. Ainsi, la Grande Récession a entraîné des réductions larges et profondes des dépenses consacrées à la sécurité sociale<sup>80</sup>.

49. En ce qui concerne les crises de la dette, il est difficile de distinguer les effets précis du non-remboursement de ceux des politiques de stabilisation comme celles qui suivent habituellement les interventions du FMI dans les pays en développement. Ce qui paraît clair, c'est que les programmes du FMI s'accompagnent d'une dégradation de la répartition des revenus et d'une réduction du revenu des habitants les plus pauvres lorsque les déséquilibres extérieurs étaient élevés avant la mise en place du programme. Ce genre de programme ne peut atténuer les inégalités de revenus que lorsque les déséquilibres extérieurs sont moins forts<sup>81</sup>.

50. La dynamique des inégalités en Amérique latine dans les années 1980 donne une bonne idée de l'impact redistributif des crises d'endettement. Une étude sur la situation de la région au cours de la décennie a fait apparaître de puissants indices qui

<sup>74</sup> Voir S. P. Jenkins *et al.*, *The Great Recession and the Distribution of Household Income* (Oxford, Oxford University Press, 2013).

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Voir L. Ball *et al.*, « The distributional effects of fiscal consolidation », document de travail du FMI n° 13/151 (Washington, D.C., 2013); J. Woo *et al.*, « Distributional effects of fiscal consolidation and the role of fiscal policy : what do the data say? », document de travail du FMI n° 13/195 (Washington, D.C., 2013).

<sup>77</sup> J. Woo *et al.*, « Distributional effects of fiscal consolidation » (note 76).

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Voir M. Lewis et M. Verhoeven, « Financial crises and social spending : the impact of the 2008-2009 crisis », Other Operational Studies n° 12965 (Washington, D.C., Banque mondiale, 2010).

<sup>80</sup> Voir F. Bonnet, E. Ehmke et K. Hagemejer, « Social security in times of crisis », *International Social Security Review*, vol. 63, n° 2 (2010), p. 47 à 70, particulièrement p. 48.

<sup>81</sup> Voir M. Pastor, « The effects of IMF programs in the third world : debate and evidence from Latin America », *World Development*, vol. 15, n° 2 (1987), p. 249 à 262; et G. Garuda, « The distributional effects of IMF programs : a cross-country analysis », *World Development*, vol. 28, n° 6 (2000), p. 1031 à 1051.

confirment que l'inégalité des revenus « reflète le cycle économique en augmentant dans les périodes de récession »<sup>82</sup>. Le coût des crises n'a pas été le même pour tous<sup>83</sup> et la plupart des programmes d'ajustement sont allés bien au-delà de l'effet recherché et ont accentué la pauvreté et les inégalités plus qu'il n'était nécessaire (et légitime)<sup>84</sup>.

## 6. Incidences sociales des crises financières

51. Les crises financières et les mesures d'austérité adoptées en conséquence ont aussi de puissantes incidences néfastes sur le plan social, qui ont pour effet de perpétuer ou d'accentuer les inégalités. L'organisation Caritas indique que la situation de nombreux ménages en Europe « demeure grave, car la pauvreté et l'exclusion sociale sont en hausse dans la plupart des États membres, et frappent tout particulièrement la population active et, par conséquent, les enfants. Les jeunes sont sérieusement touchés par l'exclusion du marché de l'emploi : dans l'Union européenne, près d'un quart des jeunes en âge de travailler sont au chômage. »<sup>85</sup>. Dans une étude, l'OCDE note que « le nombre de personnes vivant dans des ménages sans aucun revenu du travail a doublé en Grèce, en Irlande et en Espagne. Les groupes à faible revenu ont été particulièrement durement touchés, tout comme les jeunes et les familles avec enfants. »<sup>86</sup>. L'étude signale aussi les effets néfastes à long terme de la Grande Récession sur la famille, la fécondité et la santé. On a déjà observé une chute du taux de fécondité. Les familles ont réduit leurs dépenses indispensables, ce qui compromet leur bien-être actuel et futur. En outre, bien qu'il soit trop tôt pour en évaluer l'incidence globale sur la santé, on sait que le chômage et les difficultés économiques connexes aggravent les problèmes de santé, notamment de santé mentale. Les coupes opérées dans la protection sociale risquent aussi d'accentuer les problèmes de santé. Ainsi, l'organisation Oxfam indique que 20 % des clients des pharmacies de Lisbonne n'ont pas suivi jusqu'au bout le traitement prescrit, à cause de la hausse des prix<sup>87</sup>. Dans une étude sur la Grèce, elle fait état d'une forte incidence de l'augmentation de la pauvreté et des inégalités sur la délinquance et le taux de suicide<sup>88</sup>. Dans le même temps, en Espagne, une série de mesures d'austérité draconiennes a provoqué une hausse spectaculaire des besoins de santé non satisfaits parmi les pauvres, des emplois précaires, de l'inégalité des revenus et de la pauvreté, particulièrement pour les enfants<sup>89</sup>.

52. De même, plusieurs organismes des Nations Unies ont relevé l'impact social des crises d'endettement et des programmes connexes d'ajustement structurel<sup>90</sup>. Des études du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont montré que les

<sup>82</sup> Voir G. Psacharopoulos *et al.*, « Poverty and income inequality in Latin America during the 1980s », *Review of Income and Wealth*, vol. 41, n° 3 (1995), p. 245 à 264.

<sup>83</sup> Voir N. Lustig, « The 1982 debt crisis, Chiapas, NAFTA, and Mexico's poor », *Challenge*, p. 45 à 50 (1995).

<sup>84</sup> Voir L. Gasparini et A. L. Lustig, « The rise and fall of income inequality in Latin America », working paper of the Center for Distributive, Labor and Social Studies (2011).

<sup>85</sup> « Poverty and inequality on the rise », Caritas crisis monitoring report 2015, p. 29.

<sup>86</sup> Voir OCDE, *Panorama de la société 2014 : les indicateurs sociaux de l'OCDE* (Paris, 2014), texte pouvant être consulté à l'adresse [http://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en).

<sup>87</sup> Voir T. Caverro et K. Poinsasamy, « A cautionary tale : the true cost of austerity and inequality in Europe », Oxfam briefing paper (2013).

<sup>88</sup> Voir G. Caverro, « The true cost of austerity and inequality in Europe – Greek case study », Oxfam case study (2013).

<sup>89</sup> Voir « Visualizing rights : a snapshot of relevant statistics on Spain », Centre for Economic and Social Rights fact sheet n° 14 (2015).

<sup>90</sup> Voir E/C.12/ESP/CO/5; E/C.12/GRC/CO/2; E/C.12/PRT/CO/4; A/HRC/25/Add.1; UNICEF, « Austerity measures threaten children and poor households », document de travail (septembre 2011); UNICEF, *Les enfants de la récession : Impact de la crise économique sur le bien-être des enfants dans les pays riches* (New York, 2014); et OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2014-15* (Genève, 2014).

obligations dues au service de la dette ont détourné de l'argent des programmes de protection sociale, avec des conséquences préjudiciables au développement humain<sup>91</sup>. Ainsi qu'il ressort d'un rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme publié en 2013<sup>92</sup>, les mesures d'austérité ont aggravé l'impact social sur les groupes défavorisés comme les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes touchées par le VIH/sida, les peuples autochtones, les minorités ethniques, les migrants, les réfugiés et les chômeurs. Dans l'ensemble, les plans d'ajustement non assortis de solides mesures d'allègement de la dette se sont révélés nuisibles au développement humain et aux droits de l'homme, tout au moins à court terme. En revanche, des mesures d'allègement substantielles de la dette ont permis aux pays cibles d'augmenter les dépenses qui contribuent au recul de la pauvreté<sup>93</sup>.

## IV. Conclusions et recommandations

### A. Conclusions

53. Le présent rapport montre qu'il existe des liens multiples entre les inégalités, l'endettement privé et public et les crises financières. La recherche économique ne s'intéresse que depuis peu à cette question et beaucoup de ses aspects n'ont pas encore été examinés, mais un certain nombre de constatations importantes semblent se dégager d'emblée. Premièrement, des indices sérieux donnent à penser que les inégalités peuvent contribuer sensiblement à l'apparition et au déroulement des crises financières et les exacerber, encore que d'autres facteurs, en particulier la déréglementation financière, jouent évidemment un rôle déterminant aussi. Les inégalités diminuent la base d'imposition des États et se répercutent donc sur les recettes publiques. Elles semblent aussi susciter un volume accru de crédit privé, ce qui peut avoir une influence néfaste sur la dette souveraine et la stabilité des marchés financiers. Le phénomène s'explique surtout par l'accroissement de la demande et de l'offre de crédit. La sous-consommation totale, alliée à une politique monétaire de taux d'intérêt bas, peut être un facteur d'augmentation de l'offre de crédit.

54. Deuxièmement, d'après la plupart des études, les crises financières et les mesures prises habituellement par les pouvoirs publics pour en atténuer les conséquences, par exemple les politiques de compression budgétaire et de stabilisation, accentuent les inégalités, avec des conséquences sociales catastrophiques. L'endettement peut avoir un effet massif de contraction de la production, laquelle peut affecter l'ampleur des inégalités. La plupart des études s'accordent à conclure que les crises financières ont pour effet d'accentuer l'inégalité des revenus. Le rééquilibrage des finances publiques à la suite d'un surendettement de l'État peut lui aussi avoir de fortes répercussions sur la répartition des revenus, directement et indirectement, par exemple par l'augmentation du taux de chômage et la réduction des dépenses sociales. Les effets sociaux des crises, qui frappent en particulier les plus vulnérables, sont souvent effrayants : pauvreté fréquente, apparition de problèmes de santé et hausse du chômage, pour ne citer que quelques problèmes courants.

<sup>91</sup> Voir G. A. Cordia, R. Jolly et F. Stewart, *Adjustment with a Human Face, Vol. II* (Clarendon Press, Oxford, 1988).

<sup>92</sup> E/2013/82.

<sup>93</sup> Voir A/HRC/23/37.

55. Le rapport a déterminé les nombreuses dimensions sociales et humaines des inégalités et exposé les obligations correspondantes de l'État en matière de droits de l'homme. La conclusion selon laquelle les inégalités peuvent contribuer à l'apparition de crises financières, lesquelles aggravent par voie de conséquence les inégalités et portent atteinte aux droits de l'homme, a des conséquences de grande portée sur le plan de l'action des pouvoirs publics et sur le plan juridique. Elle souligne le fait que les droits de l'homme et les aspects socioéconomiques sont indissolublement liés et exigent une démarche intégrée pour prévenir les crises financières et y faire face. D'après le rapport, on ne peut pas prévenir ces crises sans s'attaquer aux problèmes de droits de l'homme qui y contribuent, notamment à ceux qui sont liés aux inégalités. Il en va de même des mesures de riposte : toute riposte aux crises financières qui néglige les effets sur les droits de l'homme et sur les inégalités non seulement contrevient aux devoirs et responsabilités qui découlent de droits mais risque de créer les mêmes problèmes perpétuellement, ce qui exclut tout avenir économiquement viable. Il en est d'autant plus urgent de respecter l'engagement pris par la communauté internationale de réduire les inégalités au titre de l'objectif 10 des Objectifs de développement durable.

## **B. Recommandations**

56. La prévention des crises financières et la riposte à ces crises doivent donc aller de pair avec la lutte contre les inégalités. C'est pourquoi les décideurs doivent s'attacher à combattre les facteurs déstabilisants dangereux dans le domaine financier tout en s'attaquant directement aux inégalités.

### **1. Réglementation des marchés financiers**

57. Les États et la communauté internationale doivent engager d'urgence une réforme des marchés financiers afin de prévenir et de combattre l'instabilité, les crises financières et le surendettement. La prééminence actuelle des marchés financiers mondiaux souvent non réglementés provoque une instabilité à la fois dans de nombreux pays et sur le marché international, ce qui accroît beaucoup le risque de crise. Elle affaiblit l'obligation de rendre des comptes et met en danger la représentation démocratique. Les décideurs doivent employer un ensemble d'outils pour assurer une réglementation appropriée des marchés financiers mondiaux et nationaux en vue de freiner la croissance excessive du crédit. Cet ensemble devrait comprendre des mesures de réglementation prudentielle, d'analyses de la viabilité de l'endettement et de contrôle des capitaux. Afin de mieux remplir leur fonction d'orientation pour les décideurs, les analyses de viabilité de l'endettement devraient envisager les inégalités en tant que facteur déterminant, en faisant en sorte que les États débiteurs soient en mesure d'atteindre les Objectifs de développement durable et de remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme.

### **2. Politiques de l'emploi**

58. Les institutions du marché du travail possèdent des instruments puissants permettant d'améliorer l'égalité des revenus avant imposition et doivent être largement utilisées. Les États ne doivent pas avoir peur d'une législation salariale rigoureuse, y compris instaurant ou relevant un salaire minimum, et d'une législation garantissant l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes. En outre, il est absolument indispensable de préserver un pouvoir de négociation suffisant pour les travailleurs. Les États doivent donc faire en sorte que de solides mécanismes de négociation collective soient en place et puissent être utilisés sans

contrainte. Ils doivent aussi subordonner la possibilité de fournir des biens ou des services à des entités publiques au respect d'un salaire et de conditions de travail minimum<sup>94</sup>. En outre, pour pouvoir lutter durablement contre l'élargissement du fossé entre les riches et les pauvres, les États doivent mettre en place et renforcer des structures d'encouragement et de soutien des petits épargnants.

### 3. Politiques fiscales et budgétaires

59. On peut réduire les inégalités par la fiscalité et les transferts, en espèces ou en nature<sup>95</sup>. En matière de fiscalité, il y a de nombreux moyens de s'attaquer aux inégalités<sup>16</sup>. Pour commencer, il faut absolument privilégier les impôts directs par rapport aux impôts indirects car ces derniers ont tendance à être dégressifs ou proportionnels au revenu<sup>96</sup>, particulièrement en ce qui concerne les droits et taxes à la consommation<sup>97</sup>.

60. L'imposition des revenus doit être alignée sur un certain nombre de principes. Avant tout, la progressivité de l'impôt est un facteur important qui contribue à améliorer l'égalité et qui doit donc être un principe directeur primordial de la fiscalité. Dans ces dernières décennies, la tendance à la décroissance de la progressivité a contribué massivement à élargir le fossé entre les riches et les pauvres et les écarts de revenus. De plus, la progressivité de l'impôt atténue la probabilité de crise financière et de défaut de paiement. Le taux marginal le plus élevé d'imposition du revenu devrait donc être bien supérieur à son niveau<sup>98</sup>. Le revenu minimum imposable devrait toujours se situer au-dessus du seuil de pauvreté.

61. D'une manière générale, les États devraient veiller à ce que le revenu du capital ne bénéficie pas d'un traitement privilégié par rapport au revenu du travail, comme c'est le cas dans de nombreux pays. Bien évidemment, il faudra peut-être modifier la législation fiscale en vigueur, mais des modifications d'autres secteurs de la législation pourraient aussi contribuer à mettre un terme au statut spécial du revenu du capital, comme on le verra ci-après.

62. Une autre mesure importante propice à une meilleure égalité serait d'éliminer progressivement certains abattements fiscaux et les privilèges excessifs et injustifiés accordés à certaines sources de revenus et à certains secteurs. Ces privilèges avantagent généralement les gros revenus dans une mesure disproportionnée et sont donc contraires à la progressivité de l'imposition.

<sup>94</sup> Voir A. B. Atkinson, *Inequality : What can be done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015), p. 147 à 153.

<sup>95</sup> Voir le rapport du Secrétaire général sur le rôle de l'ONU dans la promotion d'un nouvel ordre mondial privilégiant l'humain et l'évaluation des conséquences de l'inégalité pour le développement (A/67/394), dans lequel il indique, au paragraphe 56, que les gouvernements « devraient envisager d'instaurer en même temps des impôts sur le revenu progressifs et des transferts hautement redistributifs pour réduire les inégalités de revenus et leurs effets sur le développement social ».

<sup>96</sup> Voir « Fiscal policy and income », IMF policy paper (janvier 2014), p. 18; C. O'Donoaghue, M. Baldini, et D. Mantovani, « Modelling the redistributive impact of indirect taxes in Europe : an application of EUROMOD », Euromod working paper n° EM7/01 (Colchester, University of Essex, 2004); et S. Cnossen, *Theory and Practice of Excise Taxation : Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving* (Oxford, Oxford University Press, 2005).

<sup>97</sup> Voir FMI, « Fiscal policy and income » (note 96).

<sup>98</sup> Dans J. Stiglitz, *The Price of Inequality : How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York, W. W. Norton and Company, 2012), p. 273 et suiv., l'auteur indique que le taux marginal d'imposition le plus élevé devrait être bien supérieur à 50 % et même à 70 %; dans A. B. Atkinson, « Inequality : What can be done? » (note 94), p. 179 et suiv., l'auteur préconise un taux de 65 %.

63. La création d'un impôt sur la fortune est une autre mesure que les États devraient envisager. Dans un climat d'inégalité croissante, ce genre d'impôt suscite depuis peu de l'intérêt<sup>99</sup>, car il peut être un nouveau moyen d'étoffer les recettes fiscales tout en favorisant l'égalité. Les États devraient aussi réévaluer d'autres formes d'imposition du patrimoine, y compris du transfert d'actifs. Élargir la base fiscale de cette manière et supprimer les lacunes du code fiscal permet d'améliorer à la fois l'efficacité et l'équité<sup>100</sup>.

64. En outre, les États doivent mettre l'accent sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales<sup>101</sup>. Les niches fiscales exploitées par les particuliers riches et les sociétés multinationales doivent être supprimées. Il convient de s'occuper d'urgence des stratégies d'optimisation visant à minimiser l'impôt sur les sociétés. Afin que cette action soit suffisamment efficace, et afin d'éviter que les États qui mènent cette action n'aient pas à en pâtir, le travail dans ce domaine, comme dans d'autres domaines étudiés précédemment, doit être mené sur le plan international.

65. Simultanément, les conclusions du rapport préconisent des politiques cohérentes de dépenses publiques qui soient parfaitement conformes aux obligations des États à l'égard des droits de l'homme. Ces politiques doivent au premier chef garantir le respect, la protection et l'exercice des droits fondamentaux des populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Elles doivent comprendre des mesures volontaristes visant à inverser la tendance à la montée des inégalités dans les États et entre les États.

66. Il est de la plus haute importance que les États fournissent et étendent progressivement des socles de protection sociale, conformément à l'Initiative du socle de protection sociale, à la Recommandation n° 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale de 2012, et à l'Objectif 1.3 des Objectifs de développement durable<sup>102</sup>. Cela implique au minimum que tous ceux qui sont dans le besoin aient accès à des soins de santé essentiels et à une sécurité élémentaire de revenu<sup>103</sup>, en particulier les groupes sociaux défavorisés. D'autre part, les États ont l'obligation de travailler progressivement à la réalisation du plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, en utilisant au maximum les ressources disponibles. En conséquence, ils doivent continuer à développer et à étendre leurs systèmes sociaux, si les ressources le permettent. Les dépenses sociales, particulièrement les prestations de sécurité sociale et de chômage, ne pourront être réduites qu'en cas de nécessité absolue, après l'examen le plus minutieux de toutes les autres solutions possibles, par exemple la réforme fiscale<sup>16</sup>, et uniquement si les réductions sont pleinement justifiées par référence à la totalité des droits prévus par le Pacte et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles (devoir de non-régression)<sup>104</sup>.

67. Les dépenses publiques doivent être structurées de manière à favoriser les personnes et les groupes dans le besoin. Or malgré les grands efforts déployés par de nombreux États et par la communauté internationale, les politiques redistributives favorisent trop souvent les riches plutôt que les pauvres, creusant

<sup>99</sup> Voir Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (note 4).

<sup>100</sup> Voir F. Cingano, « Trends in income inequality and its impact on economic growth », document de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 163 (2014) de l'OCDE, par. 58.

<sup>101</sup> Voir le rapport de l'Expert indépendant (A/HRC/31/61).

<sup>102</sup> Voir le rapport de Philip Alston, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, qui comprend une analyse approfondie des liens entre la protection sociale et les droits de l'homme (A/69/297), et la résolution 25/11 du Conseil des droits de l'homme.

<sup>103</sup> Sec. 4, Recommandation n° 202 (2012) de l'OIT sur les socles de protection sociale.

<sup>104</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 9.



les écarts de revenus et de fortune et provoquant une utilisation extrêmement inefficace des ressources financières<sup>105</sup>.

#### 4. Autres mesures

68. Outre l'action plus directe de lutte contre les inégalités, les États doivent se préoccuper des mesures ayant de puissants effets à moyen terme et à long terme. L'investissement dans l'enseignement et le développement des compétences doivent avoir la plus haute priorité, car il a un impact non négligeable sur l'égalité des chances, la mobilité sociale et la croissance à long terme<sup>100</sup>. En outre, ils devraient s'attacher à fournir un accès égal et à des conditions abordables aux tribunaux ainsi qu'aux conseils d'avocats et à la représentation en justice, à créer des mécanismes de règlement des différends peu coûteux, à promulguer une législation rigoureuse sur le financement des partis politiques, à promouvoir un système pluraliste de mass media et à mettre en place de solides mécanismes de protection des consommateurs.

69. Enfin, les États et la communauté internationale devraient explorer de nouvelles possibilités de réformer les segments de leur système juridique qui auraient tendance à favoriser à l'excès les capitalistes et les possédants<sup>106</sup>. Un bon moyen d'effectuer les changements nécessaires sans se heurter à la même résistance serait d'apporter des ajustements aux structures en place au lieu de créer, par exemple, de nouveaux impôts.

#### 5. Riposte aux crises

70. On ne saurait trop souligner que toute riposte aux crises financières, en particulier à celles de la dette souveraine, doit être pleinement conforme au droit des droits de l'homme. Dans son rapport, Magdalena Sepúlveda Carmona, ex-Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, a déjà formulé des recommandations très détaillées concernant des ripostes respectueuses de ces droits<sup>107</sup>. Le présent rapport met donc l'accent uniquement sur quelques aspects très importants qui touchent la question des inégalités et des crises financières. La stabilité des finances publiques et le PIB ne sont pas nécessairement le seul objectif des ajustements et ils ne peuvent prendre le pas sur les obligations et responsabilités en matière de droits de l'homme ni les suspendre ou les affaiblir. Il faut protéger les droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au travail, à la sécurité sociale, à la santé, au logement et à l'éducation<sup>108</sup>. Il convient de tenir compte pleinement des inégalités socioéconomiques lorsqu'on applique des mesures de riposte à une crise. Certaines coupes dans les dépenses peuvent être nécessaires temporairement, mais les États concernés doivent toujours respecter les limites imposées par l'obligation de non-régression. Ils doivent faire en sorte, dans la mesure du possible, que les dépenses sociales soient touchées les dernières et le moins fort. Ils doivent s'attacher au contraire sérieusement à trouver et créer des moyens novateurs d'augmenter les revenus. La protection des catégories vulnérables doit bénéficier de la plus haute priorité, par exemple sous forme d'exemptions de

<sup>105</sup> Voir A. Nieto Ramos, *El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia* (Bogotá, Universidad de los Andes, 2014). Voir aussi « Política fiscal y derechos humanos en las Américas » (note 16), p. 21.

<sup>106</sup> Voir S.-L. Hsu, « The rise and rise of the one per cent : considering legal causes of wealth inequality », *Emory Law Journal Online*, vol. 64, p. 2043 à 2072 (2015).

<sup>107</sup> Voir /HRC/17/34.

<sup>108</sup> Voir la déclaration de fin de mission du 8 décembre 2015 de l'Expert indépendant sur sa mission en Grèce, qui peut être consultée à l'adresse [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16852&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16852&LangID=E).



réduction des dépenses ou même la mise en œuvre de nouveaux programmes de protection sociale. L'expérience récente de l'Islande prouve que cette démarche est réaliste et qu'elle peut donner de bons résultats<sup>109</sup>.

71. Les ripostes aux crises, notamment tout accord conclu entre État créancier et État débiteur, doivent répondre aux principes de transparence, de responsabilité et de participation. Les mesures d'ajustement structurel doivent faire l'objet, avant leur application et par la suite à intervalles réguliers, d'une sérieuse évaluation d'impact sur les droits de l'homme. Les créanciers comme les débiteurs doivent s'acquitter de leurs obligations et responsabilités en matière de droits de l'homme dans leur riposte aux crises d'endettement. Pour ce faire, ils peuvent éventuellement se mettre d'accord sur un allègement de la dette suffisant pour prévenir des violations de ces droits et l'aggravation des inégalités.

---

<sup>109</sup> Voir le rapport de l'Expert indépendant sur sa mission en Islande (A/HRC/28/59/Add.1).