

Prendre au sérieux la réduction des inégalités de revenus : un test décisif pour les objectifs de développement durable

Lucas Chancel (Iddri), Tancrède Voituriez (Iddri et CIRAD)

En janvier 2016, 17 objectifs de développement durable (ODD) et leurs cibles associées vont remplacer et étendre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Un certain nombre de questions litigieuses devront être résolues avant leur finalisation, comme le fait de savoir si chaque pays devra s'engager à respecter toutes les cibles à l'échelle nationale ou s'il sera libre d'opérer un choix.

Pour une cible comme la réduction des inégalités de revenus, dont l'intégration dans le texte des négociations a donné lieu à un long bras de fer diplomatique, c'est là un enjeu fondamental. À l'aide d'un simple test de réussite/échec, cet *Issue Brief* explique pourquoi les pays remettent en cause son adoption comme cible nationale et met par là même en évidence sa véritable dimension transformatrice. Les auteurs proposent par ailleurs, toujours à l'aide de ce test, de qualifier l'option du choix pour son caractère ou non transformatrice, et font ainsi la lumière sur l'engagement des pays en faveur de la transformation.

POINTS CLÉS

- La cible 10.1 des ODD prévoit « d'ici à 2030, [de] faire en sorte, au moyen d'améliorations progressives, que les revenus des 40 % les plus pauvres de la population augmentent plus rapidement que le revenu moyen national, et ce de manière durable ». Des séries de données historiques sur les inégalités permettent d'évaluer la performance des pays en la matière sur la période 1988-2008.
- Les auteurs peuvent ainsi qualifier la cible de réduction des inégalités des ODD : elle sera « conservatrice » lorsque la hausse des revenus des 40 % les plus pauvres de la population d'un pays a dépassé la croissance moyenne des revenus, ou « transformatrice » lorsqu'un pays n'est pas encore parvenu à atteindre cette cible.
- Partant du principe que la transformation socioéconomique voulue par les ODD découlera d'une combinaison d'objectifs et de cibles couvrant toutes les dimensions du développement durable, mais aussi de la cible/valeur assignée à chacun, les auteurs soutiennent qu'un pays ne devrait pas choisir les objectifs et les cibles pour lesquels il obtient déjà de bonnes performances. Ce qui permettrait de faire de la phase de mise en œuvre des ODD non pas un exercice de démonstration, mais un véritable processus d'expérimentation.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

1. LE CREUSEMENT DES INÉGALITÉS EST-IL UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

La réduction des écarts de revenu moyen par habitant entre pays et l'accélération de la convergence des niveaux de vie demeurent les fondements de la théorie et des programmes de développement. Le consensus est moins évident quant aux modalités d'action (nationales ou internationales) pour remédier aux inégalités de revenus à l'intérieur d'un pays. Les institutions internationales de développement considèrent depuis longtemps que cette question relève de la souveraineté nationale. Si des éléments probants et toujours plus nombreux attestent de l'aggravation des inégalités au sein des pays, ils ont été masqués par l'impératif de réduction de la pauvreté absolue découlant des OMD, ou cantonnés à des considérations d'opportunités et d'accès — sans véritable prise en compte du revenu ou de la richesse —, jusqu'à ce que les ODD fixent un objectif explicite de réduction des inégalités de revenus.

Depuis dix ans, quantité de données attestent pourtant des conséquences dramatiques du creusement des inégalités sur la stabilité des sociétés démocratiques et leurs performances sur le plan du développement durable au sens large. Dans les sociétés méritocratiques, cette évolution a ouvert une dangereuse brèche dans le contrat social (Piketty, 2013¹), d'autant qu'elle sape en outre la capacité des gouvernements à lever des impôts et financer les biens publics. Des travaux de recherche suggèrent qu'elle est à l'origine d'un comportement grégaire — et intenable — de consommation (Bowles et Park, 2005² ; Frank, 2001³). D'autres établissent une corrélation entre inégalités et mauvaise santé (Wilkinson et Pickett, 2010⁴) ou entre inégalités économiques et inégalités atmosphériques (degré de pollution) (Chancel, 2014⁵). Non seulement le creusement des inégalités de revenus est une question d'équité et, partant, un thème à part entière du développement durable, mais il se retrouve également dans un large éventail d'enjeux économiques, financiers, sociaux

et environnementaux qui en font, en dernier ressort, à la fois un moyen et une fin du développement durable.

2. LA QUERELLE AUTOUR DE LA CIBLE SUR LES INÉGALITÉS À L'ÉCHELLE NATIONALE

La cible de réduction des inégalités à l'échelle nationale a suscité de vifs débats au sein du Groupe de travail ouvert⁶ chargé d'établir la liste des ODD et de leurs cibles associées. Plusieurs pays, dont les États-Unis et le Canada, ont soutenu que l'adoption d'un objectif distinct sur les inégalités pourrait « conduire à un débat stérile » et qu'il serait plus efficace de poursuivre cette cible à travers des objectifs tels que la croissance économique ou un accès équitable aux actifs productifs. D'autres, comme la Chine ou l'Indonésie, ont affirmé que des objectifs relatifs aux inégalités à l'échelle nationale pénaliseraient davantage les pays en développement par rapport aux économies de l'OCDE et que « la promotion de l'égalité ne devait pas être un objectif distinct du reste ».

En outre, cette cible est liée aux politiques sociales et fiscales que les pays, traditionnellement, considèrent comme relevant de leurs très strictes prérogatives — un point rappelé par la Chine. Une fois retirée du projet de liste, courant 2014, un groupe de pays conduits par le Danemark, la Norvège et le Brésil a plaidé pour sa réintégration. Avec la Norvège, le Danemark a souligné que le creusement des inégalités prenait ses racines dans une « croissance exclusive » et qu'un paramètre spécifique devait être utilisé pour garantir que la croissance résorbe les inégalités au lieu de les aggraver. Le Brésil, qui a insisté sur la nécessité de réduire les inégalités entre pays, a aussi défendu l'intégration de cibles de réduction des inégalités à l'échelle nationale. Ce second groupe de pays est parvenu à imposer l'intégration de la cible « domestique » dans la liste finale.

Force est de reconnaître que la possibilité pour les pays de choisir un nombre limité de cibles à appliquer à l'échelle nationale a pu faciliter le consensus. Or l'option du choix pourrait réduire le pouvoir de transformation des ODD, chaque pays restant dans sa zone de confort en sélectionnant les cibles les plus proches de son scénario de maintien du *statu quo* (*business-as-usual* – BAU). Pour pallier cet éventuel inconvénient et réitérer notre proposition selon laquelle les pays devraient annoncer leurs contributions prévues déterminées au niveau national pour les ODD (contributions nationales appliquées à un tableau de bord

1. Piketty, T. (2013). *Le capital au XXI^e siècle*. Éditions du Seuil, Paris.

2. Bowles, S., Park, Y. (2005). "Emulation, Inequality, and Work Hours: Was Thorsten Veblen Right?". *Econ. J.* 115, F397–F412.

3. Frank, R.-H. (2001). *Luxury fever: Why money fails to satisfy in an era of excess*. Simon and Schuster.

4. Wilkinson, R., Pickett, K. (2010). *The spirit level: why equality is better for everyone*. Penguin UK.

5. Chancel, L. (2014). Are younger generations higher carbon emitters than their elders?: Inequalities, generations and CO₂ emissions in France and in the USA. *Ecol. Econ.* 100, 195–207.

6. Les différentes déclarations sont disponibles sur <http://sustainabledevelopment.un.org>

d'ODD pertinents par pays, ou CN-eq ; Voituriez, 2015⁷) pour un ensemble précis de cibles, à l'instar de ce qui a été fait pour atténuer les émissions de gaz à effets de serre, nous testons dans la section suivante la capacité de transformation des cibles de réduction des inégalités à l'échelle nationale.

3. L'OBJECTIF RELATIF AUX INÉGALITÉS : LE TEST RÉUSSITE/ÉCHEC

La cible relative aux inégalités dans les ODD prend en compte à la fois les inégalités au sein des pays et les inégalités entre les pays, comprises dans leurs dimensions économiques et non économiques. La cible 10.1 porte spécifiquement sur les inégalités de revenus à l'échelle nationale.

À l'aide de séries de données historiques sur les inégalités (Lakner et Milanovic, 2015⁸), nous présentons dans le Tableau 1 un échantillon de pays ayant/n'ayant pas atteint la cible relative aux inégalités à l'échelle nationale sur la période 1988-2008. Nous pouvons dès lors qualifier la cible 10.1 comme *conservatrice* pour les pays (en vert) dans lesquels la croissance du revenu des 40 % les plus pauvres a dépassé la croissance du revenu moyen et comme *transformatrice* pour les pays (en blanc) qui, pour l'instant, n'ont pas réussi à atteindre cette cible.

4. COMMENTAIRES SUR LES RÉSULTATS

L'objectif relatif aux inégalités à l'échelle nationale est contraignant et peut donc être considéré comme transformateur, puisqu'un grand nombre de pays ne sont pas parvenus à l'atteindre au cours des 25 dernières années. Pour y parvenir, des pays comme la Chine, les États-Unis ou l'Inde devront adopter de nouvelles politiques et s'écarter nettement de leur tendance à maintenir le statu quo, car le résultat positif obtenu pour la période 2003-2008 est à imputer largement aux effets de court terme de la crise financière de 2008.

D'autres pays, pourtant, sont parvenus à atteindre cet objectif de réduction des inégalités : c'est le cas du Brésil ou de la France pour toutes les années considérées ; l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne ou la Suède pour certaines périodes. L'objectif n'est donc pas inaccessible – il est réaliste – et les pays pourraient bénéficier d'un processus d'apprentissage collectif sur la manière de faire reculer les inégalités intérieures.

7. Voituriez, T. (2015). Trois engagements à prendre par les gouvernements pour faire des Objectifs de développement durable les moteurs d'une transformation majeure. IDDRI Issue Brief 03/15.

8. Lakner, C., Milanovic, B. (2015). *Global income distribution: From the fall of the Berlin Wall to the Great Recession*. World Bank Economic Review.

Tableau 1. Test des inégalités à l'échelle nationale, par pays

Pays	Période	Croissance du revenu des 40 % les plus pauvres	Moyenne nationale	Réussite/échec (1)
Brésil	1988-2008	76,5 %	37,6 %	Réussite
Brésil	1998-2008	69,6 %	20,3 %	Réussite
Brésil	2003-2008	80,2 %	15,7 %	Réussite
Chine	1988-2008	78,9 %	258,5 %	Échec
Chine	1998-2008	44,0 %	81,2 %	Échec
Chine	2003-2008	73,5 %	50,2 %	Réussite
Danemark	1988-2008	40,0 %	32,3 %	Réussite
Danemark	1998-2008	73,6 %	16,4 %	Réussite
Danemark	2003-2008	-0,7 %	8,6 %	Échec
France	1988-2008	110,8 %	26,5 %	Réussite
France	1998-2008	27,9 %	9,9 %	Réussite
France	2003-2008	10,9 %	3,0 %	Réussite
Allemagne	1988-2008	-0,5 %	25,0 %	Échec
Allemagne	1998-2008	31,9 %	8,0 %	Réussite
Allemagne	2003-2008	-5 %	2 %	Échec
Inde	1988-2008	34,8 %	101,5 %	Échec
Inde	1998-2008	48,9 %	56,4 %	Échec
Inde	2003-2008	17,4 %	23,2 %	Échec
Indonésie	1988-2008	145,5 %	122,8 %	Réussite
Indonésie	1998-2008	77,8 %	31,4 %	Réussite
Indonésie	2003-2008	30,1 %	14,6 %	Réussite
Espagne	1988-2008	49,1 %	40,4 %	Réussite
Espagne	1998-2008	5,3 %	12,2 %	Échec
Espagne	2003-2008	28,8 %	2,0 %	Réussite
Suède	1998-2008	19,0 %	14,5 %	Réussite
Suède	2003-2008	-1,8 %	4,3 %	Échec
Royaume-Uni	1988-2008	190,7 %	86,2 %	Réussite
Royaume-Uni	1998-2008	77,5 %	28,4 %	Réussite
Royaume-Uni	2003-2008	37,6 %	2,6 %	Réussite
États-Unis	1988-2008	24,5 %	55,4 %	Échec
États-Unis	1998-2008	4,5 %	26,9 %	Échec
États-Unis	2003-2008	2,5 %	4,2 %	Échec

Sources : base de données de Lakner et Milanovic ; données sur la consommation nationale ; ou enquêtes de revenus en PPA à dollars constants de 2005 ajustées à la loi de Pareto pour le haut de la distribution. Voir Lakner et Milanovic (2015) pour plus d'informations.

Les moyens choisis pour réduire les inégalités varient d'un pays à l'autre, mais indépendamment de leur statut (développés/en développement), ceux qui n'atteignent pas la cible peuvent profiter de l'expérience de pays développés et de pays en développement.

En termes de moyens à déployer, la croissance économique seule ne peut être un indicateur adapté pour mesurer le recul des inégalités à l'échelle nationale, même si certains pays semblent toujours croire à la corrélation quasi systématique entre croissance et réduction des inégalités.

Les pays partisans de la cible relative aux inégalités sont en général ceux qui sont parvenus à l'atteindre au cours des 25 dernières années (c'est le cas du Brésil, de la France et, dans une certaine mesure, du Danemark). À l'inverse, les pays

hostiles (comme la Chine ou les États-Unis) n'ont pas été capables d'atteindre cet objectif au cours de la période prise en compte pour le test.

Quant au choix des indicateurs et des sources de données servant à vérifier la réussite ou l'échec des pays, les résultats que nous présentons ici s'appuient sur des enquêtes sur la croissance des revenus des 40 % les plus pauvres, comparées registres de comptabilité nationale sur la croissance moyenne de la consommation des ménages. Si nous avions fait appel aux données des comptes nationaux afin de rendre compte de la croissance moyenne des revenus, certains des pays qui ont réussi le test échoueraient (comme l'Indonésie pour toutes les périodes considérées), tandis que d'autres qui ont raté le test obtiendraient un résultat positif (comme l'Inde pour la période 1998-2008). Si l'on veut garantir la cohérence internationale des objectifs de développement durable, il est donc impératif que tous les pays fassent appel aux mêmes concepts et méthodologies ainsi qu'à des sources de données transparentes.

5. IMPLICATIONS POUR LA CONCEPTION DES CN-EQ

L'indivisibilité des ODD, qui découle de leur nature intégrée, implique que l'on ne peut pas s'intéresser à un objectif sans tenir compte de sa relation avec les autres objectifs. Pourtant, ce qui vaut pour les objectifs au niveau mondial ne vaut plus pour les cibles au niveau national. L'intérêt de couvrir les quelque 169 cibles à l'échelle d'un pays peut être discuté, certains délégués soulignant le manque de pertinence, l'impossibilité de mesurer et/ou les incohérences de la liste proposée.

Si, aux étapes ultérieures du processus des ODD, les pays sont autorisés à choisir quelques cibles sur lesquelles ils s'engageront à obtenir des résultats, il conviendra de se poser la question suivante : « comment sélectionner les cibles jugées pertinentes par rapport aux priorités nationales et cohérentes avec l'ambition globale du programme de développement pour l'après-2015 de transformer le monde ? ».

En termes de durabilité à l'échelle mondiale, il importe de sélectionner un ensemble de cibles porteuses de transformation, auxquelles seraient affectées des valeurs supérieures au scénario BAU. Autrement dit, la transformation découlera d'une combinaison d'objectifs et de cibles couvrant toutes les dimensions du développement durable, mais aussi de la cible/valeur attribuée à chacun. Nous soutenons ici que les pays ne devraient

pas être en capacité de choisir les cibles pour lesquelles ils obtiennent déjà de bons résultats. À cette condition seulement, la phase de mise en œuvre des ODD pourrait être non pas un exercice de « démonstration », mais un véritable processus d'expérimentation.

Notre test de simulation prouve par ailleurs que l'on peut effectivement apprécier la valeur de transformation de cibles spécifiques pour un pays donné — du moins pour les cibles par essence dynamiques (au sens où elles donnent des informations sur l'évolution d'une variable) et binaires (réussite/échec). Cela permet de tracer une ligne entre les engagements conservateurs et transformateurs en comparaison d'un scénario de maintien du *statu quo* découlant de la valeur de la cible à un point/période du passé⁹.

Notre test s'attache à la dimension transformatrice d'une cible considérée isolément. Il ne cherche pas à résoudre la question du choix et de l'évaluation de la combinaison d'objectifs et de cibles couvrant différentes dimensions du développement durable porteuse de transformation. Quels sont les facteurs qui, dans un contexte donné, feront que cette combinaison entraîne effectivement des transformations ? Nous pourrions compléter notre test en élaborant des scénarios de trajectoires de transformation à l'échelle nationale d'ici 2030. Dans un *brief* précédent, nous avons soutenu que l'une des solutions pour favoriser l'appropriation des ODD dans un pays — et donc de combler le déficit de mise en œuvre du développement durable — pourrait consister à anticiper les différentes trajectoires de développement à l'horizon 2030 à l'échelle nationale et régionale (Voituriez, 2015). Des exercices prospectifs sont en cours dans certains pays pour le changement climatique, l'énergie et l'agriculture. Ce processus pourrait être généralisé à d'autres ODD et conduire à la définition de ce qui deviendrait l'équivalent des contributions nationales appliquées à un tableau de bord d'ODD et de cibles pertinents pour chaque pays (CN-eq). Ce tableau de bord devra intégrer des cibles satisfaisant un test de transformation semblable à celui proposé dans cet *Issue Brief*. ■

9. En effet, le fait qu'un pays ait obtenu de bons résultats pour une cible dans un passé récent n'implique pas qu'il obtiendra facilement les mêmes résultats dans un futur proche. À cet égard, la performance passée récente n'est pas nécessairement la bonne variable de substitution pour une cible *transformatrice* — mais, faute de mieux, c'est la seule dont nous disposons actuellement.