



Conseil économique et social

Distr. générale
1^{er} mai 2014
Français
Original : anglais

Session de 2014

Point 5 de l'ordre du jour provisoire**

Débat de haut niveau

La situation économique et sociale dans le monde 2014 : réduire les inégalités pour réaliser le développement durable

Aperçu général

Résumé

L'étude intitulée *La situation économique et sociale dans le monde 2014* montre que les inégalités nationales ont nettement augmenté ces dernières décennies. La majorité de la population mondiale vit dans des pays où ces inégalités étaient plus marquées en 2010 qu'en 1980. Il ressort des indicateurs normalisés et mis à jour utilisés dans cette étude qu'en Asie, les inégalités se sont creusées pour atteindre des niveaux proches de ceux de l'Amérique latine, qui est pour l'instant la région du monde où elles sont les plus accentuées. Les pays d'Europe (y compris la Fédération de Russie et les pays d'Europe de l'Est en transition économique) ont connu une nette hausse des inégalités dans les années 90, une hausse similaire s'étant produite dans les pays d'Amérique du Nord et d'Océanie à partir des années 80. En revanche, les inégalités nationales ont diminué dans deux régions du monde, à savoir l'Amérique latine et l'Afrique, même si des incertitudes considérables subsistent à cet égard au sujet de l'évolution de la situation en Afrique en raison de la piètre qualité des données. Cependant, dans l'ensemble, la réduction des inégalités dans ces régions n'a pas compensé la hausse que celles-ci ont connues dans les autres régions.

Les initiatives publiques prises par les gouvernements et les autres parties prenantes pouvant avoir un impact sur les inégalités nationales en particulier, elles jouent un rôle fondamental pour amorcer la lutte contre les inégalités. L'étude souligne que les politiques visant à réduire les inégalités devraient être conçues et exécutées en tenant compte de la situation propre du pays. Dans le cadre du

* Nouveau tirage pour raisons techniques (11 juin 2014).

** [E/2014/1/Rev.1](#), annexe II



développement durable, la réduction des inégalités pourrait entre autres nécessiter un dispositif intégré favorisant la création d'emplois décents et une fiscalité plus progressive, l'imposition des externalités négatives découlant de schémas de production et de consommation non viables, une plus grande autonomisation des femmes dans le domaine de la gestion des ressources foncières communes et d'autres domaines du développement durable et une coopération fiscale au niveau international qui inclue les pays en développement.

Introduction

Les inégalités sont à l'ordre du jour des débats consacrés à l'élaboration du programme de développement pour l'après-2015. L'un des principes reconnus par les États Membres et inscrits dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies¹ consiste à tendre vers une plus grande égalité et équité au niveau mondial. L'étude a pour objectif d'alimenter le débat en provoquant un dialogue sur les tendances les plus récentes de l'évolution des inégalités et par des échanges sur les moyens novateurs de réduire celles-ci. Elle vise aussi à favoriser la réflexion sur les moyens dont les gouvernements et les autres parties prenantes disposent pour réduire les inégalités, les instruments qu'ils peuvent utiliser à cet effet et les enseignements que nous pouvons tirer des succès obtenus récemment ou par le passé en matière de réduction des inégalités pour tenter d'y voir plus clair dans les possibilités (et les obstacles) existant à cet égard dans les pays et les contextes les plus variés. Elle souligne que les politiques de réduction des inégalités doivent être conçues et exécutées en tenant compte de la situation propre de chaque pays.

La croissance économique est plus difficile à maintenir quand des inégalités très prononcées persistent dans le temps. Des études empiriques montrent que les pays où les inégalités sont plus marquées risquent davantage de connaître des pics de croissance plus courts. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, la hausse des inégalités est associée également à une consommation et à des investissements trop largement financés par la dette, ce qui peut avoir alimenté des crises financières et économiques. En outre, quand les inégalités sont prononcées, les niveaux d'investissement dans le capital humain (éducation et santé, notamment) sont souvent plus faibles, ce qui ne facilite pas le maintien de la croissance. L'augmentation des inégalités atténue également l'impact de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté. De plus, il a été démontré que la concentration des biens amène une répartition des ressources qui est loin d'être optimale, l'investissement dans les secteurs productifs étant insuffisant.

Le tout récent *Rapport sur la situation sociale dans le monde* (2013), intitulé *Inequality Matters*², souligne qu'un niveau élevé et persistant d'inégalité nationale constitue un problème social grave qui compromet la stabilité économique et sociale des pays et qui touche le bien-être non seulement de ceux qui se trouvent au bas de l'échelle salariale mais aussi de ceux qui se trouvent en haut. Cette inégalité limite la mobilité sociale, y compris la mobilité intergénérationnelle. En outre, de nombreux éléments démontrent que les inégalités au sein d'un groupe (ou inégalités horizontales) vont de pair avec la dégradation de la cohésion sociale et constituent un terrain fertile pour les troubles politiques et sociaux, l'instabilité et une insécurité accrue.

Les inégalités peuvent entraver la viabilité environnementale et la détérioration de l'environnement risque d'augmenter les inégalités. En ce qui concerne les changements climatiques, par exemple, une quantité impressionnante de données montrent que les habitants les plus pauvres des pays les plus pauvres, qui contribuent très peu aux émissions qui exacerbent ces changements, feront démesurément les frais des changements climatiques et sont plus durement touchés que les populations plus riches par ces phénomènes. Par ailleurs, comme l'a montré

¹ Résolution 55/2 de l'Assemblée générale.

² Publication des Nations Unies, numéro de vente : 13.IV.2, p. 21 à 24.

le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les changements climatiques ont probablement un effet sur les inégalités. Selon le GIEC, il est probable que les changements climatiques aggraveront la pauvreté dans la plupart des pays en développement et créeront de nouvelles poches de pauvreté en proie à des inégalités croissantes, qu'ils soient développés ou en développement³.

Dans ce contexte, l'étude est axée sur quatre domaines clefs dans lesquels les politiques peuvent avoir un impact considérable sur la réduction des inégalités : l'environnement, l'emploi, la redistribution des richesses et les initiatives mondiales qui touchent les changements climatiques, la taxation et les migrations. L'impact des inégalités sur les dimensions économique et sociale du développement durable fait l'objet de recherches approfondies, mais les liens entre inégalités et environnement n'ont pas reçu l'attention voulue. L'étude s'attache donc à déterminer à quels niveaux les inégalités de revenus influenceront sur l'environnement.

Pour que les pays adoptent des politiques visant à améliorer la distribution des revenus, il faudra qu'ils se prennent en main et mettent en place des processus légitimes de représentation et d'inclusion, en particulier des acteurs non gouvernementaux et des forces de la société civile.

Dans cette étude, les inégalités de revenus sont utilisées comme autant de marqueurs de nombreux autres types d'inégalités, même s'il est indéniable que les revenus constituent un indicateur imparfait des nombreuses dimensions des inégalités qui influent la viabilité du développement. Ces différentes dimensions des inégalités ont fait l'objet de recherches approfondies dans des rapports récents de l'Organisation des Nations Unies, notamment de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNSRID) en date de 2010 et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en date de 2013⁴. En particulier, le *Rapport sur la situation sociale dans le monde* de 2013 traite des disparités existant entre plusieurs dimensions du bien-être, notamment l'espérance de vie à la naissance, la survie de l'enfant, la nutrition et le niveau d'instruction. Il éclaire aussi le lecteur sur les écarts entre milieu rural et milieu urbain et les difficultés auxquelles doivent faire face les groupes sociaux défavorisés et marginalisés. Il reste que l'étude dont il est question ici n'a pas pour ambition d'analyser toutes les dimensions des inégalités.

L'étude met l'accent sur les inégalités nationales tout en donnant des indications sur le contexte mondial. Nombre des facteurs d'inégalités nationales sont liés à des processus mondiaux, notamment le progrès technique et les flux internationaux de personnes, de biens, de services et de capitaux, les menaces qui pèsent sur l'environnement et les changements climatiques. Pour être efficaces, les politiques nationales devront être portées par un contexte mondial favorable et par des mesures collectives internationales dans des domaines clefs, comme le commerce, la finance, l'environnement et la mobilité des personnes.

³ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability – summary for policy makers » (Genève, 2014), p. 21. Consultable à l'adresse : http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf.

⁴ Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.10.III.Y.1); Programme des Nations Unies pour le développement, *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries*, New York, 2013.

Inégalité des revenus dans le monde

Les inégalités de revenus peuvent être mesurées à trois niveaux différents : dans un même pays, les mesures des inégalités font état des différences de revenu entre les ménages; entre les pays, les mesures des inégalités indiquent l'écart de produit national brut (PNB), sans tenir compte de la répartition des richesses à l'intérieur des pays, enfin, les mesures des inégalités mondiales portent sur la population mondiale sans égard aux frontières, comme si le monde était un seul et même pays. Chacune de ces trois séries de mesures peut être calculée à l'aide d'un indicateur statistique comme le coefficient de Gini, qui exprime la distribution des revenus en un seul chiffre compris entre 0 (l'égalité absolue) et 1 (la situation la plus inégalitaire possible où l'ensemble des revenus seraient capitalisés par une seule personne ou un seul foyer)⁵.

Comme le montre l'étude, globalement, les inégalités nationales ont augmenté à compter du milieu des années 80 et se sont stabilisées durant la dernière décennie (voir fig. O.1)⁶. Les inégalités d'un pays à l'autre, sur la base du revenu moyen par habitant, diminuent depuis l'an 2000. Les inégalités mondiales, elles, demeurent stables, mais elles sont très élevées.

Davantage de personnes connaissent des inégalités croissantes dans leur pays

L'étude indique que le niveau d'inégalités nationales a très nettement augmenté durant les dernières décennies : 73 % de la population mondiale vit dans un pays où les inégalités étaient plus importantes en 2010 qu'en 1980.

Selon l'étude, les inégalités nationales ont beaucoup augmenté dans les années 90 et il y a eu récemment des épisodes de réduction des inégalités dans certains pays, notamment en Amérique latine. Si l'on se base sur la moyenne régionale⁷, on observe un déclin considérable des inégalités en Amérique latine

⁵ Pour plus de simplicité, le coefficient de Gini sera présenté dans l'ensemble de l'étude en pourcentages selon une échelle allant de 0 (égalité absolue) à 100 (inégalité absolue).

⁶ La base de données World Income Inequality Database (WIID) a été conçue par l'Institut mondial pour la recherche en économie du développement de l'Université des Nations Unies qui la tient également à jour. Elle rassemble des estimations du coefficient de Gini calculées à partir de plus de 20 définitions différentes, certaines mesurant le revenu et d'autres les dépenses. Il y a donc un manque de comparabilité des coefficients de Gini entre les différents pays et dans le temps, ce qui constitue un obstacle considérable à l'étude et à l'analyse des inégalités. La base de données Standardized World Income Inequality Database (SWIID) tente de remédier à ce problème en normalisant les coefficients de Gini obtenus de différentes sources, y compris de la WIID. La base de données SWIID fournit un ensemble comparable d'estimations normalisées concernant la distribution du revenu marchand et du revenu net ou disponible, qui sont produites au moyen d'un procédé de normalisation prenant pour référence les estimations de la LIS (anciennement connue sous le nom de Luxembourg Income Study) et donne la priorité aux données issues des sources les plus fiables par rapport aux données obtenues de sources moins fiables. Elle indique également la marge d'erreur standard des estimations du coefficient de Gini découlant du procédé de normalisation. Cette marge d'erreur pouvant être importante pour les pays ayant les données les moins fiables, elle doit être prise en compte (voir également document technique présenté en annexe de l'étude).

⁷ Les classifications par région sont conformes à l'usage en vigueur à l'Organisation des Nations Unies.

depuis 2002, ce que corrobore un corpus croissant d'études qui font état du succès des politiques entreprises pour réduire les inégalités dans les pays de cette région⁸.

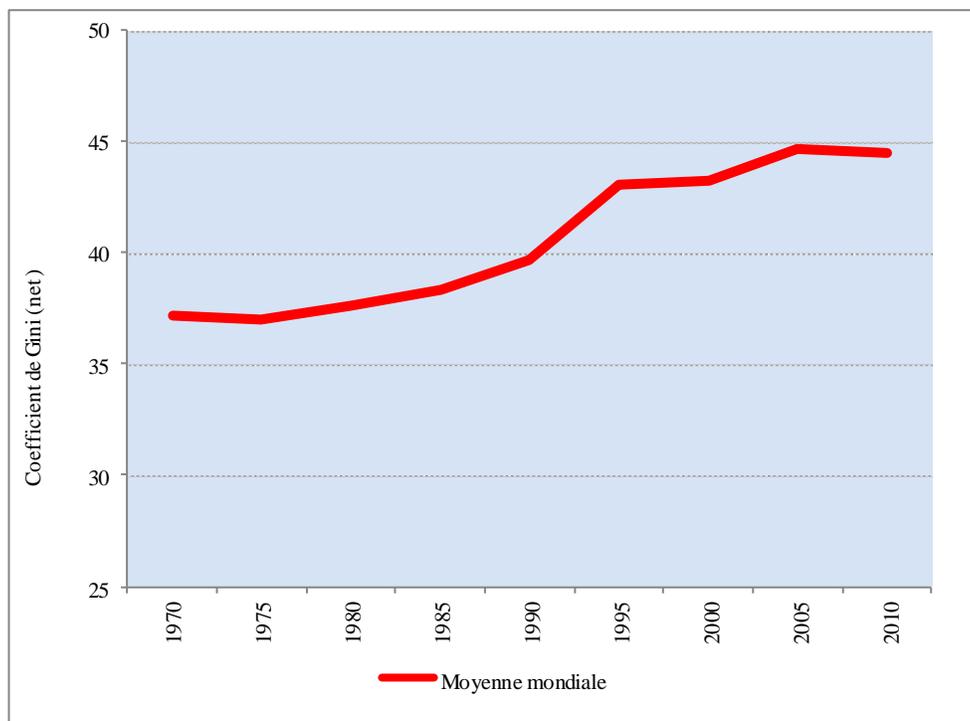
Les pays d'Asie ont connu une augmentation importante des inégalités dans les années 90, et ces inégalités sont demeurées élevées ces dix dernières années. Selon l'étude, depuis 2007, les inégalités nationales, dans les pays d'Asie, mesurées à partir du niveau du revenu disponible, sont aussi prononcées qu'en Amérique latine. Les pays d'Europe (y compris la Fédération de Russie et les économies en transition de l'Europe de l'Est) ont connu une hausse marquée des inégalités pendant les années 90, les pays d'Amérique du Nord et d'Océanie ayant de leur côté enregistré une hausse comparable qui a débuté dans les années 80.

La moyenne consolidée pour les pays d'Afrique fait état d'une baisse des inégalités, mais la piètre qualité des données fait peser des incertitudes considérables au sujet de l'évolution de la situation sur ce continent. Les enquêtes sur les ménages réalisées en Afrique ces quinze dernières années portent sur des pays qui ne représentent que 75 % de la population de la région, ce qui est largement inférieur au chiffre de 93 % enregistré pour les autres régions.

⁸ Voir Organisation des Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes : *Compacts for Equality: Towards a Sustainable Future* (Santiago, avril 2014); Organisation des Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Structural Change for Equality: An Integrated Approach to Development* (Santiago, juillet 2012); Organisation des Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, « Time for equality: closing gaps, opening trails » (Santiago, 2010); et Giovanni Andrea Cornia, éd., *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, UNU-WIDER Studies in Development Economics (Oxford, Oxford University Press, 2014).

Figure O.1
Inégalités nationales, 1970-2010

(Coefficient de Gini calculé sur la base du revenu net disponible, moyenne mondiale pondérée)



Source : Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (UN/DESA), d'après la version 4.1 de la Standardized World Income Inequality Database (SWIID) consultable à l'adresse suivante : <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.edu>.

Remarque : La figure illustre le coefficient de Gini calculé sur la base du revenu net disponible, c'est-à-dire après prélèvement et transfert des taxes directes. On a choisi de faire démarrer l'étude en 1970 pour que le nombre de pays disposant de statistiques relatives aux inégalités fondées sur des enquêtes soit important afin que les données obtenues par interpolation ne modifient pas le tableau général. Les données utilisées portent sur 166 pays qui comptent pour 97 % de la population mondiale.

Les inégalités d'un pays à l'autre ont commencé à diminuer

Déjà très marquées, les inégalités d'un pays à l'autre ont continué à se creuser entre 1950 et 2000, particulièrement à partir des années 80. Autrement dit, l'accélération de la croissance du revenu par habitant dans de nombreux pays en développement entre 1980 et 2000 a été réalisée au prix de niveaux de revenu moyen divergeant d'un pays à l'autre. Cependant, la tendance s'est inversée après 2000, date à laquelle les revenus nationaux moyens ont cessé de diverger pour parfois converger. Ce phénomène découle en partie du ralentissement récent de la croissance du revenu par habitant dans les pays développés et de la poursuite d'une croissance rapide dans plusieurs pays en développement et de pays en transition économique en 2001 et en 2012. Les perspectives de croissance à court terme

pour 2014-2015 montrent également que les revenus moyens nationaux vont continuer de converger, la croissance du produit intérieur brut (PIB) prévue pour l'Union européenne, le Japon et les États-Unis d'Amérique se situant entre 1,2 % et 3,2 % par an, alors que celle du Brésil, de la Fédération de Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud (les pays du groupe dit des BRICS) est comprise entre 2,9 % et 7,3 % par an⁹. Certains pays ont atteint les plus hauts niveaux de revenu des pays développés, mais d'autres ont continué de s'en écarter, la tendance générale étant la réduction des inégalités d'un pays à l'autre.

Cependant, les inégalités mondiales demeurent très marquées

Les inégalités mondiales, qui sont composées des inégalités d'un pays à l'autre et des inégalités nationales, demeurent très élevées. La méthodologie mise au point par Milanovic (2005) pour consolider les données de plusieurs enquêtes demeure la plus fiable pour évaluer les inégalités mondiales à partir des enquêtes sur le revenu des ménages¹⁰. Entre la première estimation (pour 1998) et la plus récente (pour 2008), on constate une légère hausse¹¹. Cependant, les inégalités n'ont pas suivi une progression uniforme pendant la période : il y a eu une légère diminution à la fois entre 1993 et 1998 et après le pic de 2002 (chap. I). Les inégalités mondiales ont atteint un sommet en 2002, avec un coefficient de Gini supérieur à 70 %. Depuis, elles sont demeurées très élevées et n'ont qu'imperceptiblement baissé.

En fait, les inégalités de revenu mondiales s'expliquent avant tout par les inégalités d'un pays à l'autre : cette composante représentait les deux tiers des inégalités mondiales en 2000. Cependant, comme indiqué plus haut, les inégalités nationales sont en hausse depuis les 20 dernières années dans de nombreux pays développés ou en développement. Les mesures d'ordre politique prises par les gouvernements et autres parties prenantes jouent principalement sur cette dernière composante et constituent donc un point de départ essentiel pour lutter contre les inégalités et les réduire.

Toute analyse des inégalités doit prendre en compte le contexte institutionnel ainsi que l'espace historique, économique, social et écologique dans lequel il s'enracine. Ce qui peut toucher ou réduire les inégalités dans un contexte donné peut ne pas avoir le même effet dans un autre contexte. Une étude des perceptions réalisée auprès de 363 dirigeants de 15 pays de cinq régions du monde a révélé que la majorité d'entre eux était consciente qu'il était peu probable que les inégalités soient compatibles avec la réalisation durable des objectifs de développement¹². L'étude s'appuie sur les expériences des pays pour illustrer les diverses politiques mises en place par les gouvernements en matière d'emploi, de protection sociale et de fiscalité pour réduire les inégalités. Elle présente un examen exhaustif de la documentation et un cadre analytique permettant, afin d'alimenter le débat actuel, de faire apparaître les liens existant entre les inégalités et l'environnement.

⁹ *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2014* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.14.II.C.2), tableau I.1, intitulé « Growth of world output, 2007-2015 ».

¹⁰ Branko Milanovic, *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2005).

¹¹ Le coefficient de Gini des inégalités de revenu mondiales est passé de 68,2 en 1988 à 69,6 en 2008.

¹² Programme des Nations Unies pour le développement, *Humanity Divided*.

Inégalités et durabilité du point de vue de l'environnement

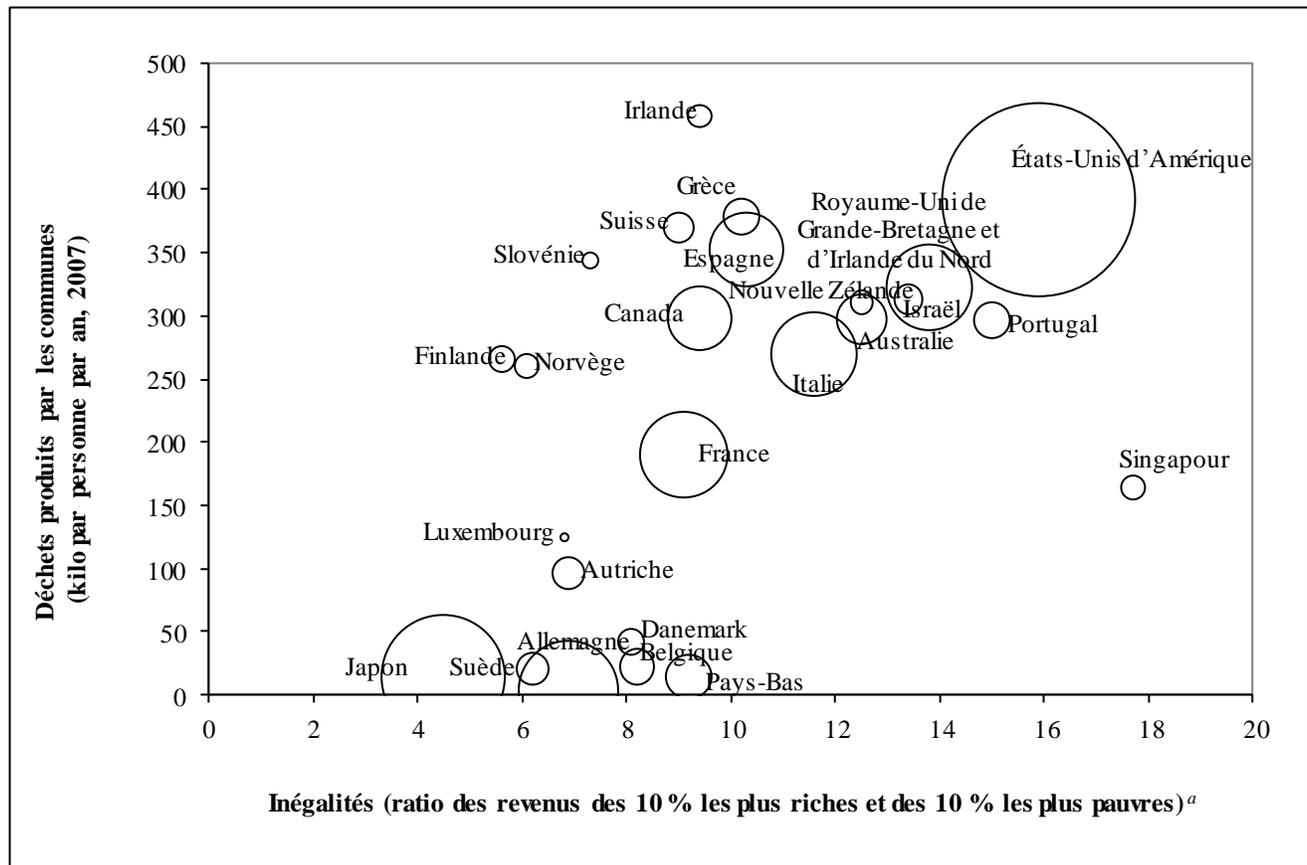
Jusqu'à présent, les études qui ont été menées se sont intéressées pour la plupart aux répercussions des inégalités sur les dimensions économique et sociale du développement durable mais un nombre insuffisant d'entre elles ont abordé la question de l'influence des inégalités sur l'environnement. La présente étude s'attache à explorer les liens existants entre les inégalités et la durabilité du point de vue de l'environnement.

Données attestant l'existence d'un lien entre inégalités et environnement

Des ouvrages spécialisés attestent que les inégalités ont des répercussions négatives sur l'environnement, certains chercheurs ont tenté d'explicitier ce lien à l'aide des données de différents pays d'où il ressort que les inégalités sont liées à la perte de la diversité biologique. D'autres études ont montré que, même entre les pays ayant des niveaux similaires de revenu par habitant, la consommation individuelle des ressources et le volume de déchets produits par habitant sont plus élevés dans les pays où les inégalités sont plus marquées¹³. Au Japon, par exemple, où les revenus des 10 % les plus riches de la population sont 4,5 fois supérieurs à ceux des 10 % les plus pauvres, la consommation d'eau par habitant est de 3,2 mètres cubes contre 6,8 mètres cubes aux États-Unis d'Amérique, où les revenus des 10 % les plus riches sont 16 fois supérieurs à ceux des 10 % les plus pauvres. De la même manière, en Suède, où ce ratio est de 6, chaque habitant produit 20,5 kilogrammes de déchets par an tandis qu'en Suisse, où ce ratio est de 9 (fig. O.2), 370,6 kilogrammes de déchets par habitant sont produits chaque année.

¹³ Voir Danny Dorling, « Is more equal more green? exploring inequality and sustainability at GCSE and A level » (Sheffield, Royaume-Uni, Geographical Association, 2010); Danny Dorling, « Opinion: social inequality and environmental justice – an unequal society is a more unjust society », *Environmental Scientist*, vol. 19, n° 3 (décembre 2010), p. 9 à 13; et Danny Dorling, Anna Barford et Ben Wheeler, « Health impacts of an environmental disaster: a polemic », *Environmental Research Letters*, vol. 2, n° 4 (octobre-décembre 2007).

Figure O.2

Rapport entre les inégalités et les déchets produits par les communes, par pays en 2007

Source : Danny Dorling, « Is more equal more green? exploring inequality and sustainability at GCSE and A level » (Sheffield, Royaume-Uni, Geographical Association, 2010). Consultable à l'adresse suivante : <http://www.geography.org.uk/resources/ismoreequalmoregreen/>.

Note : La taille du cercle correspond à la taille de la population.

^a Comme indiqué par le Programme des Nations Unies pour le développement dans *Human Development Report 2009: Overcoming Barriers – Human Mobility and Development* (Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan, 2009), annexe statistique, tableau M.

Cet exemple, parmi d'autres, montre bien que les inégalités se traduisent non seulement par l'augmentation des différences de revenus par habitant mais également par des répercussions sur l'environnement, la consommation des ressources et le volume de déchets produits.

Quatre niveaux d'influence des inégalités sur l'environnement

Des analyses qualitatives montrent que les inégalités influent sur l'environnement à quatre niveaux : individuel, communautaire, national et international et que cette influence ne se limite pas à un seul de ces niveaux mais peut s'exercer sur plusieurs d'entre eux et produire ainsi des effets non cumulatifs

mais exponentiels. Il existe par ailleurs un effet de réciprocité entre l'environnement et les inégalités, l'épuisement des ressources forestières et des stocks halieutiques issus de la pêche de capture pouvant, par exemple, engendrer un appauvrissement des ressources de base des plus démunis, réduisant ainsi leurs revenus réels et accentuant les inégalités. Il en résulte un cercle vicieux où les dommages écologiques exacerbent les disparités et vice versa.

Influence des inégalités sur l'environnement au niveau individuel

Au niveau individuel, l'influence des inégalités sur l'environnement se traduit dans le comportement de consommation et de production (investissement). Des études montrent que, dans un pays, les personnes appartenant aux catégories de revenu élevé consomment davantage de ressources et produisent plus de déchets que les personnes à faible revenu. Ces différences d'empreinte écologique en fonction de la catégorie de revenu s'observent également dans les pays en développement où les groupes à revenu élevé tendent à reproduire les modèles de consommation caractérisés par l'utilisation d'une grande quantité de matériaux non biodégradables nuisibles à l'environnement.

Comme la pauvreté conduit souvent les plus démunis à une utilisation non durable des ressources naturelles pour répondre à leurs besoins élémentaires (comme abattre des arbres pour obtenir du carburant), tout laisse à penser qu'une redistribution des revenus plus favorable aux pauvres peut avoir des retombées bénéfiques pour l'environnement. En fait, les retombées des politiques de redistribution sur l'environnement dépendent du lien qui existe dans la pratique entre l'empreinte écologique, le niveau de revenu et les mesures prises dans le cadre de ces politiques, de leur portée et de leur nature. De plus, cette question doit être considérée dans un contexte dynamique et dans le cadre détaillé de l'influence des inégalités aux autres niveaux.

Influence des inégalités sur l'environnement au niveau communautaire

Dans la sphère communautaire, le rôle que joue la réduction des inégalités consiste à faciliter la mobilisation des efforts collectifs nécessaires pour protéger les ressources environnementales que possède et contrôle la communauté, généralement appelés biens communs. Dans la « tragédie des biens communs », expression formulée pour la première fois en 1968 par Hardin, celui-ci laisse entendre que les biens communs s'épuisent rapidement parce que chacun utilise cette ressource autant qu'il le peut, sans tenir compte du fait que les autres en font autant, un comportement qui, de fait, entraîne l'épuisement de cette ressource¹⁴. Il fut un temps où des chercheurs avaient cru voir dans la privatisation des biens communs la solution à ce problème. Toutefois, des économistes, dont la lauréate du prix Nobel Elinor Ostrom, ont montré que les communautés pouvaient protéger les ressources environnementales dont elles sont les gardiennes à condition de mobiliser les efforts collectifs nécessaires¹⁵ et que l'égalité entre leurs membres est un des facteurs qui facilitent ces efforts. Ils ont démontré que les communautés plus égalitaires sont mieux à même de protéger les ressources environnementales collectives. L'égalité peut donc faciliter la protection des ressources environnementales.

¹⁴ Voir Garrett Hardin, « La Tragédie des biens communs », *Science*, vol. 162, n° 3859 (13 décembre), p. 1243 à 1248. DOI : 10.1126/science.162.3859.1243.

¹⁵ Elinor Ostrom *et al.*, « Revisiting the commons: local lessons, global challenges », *Science*, vol. 284, 9 avril 1999, p. 278 à 282.

Cette découverte est plus importante encore lorsque l'on s'intéresse à la question des changements climatiques. La participation collective au sein d'une communauté est souvent indispensable dans les actions d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. Même les migrations organisées requièrent un effort collectif coordonné et planifié. Ainsi, la réduction des inégalités au sein des communautés peut les aider à assurer leur survie face aux changements climatiques.

Influence des inégalités sur l'environnement au niveau national

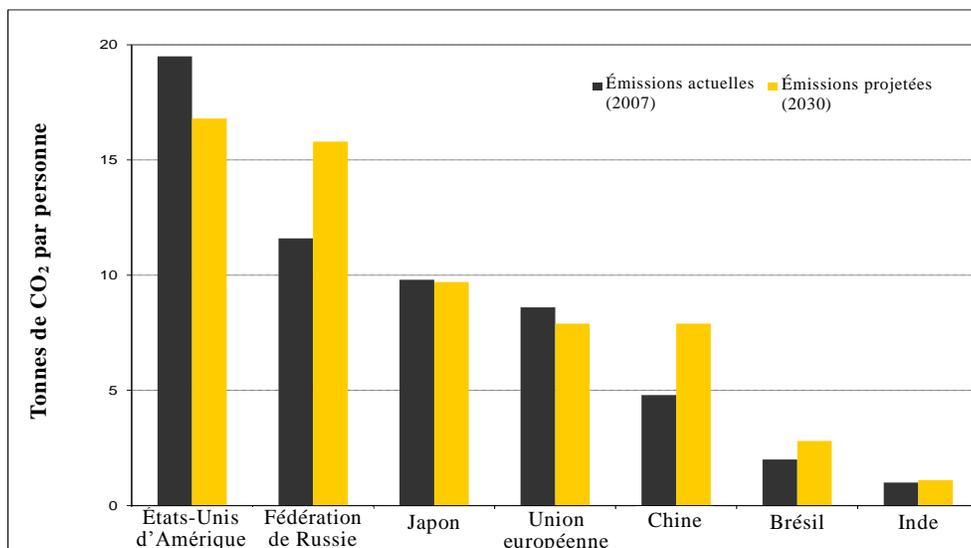
Si les efforts aux niveaux individuel et communautaire sont importants pour garantir la durabilité du point de vue de l'environnement, ils le sont d'autant plus au niveau national, d'une part parce que les politiques nationales peuvent influencer les actions individuelles et communautaires et, d'autre part, parce que ces politiques déterminent aussi les actions de portée internationale, les gouvernements des différents pays s'associant pour définir des politiques internationales et assumer la responsabilité de leur application dans leurs pays respectifs.

Le développement durable requiert des modes de consommation viables. L'une des meilleures façons pour que la réduction des inégalités y contribue consiste à avoir des politiques nationales axées sur la promotion des modes de consommation viables à tous les niveaux de la société. Dans une société où les revenus et les biens sont répartis plus équitablement, il est plus facile pour les gouvernements d'adopter des politiques plus soucieuses de l'environnement. La réduction des inégalités peut influencer les comportements de consommation et de production des personnes et les encourager à une plus grande durabilité quels que soient leurs niveaux de revenus.

Influence des inégalités sur l'environnement au niveau international

Au niveau international, parce que les États ont des intérêts économiques et politiques disparates, la communauté internationale a plus de difficultés à prendre les mesures nécessaires à la protection de l'indivisible mondial, notamment l'atmosphère et les océans. Selon l'étude, le monde change au moins sur un plan : les biens publics deviennent des ressources foncières communes. En d'autres termes, les ressources partagées à l'échelle de la planète, comme l'atmosphère et les océans, que l'on croyait illimitées, sont de plus en plus polluées, surexploitées et dégradées et l'utilisation qu'en font les uns limite celle que pourraient en faire les autres. L'atmosphère, longtemps considérée comme le bien public par excellence exploitable à l'infini incarne aujourd'hui la réalité de ce changement : la concentration de carbone dans l'atmosphère a probablement atteint, voire dépassé, la limite maximale de sécurité, et les émissions de carbone de certains pays laissent peu de latitude aux autres pays, quand bien même que leurs émissions restaient dans les limites autorisées et ne dépassaient pas les limites de sécurité (voir fig. O.3).

Figure O.3
Émissions de gaz à effet de serre dans divers pays et dans l'Union européenne, émissions actuelles (2007) et émissions projetées (2030)



Source : World Resources Institute, consultable à l'adresse : www.wri.org.

On observe des situations analogues en ce qui concerne les océans, autre exemple caractéristique de bien public mondial. La pêche industrielle a appauvri les stocks halieutiques dans de nombreuses parties des océans, ce qui compromet l'accès équitable de tous les pays aux ressources de la pêche. Les concentrations de plus en plus élevées de carbone atmosphérique sont en grande partie responsables de l'élévation de la température des océans et de la fonte des glaciers qui entraînent une augmentation du volume d'eau, l'élévation du niveau des océans et la submersion des îles et pays de faible altitude.

Inégalités mondiales et changements climatiques

Le rapport de 2014 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) insiste sur les risques sérieux liés aux changements climatiques comme les inondations dans les régions côtières et continentales, la destruction des réseaux d'infrastructure, la mise en péril des systèmes alimentaires et de la sécurité alimentaire, la perte des moyens de subsistance et des revenus en milieu rural et la disparition des écosystèmes et de la diversité biologique¹⁶. Ces risques augmenteront à mesure du réchauffement climatique, et ils frapperont le plus durement les pays les moins avancés qui ont moins de moyens pour pallier les conséquences du réchauffement, ce qui creusera un peu plus le fossé des inégalités.

La relation de réciprocité entre les inégalités et les changements climatiques a pour effet de les aggraver : les inégalités contribuent aux changements climatiques dont les répercussions tendent à leur tour à accentuer les inégalités puisque ce sont

¹⁶ Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat, « Changements climatiques 2014 : conséquences, adaptation et vulnérabilité ».

les pays et les populations les plus pauvres qui sont les plus touchés. Du point de vue du développement et des inégalités, ainsi que de la durabilité du point de vue de l'environnement, il est impératif de parvenir à un accord mondial contraignant visant à limiter les émissions mondiales de carbone à un niveau durable, tout en veillant à ce que ces restrictions ne constituent pas un frein au développement.

L'inégalité entre les sexes aggrave la dégradation de l'environnement

Les écarts de revenus et de richesses ne sont pas les seuls aspects des inégalités qui influent sur l'environnement. L'égalité des sexes en particulier joue un rôle important dans la protection de l'environnement. L'étude, qui s'appuie sur la documentation relative aux biens communs, montre qu'une plus grande représentation féminine au sein des instances de décision communautaires permet de mieux protéger les biens communs, comme le confirment les études menées relativement aux forêts communautaires¹⁷.

Plus généralement, l'inégalité entre les sexes est souvent une manifestation d'un déséquilibre des pouvoirs découlant d'une répartition inégale des revenus et des richesses mais aussi des traditions et de la norme. Ainsi, les actions menées pour réduire les écarts de revenus et les inégalités entre les sexes peuvent se renforcer mutuellement. Cette synergie peut être utilisée pour promouvoir l'objectif de la durabilité du point de vue de l'environnement à différents niveaux. L'étude défend l'idée que la réduction des inégalités entre les sexes est une étape déterminante vers la réalisation de la durabilité du point de vue de l'environnement.

Orientations pour l'avenir

De plus en plus de données empiriques et d'arguments théoriques de poids suggèrent que la réduction des inégalités peut aider à promouvoir la durabilité du point de vue de l'environnement. Reste à savoir s'il est possible de réduire les inégalités et par quels moyens y parvenir. C'est principalement à chaque pays qu'il appartiendra d'agir, même si la réduction des inégalités entre les pays est un défi plus difficile à relever. La communauté internationale aura la tâche difficile de nommer les institutions capables d'assumer la charge de la durabilité du point de vue de l'environnement à l'échelle internationale. Réduire les inégalités entre les pays de la planète permettrait d'assurer une répartition plus égalitaire de la puissance économique entre eux et leur donnerait la possibilité d'utiliser durablement l'indivis mondial. Les actions collectives menées au niveau international pour relever les défis liés à l'environnement doivent tenir compte des intérêts bien compris de toutes les nations.

Le chapitre suivant s'intéresse à la difficulté pour les pays de mettre en place des politiques nationales pour améliorer les conditions d'emploi et les récentes

¹⁷ Voir, par exemple, Bina Agarwal, « Gender inequality, cooperation, and environmental sustainability », dans *Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability*, Jean-Marie Baland, Pranab Bardhan et Samuel Bowles, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2007), p. 274 à 313; et Bina Agarwal, *Gender and Green Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2010).

expériences menées dans plusieurs pays et qui ont permis de réduire efficacement les inégalités.

Emploi et réduction des inégalités

Depuis 20 ans, la création d'emploi est en perte de vitesse¹⁸. Dans le même temps, la qualité de l'emploi s'est dégradée. Dans de nombreux pays en développement et, plus récemment, dans les pays développés, l'emploi a principalement progressé dans les professions où prédominent les bas salaires, les contrats précaires et, souvent, des conditions de travail peu sûres. D'après des études portant sur les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques¹⁹, les pays dotés de programmes dynamiques et d'institutions solides dans le domaine du marché du travail, notamment d'une législation fixant le salaire minimum, d'un système d'assurance chômage et d'autres prestations ainsi que de mécanismes de négociation collective ont généralement moins d'emplois faiblement rémunérés. Il ressort de données récentes que ces politiques et institutions pourraient aussi avoir un effet positif sur le nombre d'emplois et leur qualité dans les pays en développement et les pays émergents.

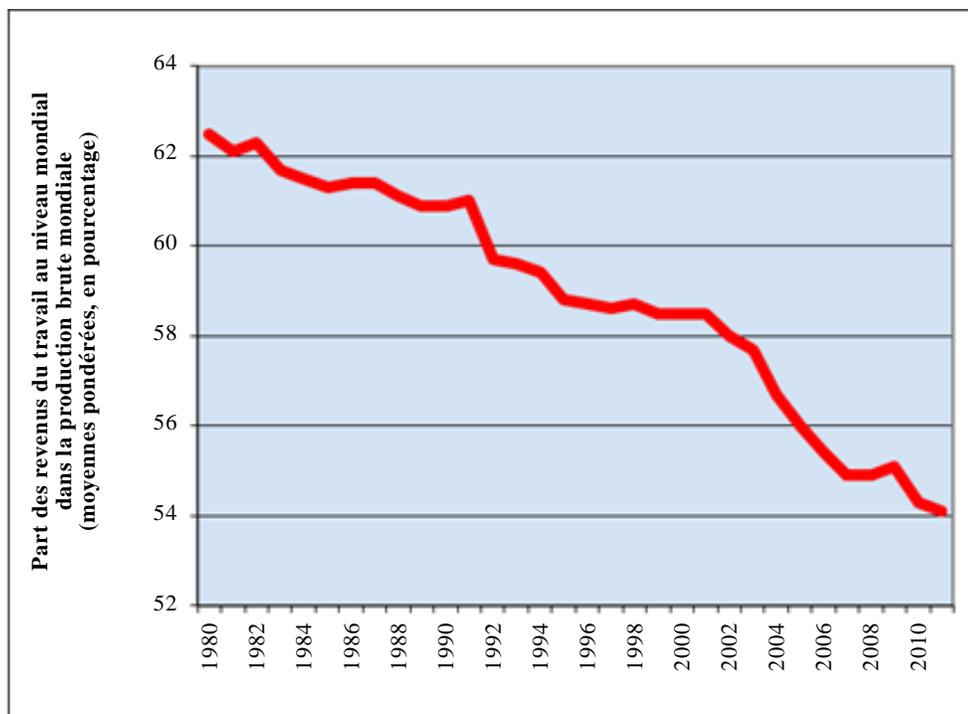
Chute de la part salariale et accentuation des inégalités

Dans de nombreux pays en développement et pays développés, la part des salaires a nettement chuté dans le revenu total des 30 dernières années (fig. O.4).

¹⁸ Voir Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2013 : emplois* (Washington, 2012).

¹⁹ Voir Jérôme Gautié et John Schmitt, ed., *Low-Wage Work in the Wealthy World* (New York, Russel Sage Foundation, 2010).

Figure O.4
Part des revenus du travail au niveau mondial dans la production brute mondiale, 1980-2011



Source : CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2013 : s'adapter à la nouvelle dynamique de l'économie mondiale* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.13.II.D.3), graphique 1.4.

En 1980, les revenus totaux du travail, y compris les revenus dits « mixtes » qui tiennent compte des revenus de l'emploi non salarié et du travail indépendant, s'élevaient à environ 62 % de la production brute mondiale, mais, en 2011, ils ne représentaient plus que 54 %. Cette chute des revenus du travail au niveau mondial s'accompagne d'une augmentation simultanée des revenus du capital par rapport au produit intérieur brut. Comme la majeure partie des revenus du capital revient aux 10 % de la population les mieux rémunérés, l'augmentation de ces revenus au détriment de ceux du travail a contribué à creuser le fossé des inégalités au niveau des ménages et des personnes.

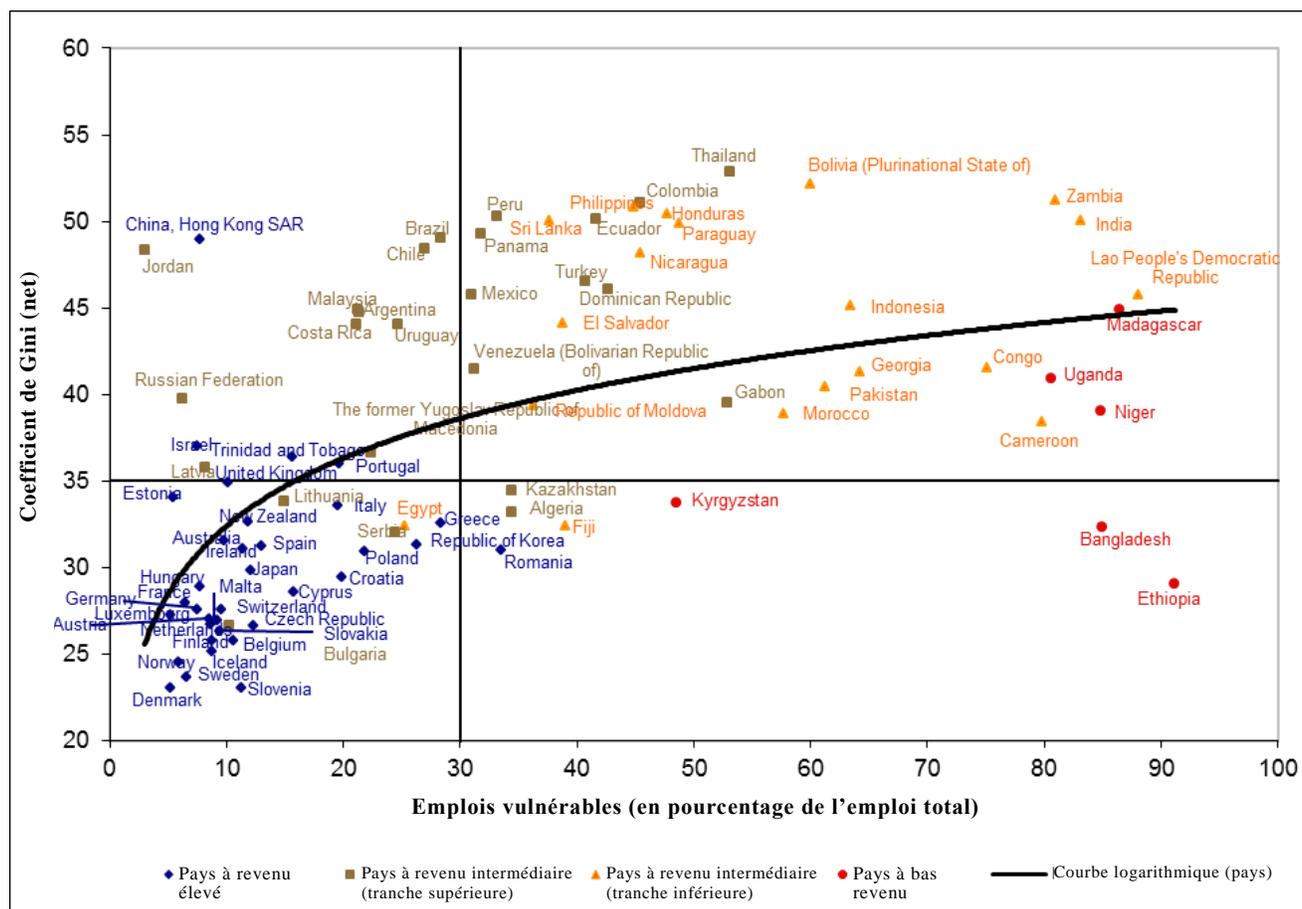
Emplois vulnérables et inégalités

Les emplois vulnérables, c'est-à-dire les emplois ne donnant pas accès à la sécurité sociale ni à des revenus sûrs ou y donnant un accès limité, sont l'un des principaux facteurs qui rendent compte des forts écarts qui existent dans la répartition des revenus du travail et contribuent d'une manière générale aux inégalités de revenus. En 2013, les emplois vulnérables représentaient 48 % de

l'emploi total²⁰. Les emplois vulnérables constituent encore une part prépondérante de l'emploi dans les pays en développement. La figure O.5 fait apparaître la corrélation entre emplois vulnérables et inégalités de revenus.

Figure O.5

Inégalités de revenus et emplois vulnérables dans 87 pays et régions en 2005



Source : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat, sur la base des éléments fournis par la base de données normalisée sur les inégalités de revenus à l'échelle mondiale (Standardized World Income Inequality Database, version 4.1, 2013) et publication de l'Organisation internationale du Travail sur les indicateurs clefs du marché du travail (*Key Indicators of the Labour Market*, 7^e éd., Genève, Bureau international du Travail, 2011).

Note : La ligne horizontale, correspondant à un coefficient de Gini (net) de 35 %, représente le niveau d'inégalité de revenus médian de l'échantillon.

La figure O.5 fait clairement apparaître que la majorité des pays à revenu élevé combinent un faible niveau d'emplois vulnérables avec de faibles inégalités (quadrant inférieur gauche). Elle montre également qu'une proportion élevée d'emplois vulnérables s'accompagne souvent de fortes inégalités. L'intérêt de la figure tient à ce qu'elle fait ressortir les fortes disparités entre les pays : à un niveau donné d'emplois

²⁰ Voir Organisation internationale du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi 2014 : vers une reprise sans emploi* (Genève, Bureau international du Travail, 2014).

vulnérables correspondent différents niveaux d'inégalités de revenus. Par ailleurs, la grande diversité des situations entre les pays, telle qu'elle ressort de la figure, montre aussi le rôle que jouent les politiques nationales dans la réduction des inégalités de revenus.

D'après l'étude, des législations établissaient le salaire minimum et des systèmes de fixation des salaires bien conçus, des programmes de garantie de l'emploi visant à accroître les possibilités d'emploi des groupes vulnérables, l'existence de mécanismes de négociation collective et la syndicalisation ainsi que les politiques de protection sociale, celles notamment qui prévoient des régimes de retraite non contributifs, des [couvertures universelles] systèmes de santé, des transferts monétaires assortis de conditions, des aides alimentaires et des programmes de logement social, tout cela contribue à améliorer les revenus des ménages et à réduire les inégalités. Il faudrait aussi s'attacher particulièrement à accroître la productivité des travailleurs qui occupent des emplois vulnérables.

D'après l'étude, l'emploi des femmes et les mesures destinées à élever leurs revenus devraient aller de pair avec des mesures visant à améliorer leur accès à l'enseignement supérieur et à accroître les investissements dans les services sociaux qui allègent leur charge de travail (par exemple, les garderies et les systèmes de congé coparental).

Toutefois, les politiques sociales et les institutions du marché du travail ne suffisent pas à elles seules à produire les transformations structurelles nécessaires pour créer des emplois décents et promouvoir une croissance économique équitable et profitant à tous. Pour instaurer les conditions qui permettent de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, il faut mettre en place des politiques macroéconomiques appropriées, lesquelles doivent être complétées par des politiques visant à promouvoir le développement industriel et la diversification économique ainsi que l'investissement dans les infrastructures. Il faut aussi assurer la coordination des politiques entre les pays, en particulier dans les domaines du commerce, des migrations et des investissements directs étrangers.

La section ci-après analyse l'impact des politiques de redistribution sur la réduction des inégalités et examine les moyens de renforcer l'équité dans une époque d'inégalités croissantes.

Politiques de redistribution

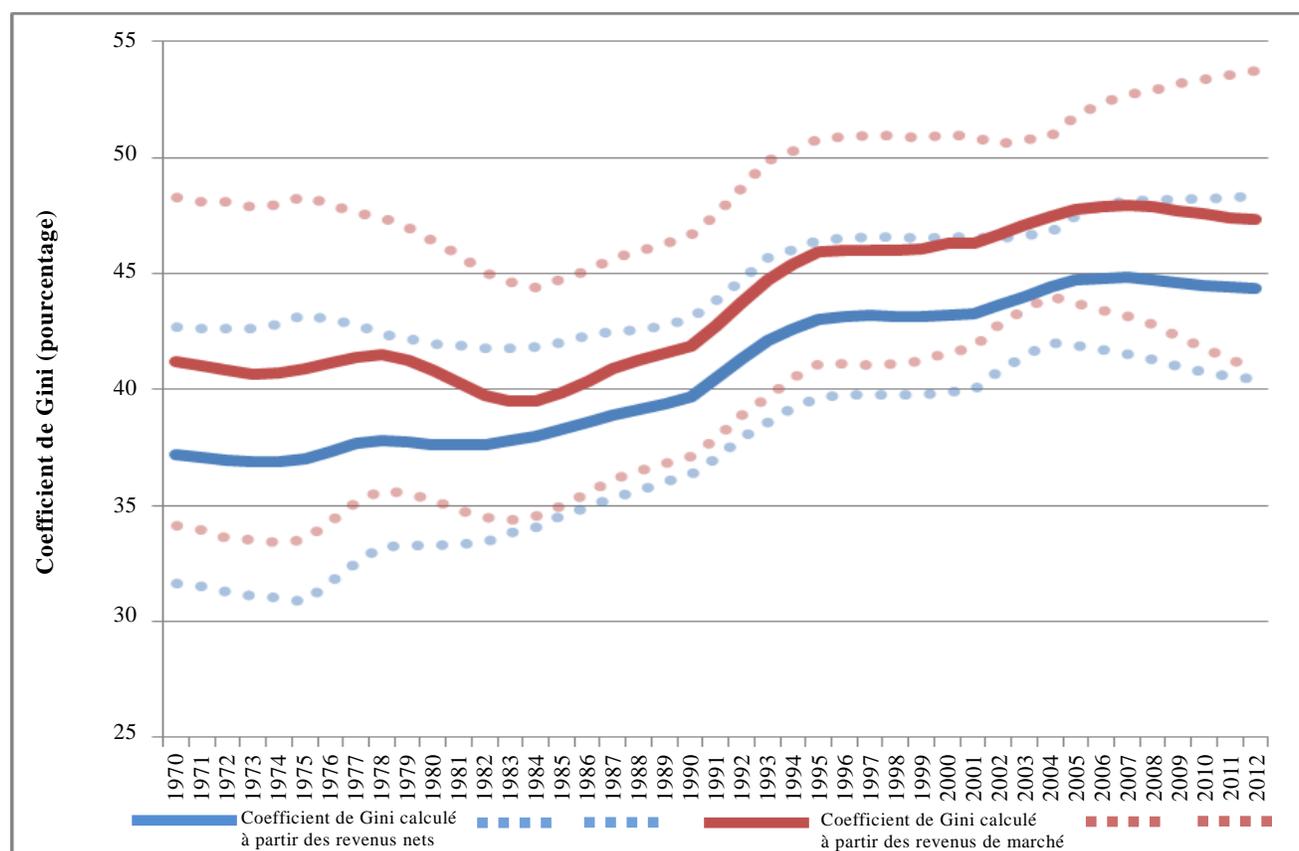
Les politiques de redistribution sont un puissant outil d'intervention permettant d'influer sur la répartition des revenus et des sources de revenus comme le capital humain et les biens matériels (notamment les terres et les actifs industriels et financiers). Outre qu'elles permettent de réduire sensiblement les inégalités, elles peuvent également contribuer à promouvoir le développement durable, par exemple en instaurant une fiscalité sur les externalités négatives liées aux modes de production et de consommation non viables ou en adoptant des mesures d'incitation en faveur de l'investissement productif, de la stabilité financière et de la préservation de l'environnement.

Impact des politiques de redistribution

Une méthode utilisée pour évaluer l'effet des politiques de redistribution consiste à comparer la répartition des revenus avant et après la prise en compte des impôts directs et des transferts sociaux (c'est-à-dire les niveaux d'inégalité entre revenus de marché et revenus disponibles nets). La figure O.6 représente l'évolution entre 1970 et 2012 de la valeur mondiale moyenne de deux coefficients de Gini pondérés par les populations, l'un calculé à partir des revenus de marché (au niveau national), l'autre à partir des revenus disponibles nets. Les deux indices sont restés stables pendant les années 70 avant d'augmenter en parallèle. Sur la période allant du début des années 80 à 2012, le coefficient de Gini moyen calculé à partir des revenus de marché a augmenté de 7 points, s'établissant à 47,7 % en 2012, de même que le coefficient de Gini calculé à partir des revenus disponibles nets, qui a atteint 43,3 % en 2012. Les lignes en pointillé représentent l'intervalle de confiance à 95 %, ce qui indique que les estimations portant sur les inégalités de revenu sont encore très incertaines.

Figure O.6

Hausse mondiale des inégalités de revenus à l'intérieur des pays entre 1970 et 2012



Source : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat, sur la base des éléments fournis par la base de données normalisée sur les inégalités de revenus à l'échelle mondiale (Standardized World Income Inequality Database, version 4.1, 2013) et la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat.

Note : Toutes les variables sont pondérées par les populations. Les données de 2010 proviennent de 166 pays représentant 97 % de la population mondiale.

Les inégalités semblent s'être stabilisées après 2000 suite à l'adoption de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, qui a permis de réorienter les dépenses publiques dans le domaine social en faveur de la réduction de l'extrême pauvreté, notamment au moyen du renforcement de la protection sociale.

Les impôts directs et les transferts sociaux ont un effet redistributif notable dans les pays développés. Un vaste ensemble de mesures de protection sociale²¹ permet de stabiliser les revenus des personnes et des groupes sociaux les plus vulnérables, les mettant à l'abri de l'extrême pauvreté. En Europe de l'Ouest et du Nord, par exemple, les impôts directs et les transferts sociaux permettent à eux seuls de réduire les inégalités de revenu d'environ 15 points de Gini, soit quatre fois la moyenne mondiale. En revanche, dans les pays en développement, les structures d'une économie essentiellement rurale et informelle, une administration fiscale faible et l'étroitesse des coalitions politiques font souvent obstacle à la mise sur pied d'une administration fiscale moderne²², ce qui tend à produire des sociétés plus inégalitaires.

Contrairement à la santé ou à l'éducation, la protection sociale n'est pas mentionnée explicitement dans les objectifs du Millénaire pour le développement, mais l'adoption en 2009 de l'Initiative pour un socle de protection sociale par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a fait comprendre qu'il était indispensable de renforcer la protection sociale dans les pays en développement²³. D'une manière générale, la baisse des recettes publiques compromet le financement des programmes de protection sociale et pèse lourdement sur leur qualité et leur étendue. Depuis 2000, l'Amérique latine s'est tournée progressivement vers une politique de dépenses sociales qui prend davantage en compte les droits de la personne, notamment en matière de protection sociale. Ce principe a façonné un certain nombre d'initiatives nouvelles, notamment la mise en place d'une allocation familiale universelle en Argentine, l'adoption d'un régime de retraite universel dans l'État plurinational de Bolivie et l'instauration d'un régime de retraite, d'allocations d'invalidité et d'indemnités de maladie et de maternité au Brésil. Parallèlement, des outils essentiels de politique sociale en faveur de la réduction de la pauvreté et de la redistribution, notamment des programmes de transfert monétaire assorti de conditions, ont été adoptés dans

²¹ La protection sociale comprend à la fois les transferts directs de revenus financés par les régimes de cotisations (mécanismes de garantie contre les risques sociaux) et ceux financés par des programmes ne donnant pas lieu à la perception de cotisations (programmes d'aide sociale). Tandis que les mécanismes de garantie contre les risques sociaux couvrent uniquement les personnes qui occupent un emploi déclaré, l'aide sociale couvre potentiellement l'ensemble de la population et constitue un élément indispensable à la réduction de l'extrême pauvreté. Les transferts au titre de la protection sociale englobent non seulement les pensions de retraite, les indemnités d'accident de travail, les allocations d'invalidité, les indemnités de maladie, les indemnités de congé de maternité, les indemnités de chômage, les allocations familiales, les transferts monétaires assortis de conditions ou inconditionnels et les transferts au titre des programmes « vivres contre travail » ou « travail contre rémunération », mais également la fourniture de biens subventionnés, notamment des denrées alimentaires ou des logements.

²² Mick Moore, *Increasing Tax Revenues in Low Income Countries*, ICTD Working Paper, n° 15 (Brighton, Royaume-Uni, International Centre for Tax and Development, décembre 2013). Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP15.pdf>.

²³ L'Initiative est présentée aux adresses suivantes : <http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/unceb2009-gfc-un.pdf>; et <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>.

plusieurs pays. D'une façon générale, les dépenses d'aide sociale non financées par des cotisations, en particulier les programmes de transfert monétaire assorti de conditions, ont, semble-t-il, permis de protéger très efficacement les couches les plus pauvres de la société²⁴, les politiques de redistribution s'étant de la sorte fait ressentir de manière plus progressive.

Cela étant, dans la plupart des pays en développement, les dépenses publiques dans le domaine social continuent de souffrir d'un manque de ressources. En Afrique centrale, orientale et occidentale, certains programmes de protection sociale sont financés en grande partie par l'aide publique au développement (APD), ce qui traduit, très souvent, l'influence des organisations internationales et le changement de priorités des donateurs, qui favorisent désormais la protection sociale plutôt que l'aide humanitaire et l'aide d'urgence.

En privilégiant la hausse des dépenses publiques dans le domaine social tout en négligeant de lever des recettes suffisantes par le biais d'une imposition équitable et progressive des revenus et de l'impôt sur la fortune, la plupart des pays n'ont pas réussi à asseoir leurs politiques de redistribution sur une base solide. Ainsi que l'a reconnu le Groupe des Vingt (G20), la mobilisation des ressources n'a pas permis jusqu'à présent dans de nombreux pays en développement de financer les initiatives visant à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement²⁵; il faudra donc probablement déployer d'importants efforts supplémentaires pour mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015. Les progrès de l'équité et du développement durable ne peuvent être réalisés que grâce à des institutions et à des politiques conçues pour accélérer la mobilisation des ressources, allant de pair avec la redistribution progressive des revenus et des sources de revenus. Faute de tels progrès, les activités en faveur du développement resteront tributaires de l'aide internationale au développement et d'une réduction du service de la dette.

Dans la foulée de la libéralisation des échanges, il arrive que les réformes fiscales dans les pays en développement prévoient souvent des taxes à la consommation qui, dégressives, pèsent de façon disproportionnée sur les groupes à revenu intermédiaire ou à faible revenu, dans le but de pallier la baisse des recettes fiscales sur les échanges; ce choix a été réalisé avec des fortunes diverses, notamment dans les pays à faible revenu. Des solutions miracles, comme la création d'organismes fiscaux semi-autonomes chargés de percevoir le produit des taxes à la valeur ajoutée, ont permis de lever rapidement des recettes dans certains pays en développement, mais elles ne l'ont pas fait de manière progressive et ont ancré davantage des structures administratives peu propices à une mobilisation suffisante et progressive des ressources et au développement d'une administration publique moderne et intégrée, lesquelles sont nécessaires à l'édification de l'État et au développement durable.

La quête d'une plus grande équité fiscale

Ces 10 dernières années, certains pays ont pris des mesures pour aménager les politiques de redistribution aux fins de la réduction des inégalités et du

²⁴ Cornia, éd., *Falling Inequality in Latin America*.

²⁵ Rapport au Groupe de travail sur le développement du G20, établi par le FMI, l'OCDE, l'ONU et la Banque mondiale (2011). Consultable à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/g20/topics/development/48993634.pdf>.

développement durable, en particulier en Amérique latine. La nouvelle démarche dans cette région est inspirée par la quête d'une plus grande équité fiscale et le principe de « l'échange fiscal »²⁶, selon lequel les gouvernements peuvent augmenter les impôts s'ils réduisent par la même occasion la quantité et la qualité des services fournis à un large groupe de la population²⁷.

En Amérique latine, les taux de la taxe à la valeur ajoutée n'ont généralement pas changé mais dans certains pays les droits sur les biens de luxe ont augmenté. De nombreux pays ont davantage mis l'accent sur l'impôt progressif. Beaucoup d'autres ont mis davantage l'accent sur le recouvrement des recettes en introduisant un impôt progressif sur le revenu des particuliers (par exemple, en Uruguay) ou un impôt minimum sur les entreprises (par exemple, au Mexique), ou en réduisant le revenu par habitant auquel est appliqué le taux d'imposition marginal direct le plus élevé. La plupart des gouvernements ont éliminé une longue liste d'exonérations, de déductions et de crédits fiscaux dont bénéficiaient les sociétés transnationales, qui avaient été introduites dans les années 80 et 90 pour attirer l'investissement étranger direct mais qui n'ont pas produit les effets escomptés.

L'imposition forfaitaire a été renforcée face à l'incapacité de l'administration fiscale de déterminer les biens et le revenu de contribuables potentiels, le montant étant recouvré sur la valeur estimative du revenu du particulier ou de l'entreprise calculée par les autorités fiscales sur la base d'indicateurs objectifs du coefficient de rotation brut (actifs, nombre d'employés et consommation d'électricité). L'imposition des travailleurs indépendants a été aussi simplifiée. En outre, plusieurs pays d'Amérique latine ont introduit une taxe sur les transactions financières qui a rapporté des recettes représentant 0,3 % à 1,9 % du PIB; en 2011, par exemple, le Brésil a retiré l'écotaxe des recettes, exprimées en pourcentage du PIB, plus élevées que tout autre pays du G20 à l'exception de la Turquie.

La richesse reste très concentrée au niveau mondial : le 1 % de la population au sommet de l'échelle détient 40 % de la richesse mondiale²⁸ et les 85 personnes les plus riches ont des avoirs d'une valeur estimative nette équivalant à celle de la moitié la plus pauvre de la planète. Au niveau national, la richesse est tout aussi concentrée, le décile de tête contrôlant 70 % à 90 % de la richesse nationale totale dans de nombreux pays²⁹.

Dans la plupart des pays, l'impôt sur la fortune ne vise à l'heure actuelle que les immobilisations, essentiellement grâce à l'impôt foncier. Or, la fortune nette de grande valeur s'accumule essentiellement sous forme d'avoirs financiers, qui sont souvent dissimulés dans des structures de propriété opaques maintenues dans des paradis fiscaux et des centres financiers extraterritoriaux, bien hors de portée des administrations fiscales nationales. Si les organes nationaux de réglementation peuvent accroître les taux de l'impôt sur la fortune, notamment sur les biens meubles, une partie de l'assiette fiscale visée sera toujours hors de leur juridiction si l'on ne mène pas, à l'échelle internationale, une lutte coordonnée et globale contre le secret financier. Les initiatives en cours tendant à assurer un échange

²⁶ Comme indiqué au fil des ans dans les recommandations et publications de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

²⁷ Cornia, éd., *Falling Inequality in Latin America*.

²⁸ Programme des Nations Unies pour le développement, *Humanity Divided*.

²⁹ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2014).

automatique d'informations et à créer des registres pour divulguer les propriétaires bénéficiaires des fonds fiduciaires et autres structures juridiques revêtent par conséquent une importance fondamentale pour ce qui est de permettre aux gouvernements d'exploiter les énormes potentialités qu'offre l'impôt sur la fortune pour assurer le développement durable.

Dimensions internationales de la réduction des inégalités aux fins du développement durable

Du fait de la mondialisation et de l'importance croissante des problèmes environnementaux de nature intrinsèquement mondiale, dont en particulier le changement climatique, le développement durable doit être un processus mondial, dont les modes de développement nationaux, adoptés dans tous les pays, sont les composantes.

La forte asymétrie observée dans le degré de mondialisation de l'économie, caractérisée par une énorme mobilité des flux de capitaux, une mobilité partielle de la main-d'œuvre hautement qualifiée et une mobilité beaucoup plus limitée de la main-d'œuvre non qualifiée à l'échelle mondiale est un important élément qui favorise les inégalités dans le monde. Ce problème a été aggravé par les sorties de capital financier et de capital humain des pays à faible revenu et des pays les moins avancés, là où ils sont les plus rares.

Migrations, inégalité et durabilité

De plus en plus, les pays facilitent la mobilité des travailleurs hautement qualifiée en mettant à l'essai des programmes de migration circulaire et en favorisant la libre circulation de la main-d'œuvre dans le cadre des mécanismes de coopération régionale. Toutefois, le mouvement des travailleurs faiblement qualifiés demeure pour l'essentiel non réglementé en raison de la résistance opposée à la suite de la crise financière récente, et de la xénophobie accrue observée dans un nombre croissant de pays. Le trafic d'êtres humains est largement répandu et les migrants sont victimes de mauvais traitements et de l'exploitation, tandis que les travailleurs locaux font face à une concurrence déloyale sur le marché du travail.

S'agissant des migrations internationales, les fonds envoyés aux familles des migrants à l'étranger sont investis dans l'éducation et la santé, améliorant le capital humain et contribuant à la réalisation des objectifs de développement. Toutefois, il faut remédier aux effets négatifs des migrations de la main-d'œuvre hautement qualifiée grâce à la coopération, à des pratiques de recrutement éthiques et au perfectionnement de la main-d'œuvre nationale.

Étant donné que les migrations et la mobilité font partie intégrante de la mondialisation, les gouvernements devraient élaborer des programmes visant à faciliter les migrations et la mobilité légales dans des conditions de sécurité et dans l'ordre, respecter les droits des migrants et lutter contre la discrimination, l'exploitation et les mauvais traitements. Pour mettre les migrations au service du développement et pour faire face aux difficultés qu'elles posent, les gouvernements devraient renforcer leur coopération, forger de nouveaux partenariats et intégrer les

migrations dans les stratégies de développement nationales et dans le programme de développement pour l'après-2015.

Coopération internationale en matière fiscale

La mobilité internationale des flux des capitaux, entre autres facteurs, impose une importante contrainte aux mécanismes nationaux de redistribution car elle entrave l'imposition du revenu du capital et limite ainsi les ressources publiques et la progressivité de l'impôt.

Diverses mesures peuvent être prises pour faire face à ce problème, notamment la réduction des concessions aux investisseurs étrangers; une plus grande transparence dans les transactions financières internationales, y compris en ce qui concerne les juridictions en matière de secret et la manipulation des prix de cession; et une coopération internationale et régionale plus étroite en matière fiscale. Les instances internationales examinent également d'autres méthodes, par exemple un système d'imposition unitaire ainsi que les moyens de faire en sorte que les méthodes existantes soient mieux adaptées dans la pratique aux besoins des pays en développement.

Il importe particulièrement, eu égard aux inégalités dans le monde, de veiller à ce que les pays à faible revenu et les pays les moins avancés tirent pleinement parti des progrès dans la coopération internationale en matière fiscale. Il serait aussi utile d'allouer une aide au développement (APD) supplémentaire au renforcement des capacités des pays bénéficiaires en matière d'administration fiscale, pour faire en sorte que l'aide réduise la dépendance financière au lieu de l'accroître.

Prise des décisions à l'échelle mondiale

L'inégalité économique et l'inégalité politique sont intimement liées, au niveau mondial comme au niveau national. Le système de gouvernance économique mondiale est caractérisé par un certain nombre de caractéristiques et de structures qui, à des degrés divers, institutionnalisent, facilitent ou permettent la prédominance des pays ayant la plus grande puissance économique dans la prise des décisions. Ces facteurs ont considérablement contribué à l'impossibilité continue de faire face au changement climatique ou d'assurer une coopération efficace en matière fiscale au niveau mondial. Comme le Comité des politiques de développement l'a fait observer dans son rapport sur les travaux de sa seizième session³⁰ :

Les asymétries des décisions et du champ d'application ont d'importantes conséquences eu égard aux asymétries des résultats. Les inégalités internes ou nationales ont une dimension internationale. Si les inégalités dans un pays relèvent essentiellement du gouvernement national, en bien des occasions l'existence, ou l'absence, de règles internationales peut renforcer ces inégalités ou entraver l'action menée par le gouvernement au niveau national pour les réduire. Par exemple, les initiatives visant à promouvoir les normes sociales minimales convenues à l'échelle internationale dans les pays en développement bénéficient d'un soutien financier et technique fourni dans le

³⁰ Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2014, Supplément n° 33 (E/2014/33)*, chap. II, par. 20.

cadre de la coopération internationale. La mise au point de vaccins et de meilleurs traitements médicaux pour les maladies tropicales ainsi que pour les pandémies mondiales telles que le VIH/sida ont considérablement aidé les pays à améliorer le bien-être de leur population. Parallèlement, la protection rigoureuse des brevets accroît le coût des médicaments essentiels dans les pays en développement, qui éprouvent de ce fait plus de difficultés à améliorer la santé de leur population, en particulier des groupes à faible revenu et pauvres. Le manque de coopération internationale en matière fiscale facilite l'évasion fiscale de la part des sociétés transnationales et des riches et réduit les ressources dont dispose le gouvernement pour appliquer les politiques de réduction de la pauvreté et de redistribution. Les flux de capitaux non réglementés contribuent à accroître le chômage et la volatilité de la production dans les pays en développement, ce qui affecte généralement les couches les plus défavorisées de la société.

Si les pays émergents à économie de marché ont acquis un pouvoir accru, en particulier depuis la crise financière, les pays les moins avancés et de nombreux autres pays en développement sont toujours largement exclus. Pour relever les défis intimement liés des inégalités et du développement durable à l'échelle mondiale, il importerait au plus haut point de mettre en place des structures démocratiques sans exclusive, ou de les renforcer le cas échéant, au sein desquelles toutes les régions et tous les groupements de pays seraient effectivement représentés et responsables sur un pied d'égalité et qui feraient preuve d'une transparence accrue et seraient plus résolument et plus équitablement responsables non seulement devant les gouvernements mais aussi devant les populations qu'elles représentent.

Conclusions et recommandations

Les inégalités à l'intérieur des pays n'ont cessé d'augmenter ces 30 dernières années. Les politiques d'intérêt général menées par les gouvernements nationaux et d'autres parties prenantes peuvent avoir un impact et constituent donc un important point de départ pour combattre et réduire les inégalités. Les conclusions et les recommandations de l'étude sont notamment les suivantes :

- Les politiques visant à réduire les inégalités devraient être élaborées et appliquées en tenant compte de la situation propre à chaque pays;
- Un cadre intégré d'emploi favorisant un salaire minimum vital et l'accès à une protection sociale et des services sociaux de qualité s'est révélé efficace pour réduire les inégalités de revenus;
- Tout cadre d'emploi intégré visant à réduire les inégalités doit reposer sur des politiques macroéconomiques qui offrent des incitations à l'investissement productif dans les secteurs pourvoyeurs d'emplois et à l'expansion de l'infrastructure physique et sociale;
- Parmi les autres politiques pertinentes, on peut citer l'adoption d'un régime fiscal de plus en plus progressif, un recours accru à l'impôt direct, l'amélioration du recouvrement des impôts, les politiques de salaire minimum et la réduction des taux d'intérêt;
- Les politiques de redistribution peuvent aussi jouer un rôle essentiel dans la promotion du développement durable, notamment grâce à l'imposition des

facteurs externes négatifs découlant de modes de production et de consommation non durables, ou aux incitations à l'investissement productif, à la stabilité financière ou à la viabilité environnementale;

- Une autonomisation accrue des femmes permettra de mieux protéger les ressources du patrimoine commun; le renforcement de l'égalité entre les sexes dans la gestion des ressources du patrimoine commun est à la fois un moyen de parvenir au développement durable et son résultat;
- Il importe particulièrement, eu égard aux inégalités dans le monde, de veiller à ce que les pays à faible revenu et les pays les moins avancés tirent pleinement parti des progrès réalisés dans la coopération internationale en matière fiscale;
- Il faudrait accroître la fréquence, la qualité et la couverture des enquêtes intégrées sur le revenu et les dépenses des ménages dans les pays en développement afin de pouvoir évaluer les progrès accomplis en matière de réduction des inégalités et en ce qui concerne les autres indicateurs du bien-être.
