



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
6 mai 2019
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-sixième session

Genève, 24-28 juin 2019

Point 2 a) de l'ordre du jour provisoire

Moyens d'atteindre l'objectif de développement durable 10

Note du secrétariat de la CNUCED*

Résumé

La présente note a été établie pour le débat de haut niveau du Conseil du commerce et du développement. Prenant comme point de départ une série de questions d'orientation reçues des États membres, elle traite des moyens d'atteindre l'objectif de développement durable 10, à savoir réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre. Elle donne un bref aperçu de l'évolution des inégalités économiques et examine les causes profondes responsables de la tendance persistante à l'accroissement des inégalités. Elle examine aussi brièvement la question des flux financiers illicites qui sont particulièrement préjudiciables à l'égalité et aux résultats en matière de développement obtenus par les pays en développement. Enfin, elle contient des propositions de recommandations que le Conseil souhaitera peut-être examiner au cours de ses débats.

* Le présent document devait paraître après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



I. Introduction

1. L'inégalité est un phénomène complexe et pluridimensionnel, qu'il s'agisse des formes qu'elle revêt ou des causes qui l'expliquent. Elle apparaît dans les domaines économique, social et politique, à la fois verticalement (revenus et patrimoine) et horizontalement (sexe, race, appartenance ethnique, caste, etc.). La présente note porte sur les inégalités économiques car elles tiennent une part importante dans l'objectif de développement durable 10. D'autres inégalités, notamment celles en rapport avec le sexe, l'éducation et la santé, sont visées par d'autres objectifs de développement durable : ainsi, la diminution des multiples manifestations de l'inégalité est l'un des principes fondamentaux du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

2. Pendant plusieurs décennies, la question de l'inégalité économique a été pratiquement absente de la pensée économique classique. Toutefois, les choses ont profondément changé au cours des vingt dernières années. La citation ci-après émanant de chercheurs du Fonds monétaire international est symptomatique à cet égard :

L'aggravation des inégalités de revenus est le défi majeur de notre époque. Dans les économies avancées, le fossé entre les riches et les pauvres est à son plus haut niveau depuis des décennies. L'évolution des inégalités a été plus contrastée sur les marchés émergents et dans les pays en développement, certains pays voyant baisser ce phénomène, alors que les inégalités d'accès à l'éducation, aux soins de santé et au financement restaient très répandues. Il n'est donc pas étonnant que l'étendue de l'inégalité, ses facteurs, et les moyens d'y remédier figurent désormais parmi les questions les plus âprement débattues par les décideurs comme par les chercheurs¹.

II. Évolution des inégalités économiques

3. Il n'est pas facile d'évaluer l'évolution des inégalités économiques entre les pays en raison de très grandes lacunes dans les données disponibles. Il est également difficile de trouver la bonne unité de mesure car les résultats varient considérablement selon que les données sont pondérées ou non en fonction de la population, que l'on utilise les enquêtes sur les ménages, les données fiscales ou la comptabilité nationale, que l'on étudie des chiffres en termes nominaux ou réels, et suivant la méthode utilisée pour convertir les données nominales en données réelles. Par exemple, si l'on n'utilise que le produit intérieur brut comme mesure, l'inégalité entre les pays a considérablement diminué au cours des trois dernières décennies. Or cette mesure ne montre pas que cette convergence résulte pour une large part de la combinaison de deux facteurs, la croissance très rapide enregistrée dans quelques grands pays et les évolutions démographiques dans les pays riches et les pays pauvres.

4. Si le produit intérieur brut par habitant est la mesure utilisée, les tendances sont très différentes. D'après les calculs de la CNUCED, l'inégalité entre les pays a augmenté du début des années 1980 à 2002, une période marquée par la crise de la dette, les réformes structurelles et l'instabilité économique dans la plupart des pays en développement. La croissance rapide de l'économie mondiale à partir de 2003 a inversé cette tendance, provoquant la lente diminution de l'inégalité. Depuis 2015, toutefois, les inégalités entre les pays ont recommencé à augmenter. Cela montre la nécessité d'analyser et d'interpréter prudemment les données, en utilisant plusieurs indicateurs pour parvenir à une meilleure compréhension des tendances mondiales et en procédant à une analyse globale des inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre.

¹ E. Dabla-Noris, K. Kochhar, N. Suphaphiphat, F. Ricka et E. Tsounta, 2015, Causes and consequences of income inequality : A global perspective, Staff Discussion Note, Fonds monétaire international.

5. L'un des indicateurs pouvant être utilisés dans une analyse globale de l'inégalité est ce que l'on appelle la « courbe de l'éléphant », qui illustre les inégalités mondiales au regard de la croissance. Il montre qu'entre 1980 et 2016, les 1 % les plus riches sur l'échelle des revenus dans le monde ont capté 27 % de la croissance totale de l'économie mondiale, tandis que les 50 % les plus pauvres n'en ont capté que 12 %². De même, le patrimoine des milliardaires a augmenté de 900 milliards de dollars des États-Unis en 2018 dans le monde, tandis que celui de la moitié de la population mondiale la plus pauvre, soit 3,8 milliards de personnes, a diminué de 11 %³.

6. L'inégalité des revenus dans les pays résulte de deux grands facteurs. Le marché produit une répartition primaire ou fonctionnelle entre le travail et le capital. La répartition des revenus secondaire, ou personnelle, est le fruit des efforts déployés par l'État pour modifier la distribution primaire au moyen d'impôts, de transferts sociaux et d'autres mesures. L'évolution des inégalités dans les pays développés au cours des quatre dernières décennies s'oriente clairement vers la détérioration, tandis que dans les pays en développement et les pays à économie en transition, la situation est plus nuancée. Certains pays d'Amérique latine ont réussi à réduire les inégalités de revenu au moyen de la progressivité de l'impôt et de programmes sociaux. Les pays à économie en transition ont enregistré une forte réduction de la part des salaires dans le revenu total national (détérioration de la répartition fonctionnelle) dans les années 1990, suivie par une amélioration au cours des quinze dernières années. Les tendances observables en Asie sont moins nettes, l'inégalité augmentant dans certains pays et diminuant dans d'autres. À l'échelle mondiale, toutefois, la part des salaires dans le revenu total a diminué régulièrement, passant de 60 % en 1980 à 54,5 % en 2015⁴.

III. Comprendre les obstacles à vaincre pour s'assurer des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'objectif de développement durable 10

7. Dans ce contexte, parmi les principaux obstacles à vaincre pour s'assurer des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'objectif de développement durable 10, il peut y avoir une mauvaise compréhension des causes et des modalités de l'accroissement des inégalités et la volonté politique d'y remédier. Cela a aussi des conséquences sur les politiques que les administrations publiques et la communauté internationale doivent adopter pour atteindre les objectifs de réduction des inégalités. En effet, les cibles et les indicateurs de l'objectif de développement durable 10 ne donnent qu'une image partielle de l'inégalité.

8. Avec l'effondrement du système de Bretton Woods dans les années 1970 et le tournant en faveur des politiques du Consensus de Washington dans les années 1980, le capital privé est devenu plus mobile, et le rapport de force entre capital et travail a nettement évolué en faveur du capital. Les entreprises ont réussi à comprimer les salaires et la productivité a augmenté plus rapidement que les revenus du travail. En outre, les marchés financiers ont acquis un pouvoir sans précédent sur l'économie réelle grâce à de nouvelles règles sur la fourniture de services financiers, les droits de propriété intellectuelle, les investissements et autres. Dans le même temps, la concentration du marché s'est fortement accentuée, principalement parce que les États ont négligé le rôle qui consistait à réglementer les marchés et garantir l'existence d'une concurrence et de conditions équitables. La concentration du marché et le manque de réglementation ont rendu les activités visant à maximiser les rentes plus profitables que l'innovation, avec pour

² World Inequality Lab, 2017, *World Inequality Report 2018*, disponible à l'adresse : <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.

³ Oxfam International, 2019, *Public good or private wealth ?*, Oxfam Briefing Paper, janvier.

⁴ A. Izurieta, P. Kohler et J. Pizarro, 2018, *Financialization, trade and investment agreements : through the looking glass or through the realities of income distribution and government policy ?* Global Development Environment Institute, Working Paper 18-02, Tufts University, États-Unis d'Amérique.

effet une répartition des revenus qui veut que ce soit « le gagnant qui remporte le plus ». Cela s'est produit en particulier dans l'économie numérique⁵.

9. La stagnation des revenus du travail et la réduction des recettes fiscales ont été en partie compensées par l'emprunt dans la mesure où les ménages et les États ont dû davantage s'endetter pour faire face à leurs dépenses. L'encours de la dette des ménages et des États a été multiplié par 14 entre 1980 et 2016 et le produit intérieur brut mondial par moins de sept. Ainsi, le volume de la dette est aujourd'hui plus de deux fois supérieur à celui de 1980. L'endettement contribue à l'accroissement des inégalités, tant dans les phases d'expansion que de récession du cycle économique. Pendant les périodes d'expansion, la hausse des prix des actifs et des bénéfices des entreprises font grimper les revenus en haut de l'échelle, contraignant les ménages et les États à s'endetter encore davantage pour financer leurs besoins de consommation. Au lendemain des crises, les banques sont renflouées, tandis que les emplois, les salaires et les services publics sont durement frappés. Cette situation est encore aggravée par l'austérité budgétaire, qui est la politique adoptée maintenant par défaut face aux crises.

10. Au vu des facteurs qui tendent à accroître les inégalités économiques, les moyens d'atteindre l'objectif de développement durable 10, comme l'aide publique au développement et les flux financiers privés, ont été insuffisants pour inverser ces tendances négatives ou les ont aggravées. L'aide publique au développement fournie par les pays membres du Comité d'aide au développement a vu sa part augmenter de 0,3 % du revenu national brut en 2015 à 0,32 % en 2016, pour retomber à 0,31 % en 2017⁶. Face à l'engagement pris voilà longtemps de consacrer à l'APD 0,7 % du revenu national brut, cette baisse ne présage rien de bon pour le développement rapide des pays en développement et la réalisation de l'objectif de développement durable 10. Outre l'augmentation de l'aide publique au développement, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques a préconisé des approches plus intelligentes et plus efficaces⁷.

11. En ce qui concerne les flux financiers, les pays en développement sont soumis aux cycles financiers mondiaux qui ne coïncident pas avec leurs besoins nationaux en matière de développement. Les cycles financiers mondiaux sont plutôt déterminés par les politiques monétaires de quelques économies d'importance systémique. À mesure que les taux d'intérêt baissent dans ces économies, les capitaux privés se ruent vers les pays en développement en quête de rendements plus élevés. Lorsque la politique monétaire devient restrictive, ils prennent la direction inverse. Les cycles d'expansion et de récession ont été largement analysés et décrits dans les détails dans les ouvrages sur la question⁸.

12. Ces cycles limitent aussi la marge de manœuvre des pays en développement. Le Programme d'action d'Addis-Abeba et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ont désigné la mobilisation des ressources nationales comme l'un des principaux piliers nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable. La priorité a été accordée à l'amélioration des capacités nationales pour la perception des recettes fiscales et autres. Toutefois, la mobilité du capital étant illimitée et les flux financiers illicites très présents, il est difficile, voire impossible, de dégager les recettes fiscales fiables nécessaires à la fourniture des mesures d'aide sociale destinées à corriger les inégalités produites par le marché.

⁵ Analyse fondée sur P. K. Gallagher et R. Kozul-Wright, 2019, A new multilateralism for shared prosperity : Geneva principles for a global Green New Deal, Global Development Policy Center, Université de Boston (États-Unis d'Amérique) et CNUCED.

⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, 2019, « Net [official development assistance] ODA » (indicator) disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.1787/33346549-en> (consultée le 24 avril 2019).

⁷ Organisation de coopération et de développement économiques, 2018, *Development Cooperation Report 2018 : Joining Forces to Leave No One Behind*, Paris.

⁸ Voir, par exemple, CNUCED, 2015, *Rapport sur le commerce et le développement, 2015 : Mettre l'architecture financière internationale au service du développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.15.II.D.4, New York et Genève) et CNUCED, 2017, *Rapport sur le commerce et le développement 2017 : Au-delà de l'austérité – vers une nouvelle donne mondiale* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.17.II.D.5, New York et Genève).

13. On entend par flux financiers illicites les transactions économiques et financières transfrontalières provenant d'activités illégales, celles résultant de la corruption et celles résultant des pratiques abusives de répercussion de l'impôt et de transfert de bénéfices suivies par les grandes sociétés transnationales opérant sur les marchés légaux. Ces pratiques représentent de loin le plus fort pourcentage, soit environ 70 %, de l'ensemble des flux financiers illicites. Ceux-ci peuvent contribuer à un cercle vicieux, les États affaiblis peinant à les maîtriser et, de ce fait, voyant leur action encore plus compromise. En outre, les recettes fiscales fournissent l'essentiel du financement pour les services publics, tels que les soins de santé et l'éducation, qui sont tous deux des objectifs déclarés du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les politiques fiscales sont un outil déterminant pour l'atténuation des inégalités de revenus et la promotion du développement équitable en ce qu'elles concrétisent les efforts de redistribution et financent les transferts au bénéfice des pauvres ainsi que les services publics essentiels. C'est pour toutes ces raisons que les flux financiers illicites se répercutent très négativement sur les perspectives qu'ont les pays en développement de parvenir à un développement profitable à tous⁹.

14. Les estimations des flux financiers illicites sont, par définition, difficiles à établir et donc très variables. Toutefois, un rapide coup d'œil sur certaines estimations montre que les chiffres sont très élevés. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes estime que, dans cette région, ces flux ont atteint 765 milliards de dollars É.-U. au total sur la période 2004-2013, ce qui équivaut en moyenne à 1,8 % du produit intérieur brut régional. Le rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique¹⁰ laisse entendre que les flux financiers illicites originaires du continent se situent entre 30 et 60 milliards de dollars É.-U. par an et qu'ils ont rapidement augmenté au cours des dix dernières années. Le montant estimatif des pertes mondiales dues au transfert des bénéfices et à l'évasion fiscale des entreprises va de 150 à 500 milliards de dollars É.-U. par an. Par conséquent, en freinant ces flux, on pourrait doter les pays de plus de ressources pour lutter contre les inégalités que n'en offrent les autres moyens de mise en oeuvre de l'objectif de développement durable 10.

15. Ce n'est pas en maintenant le statu quo que l'on réalisera l'objectif de développement durable 10 ni le Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans son ensemble. L'accroissement des inégalités économiques trouve son origine dans les forces systémiques de l'hypermondialisation qui a été renforcée par des intérêts politiques et l'action exercée par les groupes de pression, en particulier par les intérêts des sociétés commerciales, qui, comme un économiste lauréat du prix Nobel l'a dit, ont « truqué » les règles du jeu économique. Une approche globale visant à combattre les causes systémiques à l'origine de l'effondrement économique, social et environnemental, une sorte de « New Deal écologique », sera probablement nécessaire, lequel englobera des politiques et des réglementations aux niveaux national et international¹¹.

⁹ Pour ce qui est de l'effet des flux financiers illicites sur l'aggravation des inégalités, voir A. Cobham, W. Davis, G. Ibrahim et A. Sumner, 2016, Hidden inequality : How much difference would adjustment for illicit financial flows make to national income distributions ? *Journal of Globalization and Development*, 7(2) :1-18, et A. Alstadsaeter, N. Johannesen et G. Zucman, 2017, Tax evasion and inequality, disponible à l'adresse : <http://www.nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/AJZ2017.pdf>.

¹⁰ Union africaine et Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, 2015, *Les flux financiers illicites : rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique*, disponible à l'adresse : https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf.

¹¹ J. Stiglitz, 2019, *People, Power and Profits : Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, W. Norton, New York, et Gallagher et Kozul-Wright, 2019, *A new multilateralism*.

IV. Recommandations

16. Le Conseil du commerce et du développement voudra peut-être examiner les recommandations ci-après :

a) Il est nécessaire de mieux comprendre les facteurs à l'origine de l'inégalité économique, tels que la financiarisation excessive de l'économie, l'évolution du rapport de force en faveur du capital, la concentration du marché et le « rentiérisme », l'évasion et la fraude fiscales, les politiques favorisant le capital au détriment du travail, entre autres ;

b) S'il existe de nombreuses tentatives individuelles visant à remédier à cet écheveau de problèmes, les efforts les plus efficaces seront ceux qui reconnaissent le caractère systémique de ces défis ;

c) Pour œuvrer ensemble, à l'échelle internationale, au renversement de ces tendances, il faudra hiérarchiser différemment des objectifs de croissance et de redistribution propres à relever le niveau de vie de la majorité de la population dans tous les pays.
