Soutenabilité sociale - Des Objectifs de Développement Durable aux politiques publiques

Guillaume Allegre

▶ **To cite this version:**

Guillaume Allegre. Soutenabilité sociale - Des Objectifs de Développement Durable aux politiques publiques. OFCE Policy Brief, 2019, 48, pp.1 - 12. hal-03403286

HAL Id: hal-03403286

https://sciencespo.hal.science/hal-03403286

Submitted on 26 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ofce

policy brief

48 | 5 février 2019

SOUTENABILITÉ SOCIALE

*Des Objectifs de Développement Durable aux politiques publiques**

Guillaume Allègre
Sciences Po, OFCE

Le 25 septembre 2015, 193 États membres des Nations Unies ont adopté les Objectifs de développement durable (ODD) pour 2030. Les objectifs sont multiples : bien-être, pauvreté, santé, éducation, égalité des sexes, travail décent et croissance économique, réduction des inégalités, industrie, innovation et infrastructures, villes inclusives, eau propre, énergie propre, biodiversité, changement climatique et la paix, la justice et des institutions fortes. Pour leurs défenseurs, les ODD constituent un changement majeur par rapport aux Objectifs pour le millénaire pour le développement adoptés en 2000, à la fois en termes d'ambition, de concept, d'élaboration et de politique. Toutefois, avec une longue liste d'objectifs, les priorités, les synergies et les arbitrages font défaut. Des politiques bien conçues peuvent établir des synergies pour atteindre simultanément une meilleure protection sociale, un faible taux de chômage et de meilleures conditions de travail. Le modèle nordique constitue un exemple de réussite à cet égard.

Le taux de chômage a retrouvé son niveau d'avant la crise dans l'UE. Toutefois, des différences significatives persistent entre les pays. En particulier, le taux de chômage reste nettement supérieur aux niveaux enregistrés avant 2008 en Grèce, en Espagne et en Italie. En outre, une augmentation des inégalités est observée entre 2008 et 2018 parmi la moitié la plus pauvre de la population y compris dans des pays où le chômage n'a pas augmenté. Au-delà de la reprise de l'emploi, il y a un besoin de justice et de soutenabilité sociale. Ceci pose la question des politiques publiques.

Les inégalités peuvent être réduites par le biais de transferts sociaux. Ceci n'est pas nécessairement mauvais pour la croissance et l'emploi. En outre, l'égalité d'accès aux biens et services publics de haute qualité à un coût faible est un moyen important de promouvoir la cohésion sociale et de réduire les inégalités. En particulier, les dépenses d'investissement social (éducation, santé, logement) sont liées à des taux de chômage moins élevés. L'investissement social réduit les inégalités de revenus sans détériorer l'emploi.

Il est aussi nécessaire d'atténuer les inégalités avant redistribution. La limitation de la dispersion des salaires et des traitements versés avant impôts et transferts est aussi un élément important de la réduction des inégalités de revenus. Les gouvernements et l'UE devraient promouvoir un renforcement des formes coordonnées de négociation et de fixation des salaires, au lieu de mettre en œuvre des politiques qui limitent la couverture des négociations collectives.

Au final, les ODD ont trop d'objectifs pour pouvoir être contrôlés de manière significative. Il convient de souligner les arbitrages entre les différents objectifs et les interrelations entre les objectifs. Des synergies existent entre les objectifs de réduction de la pauvreté, des inégalités et du chômage. À court terme les transferts sociaux et à long terme les investissements sociaux réduisent les inégalités sans effets défavorables sur l'emploi.

* Ce *Policy brief* est la synthèse d'un des chapitres du rapport iASES 2019 (*Independent Annual Sustainable Economy Survey*, précédemment iAGS) publié en janvier 2019. Ont contribué au rapport G. Allègre, C. Blot, B. Ducoudré, J. Creel, M. Dauvin, A. Gueret, L. Kaaks, P. Malliet, H. Périvier R. Sampognaro, A. Saussay, X. Timbeau ainsi que l'IMK (Berlin), ECLM (Copenhagen) et AKW (Vienne).

Le 25 septembre 2015, 193 États membres des Nations Unies ont adopté les Objectifs de développement durable (ODD) pour 2030. À l'époque, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a qualifié l'agenda de « vision universelle, intégrée et transformatrice pour un monde meilleur » (ONU, 2015a). L'agenda définit 17 objectifs et 169 cibles pour réaliser des progrès économiques, sociaux et environnementaux. Ou, comme indiqué dans le préambule de la résolution, le « programme est un plan d'action pour les peuples, la planète et la prospérité ». Il souligne les « liens et la nature intégrée des Objectifs de développement durable » et la participation nécessaire « de tous les pays, de toutes les parties prenantes et de tous les peuples » (ONU, 2015b). Les objectifs sont variés : bien-être, pauvreté, santé, éducation, égalité des sexes, travail décent et croissance économique, réduction des inégalités, industrie, innovation et infrastructures, villes inclusives, eau propre, énergie propre, biodiversité, changement climatique et la paix, la justice et des institutions fortes. Nous discuterons ici des objectifs liés à l'emploi, à la pauvreté et aux inégalités dans une perspective européenne.

Les marchés du travail européens s'améliorent. En moyenne, les taux de chômage dans les pays européens ont retrouvé leurs niveaux d'avant la crise : au deuxième trimestre 2018, le taux de chômage était de 6,8%, le même niveau qu'au deuxième trimestre 2008. Toutefois, il existe des différences significatives du chômage dans l'Union européenne et en particulier dans la zone euro. D'une part, le taux de chômage est maintenant à un niveau inférieur à celui de 2008 dans quinze États membres de l'UE ; en particulier, les pays d'Europe de l'Est fonctionnent, à quelques exceptions près, presque à pleine capacité ; et dans des pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas, il a été question de pénuries de main-d'œuvre dans certaines régions. En revanche, le chômage reste nettement supérieur aux niveaux enregistrés avant la crise en Grèce, en Espagne et en Italie, où la crise de la dette souveraine a été particulièrement sévère. Cela se traduit par une augmentation des inégalités entre 2008 et 2018 parmi la moitié la plus pauvre de la population (mesurée par le ratio D6 / D1), notamment en Italie, mais également en Grèce et en Espagne. L'aggravation des inégalités au bas de la répartition ne se limite pas aux pays les plus touchés par la crise financière : entre 2008 et 2017, le taux de pauvreté a augmenté dans 19 des 27 pays de l'UE. La Suède et les Pays-Bas ont connu certaines des augmentations les plus fortes, alors que le chômage n'a pas augmenté dans ces deux pays au cours de la période, ce qui pose la question des politiques publiques. Au-delà de la reprise du marché du travail, il y a un besoin de justice et de soutenabilité sociale ; mais les moyens de les mesurer manquent.

Une première partie de cette note traitera de la force et des limites des ODD. Nous soutiendrons qu'ils sont ambitieux mais veulent trop entreprendre. Nous discuterons ensuite des synergies entre les objectifs sociaux et économiques et d'emploi. Les synergies et les arbitrages sont malheureusement absents du cadre des ODD. La troisième section traite des politiques qui concilient faible taux de chômage et faibles inégalités. Enfin, nous discutons de la nécessité de mesurer les inégalités globales au niveau européen.

Forces et limites des ODD

Pour leurs défenseurs, les ODD constituent un changement majeur par rapport aux Objectifs pour le millénaire pour le développement (OMD) adoptés en 2000, à la fois en termes d'ambition, de concept, d'élaboration et de politique (Fukuda-Parr, 2016).

1. Cela constitue un moyen important de prévoir les indicateurs des Objectifs de développement durable (Sustainability Development Goals, SDGs).

2. Les méthodologies utilisées pour calculer les prévisions du taux de pauvreté et des émissions de CO_2 sont détaillées et décrites aux chapitres 2 et 3 du rapport iASES 2019.

Premièrement, les ODD sont plus exhaustifs. Les ODD ont beaucoup plus de cibles (169) que les OMD, qui ne comptaient que 21 cibles. Cela reflète une portée beaucoup plus grande. Les OMD se sont concentrés sur la pauvreté et sa réduction ; les ODD concernent le développement durable, y compris la durabilité sociale, environnementale et économique. Selon Martens (2016), cette approche offre la possibilité de répondre de manière intégrée aux problèmes mondiaux urgents. Pour Fukuda-Parr (2014), la focalisation limitée des OMD a eu la conséquence inattendue de détourner l'attention d'autres questions et objectifs importants. En revanche, les Objectifs de développement durable sont censés saisir les interconnexions entre les problèmes et encourager les approches intégratives et systémiques des problèmes mondiaux.

Deuxièmement, les ODD sont universels. Les OMD étaient essentiellement un programme d'aide Nord-Sud dans le cadre d'une relation « donateurs-bénéficiaires » : les objectifs ne concernaient que les pays en développement, alors que les pays développés fournissaient un financement et des transferts technologiques. À l'inverse, de nombreux engagements dans les Objectifs de développement durable s'appliquent maintenant aux États, quel que soit leur niveau de développement, bien que certains objectifs restent toujours pertinents surtout pour les pays les moins avancés (par exemple, « éliminer la faim »). En outre, les Objectifs de développement durable ne suivent pas une approche unique : ils prennent en compte différentes capacités et circonstances nationales et locales et encouragent la formulation d'objectifs au niveau national.

Troisièmement, les ODD sont inclusifs. Ils ont été rédigés à l'issue d'un processus de débats multipartites. Alors que les OMD ont été critiqués pour avoir été définis par des technocrates (le personnel des Nations Unies) dans une salle fermée, les ODD ont été formulés après une négociation politique entre les États et la participation des parties prenantes. Neuf secteurs de la société (femmes, enfants et jeunes, peuples autochtones, organisations non gouvernementales, autorités locales, travailleurs et syndicats, entreprises et industrie, communauté scientifique et technologique, agriculteurs) ont participé au processus de rédaction des ODD. Cela explique en partie pourquoi les ONG ont généralement accueilli favorablement l'agenda 2030. Les ONG se félicitent notamment de la reconnaissance des indicateurs alternatifs à la croissance économique. La croissance économique avec un travail décent pour tous est un objectif parmi 17 autres.

Bien que l'agenda 2030 ait ses partisans, il a également été fortement critiqué. Juste après l'adoption de la résolution des Nations Unies, William Easterly (2015) a qualifié les Objectifs de développement durable de « insensés, rêveurs, brouillés ». Pour Easterly, les OMD étaient attractifs parce qu'ils étaient précis et mesurables. Au contraire, les ODD sont « ellement encyclopédiques que tout est prioritaire, ce qui veut dire que rien n'est prioritaire », les promesses sont « soit incommensurables, soit impossibles à atteindre ».

En 2016, le Groupe de travail inter-institutions et d'experts sur les indicateurs relatifs aux Objectifs de développement durable ont proposé un ensemble d'indicateurs censés être perfectionnés chaque année. La liste comprend maintenant 232 indicateurs. Cela représente une augmentation considérable par rapport aux 60 indicateurs associés aux OMD. Pour la cible 1.4, il a proposé deux indicateurs : 1.4.1 est la « proportion de la population vivant dans des ménages ayant accès aux services de base » et 1.4.2 est la « proportion de la population adulte totale ayant des droits fonciers garantis ». Malgré le nombre élevé d'indicateurs, ces deux indicateurs ne répondent en réalité que partiellement à la cible 1.4. De plus, le terme « services de base » dans l'indicateur 1.4.1. reste trop vague pour être opérationnalisé. Certains objectifs sont mesurables mais inaccessibles sans changements radicaux de la politique

qui ne sont pas à l'ordre du jour. Par exemple, la cible 1.2. déclare : « D'ici 2030, réduire au minimum de moitié la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges vivant dans la pauvreté dans toutes ses dimensions, conformément aux définitions nationales ». L'indicateur 1.2.1 est « la proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté national, par sexe et par âge ». Dans l'Union européenne, le seuil de pauvreté est défini à 60% du revenu disponible égalisé médian. Entre 2005 et 2017, le taux de pauvreté moyen dans l'Union européenne a oscillé entre 16,4 % (2009) et 17,3% (2016). Réduire de moitié le taux de pauvreté dans l'ensemble de l'Union européenne exigerait des changements radicaux dans la formation des salaires, la protection sociale, les systèmes d'imposition et de prestations, etc., qui ne figurent pas à l'ordre du jour. En 2017, même la République tchèque, qui affichait le taux de pauvreté le plus bas de l'UE avec 9,1 %, n'était pas en ligne avec l'objectif.

Fukuda-Parr (2016) voit la sélectivité, la simplification et l'adaptation nationale comme des pièges potentiels dans la mise en œuvre des ODD. Avec 17 objectifs, 169 cibles et 232 indicateurs, certains attireront inévitablement plus d'attention politique que d'autres. Les gouvernements négligeront les objectifs trop contraignants (l'Arabie saoudite a voté pour le texte qui inclut « mettre fin à toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et des filles partout » comme l'un de ses objectifs). Comme il a été démontré ci-dessus pour l'objectif 1.4, les objectifs sont souvent complexes. Pour choisir des indicateurs pertinents, il faut les simplifier, avec le risque que la simplification excessive supprime les qualificatifs importants. Selon Fukuda-Parr, le troisième piège potentiel est l'adaptation nationale, qui peut réduire la pression politique exercée sur les gouvernements nationaux. On peut ajouter que l'un des avantages de la fixation d'objectifs internationaux est la standardisation de la production statistique. Cet avantage disparaît si les objectifs sont adaptés au niveau national. La création du groupe d'experts sur les indicateurs et la production d'un cadre d'indicateurs mondiaux n'abordent que partiellement ce problème (par exemple, la définition des « services de base » peut différer d'un pays à l'autre).

Dans son préambule, la résolution indique que les Objectifs de développement durable sont « intégrés et interdépendant ». Cependant, ce point est quelque peu perdu dans la liste exhaustive d'objectifs, de cibles et d'indicateurs. Certains objectifs peuvent renforcer d'autres objectifs (par exemple, une éducation de qualité pour tous et éliminer la pauvreté et la faim), mais d'autres peuvent contrecarrer d'autres objectifs (accès à l'énergie pour tous et lutte contre le changement climatique). Avec une longue liste d'objectifs, les priorités, les synergies et les arbitrages font défaut. En bref, ce qui manque, c'est un cadre intégré. La mesure des stocks de capital offrirait un tel cadre. Il faudrait mesurer le capital naturel, humain, social et physique pour mesurer la durabilité. Si le développement durable est défini comme répondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs, la mesure des stocks de capital a alors un sens. Dans ce contexte, la durabilité implique qu'une diminution d'un type de capital (par exemple, le capital naturel) doit être compensée par une augmentation d'autres types de capital (par exemple, le capital humain ou physique). Le principal avantage de cette approche est d'être véritablement intégrée. Les compromis sont mesurés avec un système de prix et sont donc quantifiés. L'approche du capital a aussi ses limites: il faut évaluer de nombreux actifs pour lesquels il n'existe aucun marché (par exemple, la biodiversité); même lorsqu'il existe des valeurs de marché, elles ne reflètent pas nécessairement la manière dont les différents actifs sont importants pour le bien-être futur ; il est également nécessaire d'évaluer la substituabilité entre les différentes formes de capital, ce qui peut être limité. En outre, tous les aspects pertinents ne peuvent pas être transformés en une forme de capital, en particulier ceux attribués à la qualité de la vie.

Malgré leurs limites, les Objectifs de développement durable gagnent du terrain. Les ODD ont créé un langage commun utilisé par les organisations internationales, les gouvernements, les ONG et le secteur privé. Ils sont devenus un point focal. Certains pays (Mexique, Colombie, Finlande) utilisent les ODD pour évaluer leur budget ou leur politique budgétaire (Hege, 2018). Les acteurs non gouvernementaux s'approprient et se mobilisent autour des ODD (Hege et Damailly, 2017). Les ODD ont créé une base commune à la fois inclusive et participative. Grâce à la mobilisation autour des ODD, une attention est accordée aux résultats qui vont au-delà des résultats économiques standard. Cependant, on peut craindre que les Objectifs de développement durable soient utilisés pour évaluer les résultats des décisions politiques plutôt que comme des intrants susceptibles d'influencer les décisions politiques. Tant que les objectifs de développement durable ne figureront pas au sommet de l'agenda politique, ils constitueront davantage un exercice de façade qu'un outil permettant d'atteindre l'objectif global, à savoir le bien-être des générations actuelles et futures.

Synergies

Les décideurs doivent être conscients des arbitrages et des synergies possibles entre les Objectifs de développement durable. Le tableau 1 illustre certaines de ces synergies entre les objectifs discutés dans le présent document. Pour une discussion sur les synergies et les compromis entre l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique et le développement durable, voir IPPC (2018).

Table 1. **Synergies entre emploi, objectifs sociaux et croissance économique**

	Pauvreté/ Inégalité	Emploi / Chômage	Éducation	Inégalité femmes-homme	Croissance
Pauvreté/Inégalité					
Emploi/Chômage	**0**				
Éducation	**+**	**+**			
Inégalité femmes-homme	**++**	**+**	**+**		
Croissance	**0**	**0/+**	**+**	**0**	

Interprétation : + =existence de synergies ; 0 = relation ambiguë ou inexistante.

La relation entre la pauvreté et les résultats sur le marché du travail (emploi/chômage) est ambiguë. D'une part, les chômeurs ont tendance à être plus pauvres : toutes choses étant égales par ailleurs, une réduction du chômage devrait réduire la pauvreté. Une réduction du chômage obtenue par une réduction de l'écart de production (croissance supérieure à la croissance potentielle) réduira la pauvreté et les inégalités. Cependant, les choses ne sont pas toujours égales par ailleurs. Les politiques qui favorisent l'emploi à tout prix, *via* la promotion des emplois précaires et faiblement rémunérés (par exemple les mini-jobs en Allemagne) ont tendance à accroître la pauvreté et les inégalités.

L'éducation et la réduction de la pauvreté sont généralement perçues comme se renforçant mutuellement. Il a été démontré que la pauvreté avait un impact sur les résultats scolaires des enfants et augmentait ainsi leur probabilité de rester pauvre à l'âge adulte. Les personnes plus instruites ont une plus grande probabilité d'être employées et de gagner des revenus plus élevés. Cependant, des mises en garde doivent être introduites. Premièrement, le changement technologique favorisait autrefois les compétences : il réduisait la demande de main-d'œuvre peu qualifiée et augmentait la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée. L'effort d'éducation

était alors une réponse adéquate au progrès technologique. Aujourd'hui, le progrès technique semble biaisé en défaveur des emplois routiniers et favorise la polarisation sur le marché du travail : elle favorise les professions traditionnellement peu ou moyennement qualifiées et réduit la demande de main-d'œuvre dans les professions de niveau moyen, en moyenne plus routinières. Cependant, ce sont les travailleurs peu qualifiés qui ont été les plus touchés, car la concurrence pour leur emploi a augmenté – peut-être en même temps que la complexité de ces emplois. Par conséquent, l'amélioration des compétences semble toujours être la solution, même si elle pourrait être moins efficace qu'auparavant. Deuxièmement, l'éducation ne peut avoir un impact qu'à long terme sur la pauvreté et que si son objectif est de réduire le nombre de personnes qui quittent le système éducatif avec peu de compétences.

La lutte contre l'inégalité femmes-hommes et celle contre la pauvreté et l'inégalité se renforcent mutuellement. Les pays où les inégalités de genre sont faibles présentent également des niveaux de pauvreté et d'inégalité faibles. La promotion de l'emploi des femmes avec enfants réduit la pauvreté et les inégalités entre les sexes. Les femmes seules avec des enfants courent généralement un risque élevé de pauvreté, qui diminue quand elles peuvent combiner garde et travail rémunéré. Nous avons vu que l'augmentation de l'éducation des femmes explique en partie l'augmentation de leur participation au marché du travail.

La relation entre l'inégalité et la croissance est complexe. Longtemps on a supposé que l'inégalité était bonne pour la croissance, principalement pour des raisons incitatives. On pensait qu'il y avait un compromis entre égalité et efficacité (Okun, 1975). Plus récemment, Stiglitz (2012) a mis l'accent sur le prix de l'inégalité : il suggère que l'inégalité induit la recherche de rente, ce qui est mauvais pour la croissance. La littérature empirique trouve des résultats mitigés. Les travaux récents du FMI et de l'OCDE ont conclu que les taux de croissance économique des pays où les inégalités de revenus étaient les plus fortes au cours des dernières décennies étaient inférieurs à ceux des pays où les inégalités de revenus étaient plus faibles (FMI, 2015 ; OCDE, 2015). Dans un article récent utilisant des données américaines, Der Weide et Milanovic (2018) constatent que l'inégalité est mauvaise pour la croissance ultérieure du revenu des pauvres, mais qu'elle contribue à la croissance des riches.

Politiques publiques : comment concilier faible chômage et faibles inégalités ?

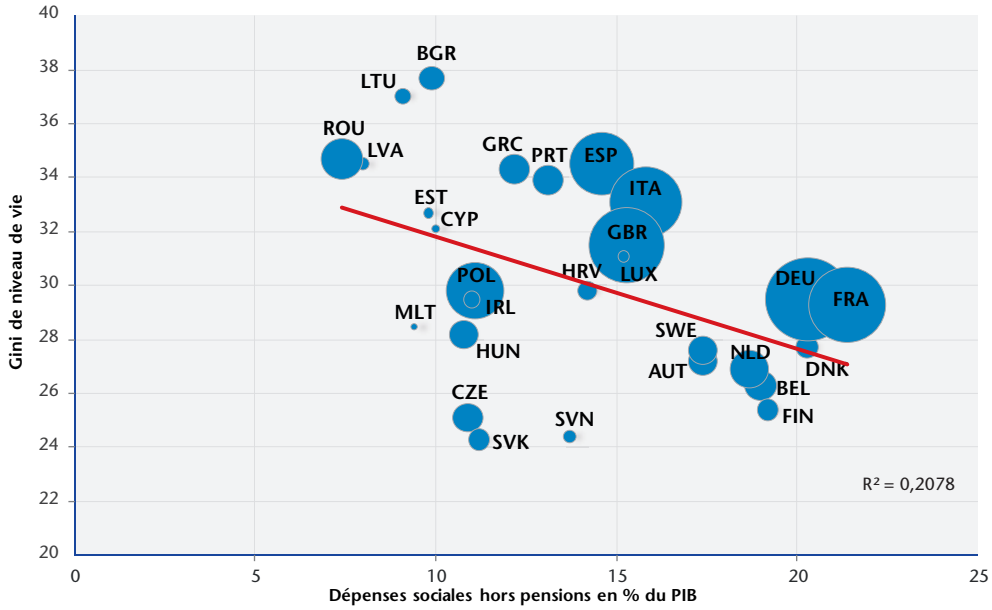
Le chômage et les inégalités sous toutes ses formes peuvent être combattus en même temps. Le modèle nordique (Danemark, Suède, Finlande) obtient une faible proportion de bas salaires et un taux de chômage modéré. Cela indique que des politiques bien conçues peuvent établir des synergies pour améliorer la protection sociale, et atteindre un faible taux de chômage et des conditions de travail équitables simultanément.

Le chômage reste supérieur aux niveaux d'avant la crise dans un certain nombre de pays européens où l'écart de production n'a pas été comblé. Une réduction de l'écart de production diminuerait le chômage et les inégalités (iASES, 2019). La politique monétaire a atteint ses limites et devrait être complétée par des politiques budgétaires. Les règles fiscales européennes actuelles sont trop rigides et procycliques. L'adoption d'une règle d'or des finances publiques selon laquelle l'investissement public net est déduit des déficits structurels permettrait une incitation à l'investissement public, et notamment des investissements dans des infrastructures publiques pouvant grandement bénéficier à la croissance à long terme (IAGS, 2018).

Réduire les inégalités par le biais de transferts sociaux n'est pas nécessairement mauvais pour la croissance et l'emploi. Les transferts sociaux sont la clé d'une faible inégalité. Le graphique 1 montre comment l'inégalité est liée au montant des dépenses sociales dans l'Union européenne : comme attendu, les inégalités sont moins importantes dans les pays où les dépenses sont élevées. Le graphique 2 montre que les dépenses sociales ne sont pas liées à un chômage plus élevé. Le chômage est faible dans certains pays à dépenses élevées (Allemagne, Danemark, Pays-Bas) et plus élevé dans les pays à faible consommation (Espagne, Grèce).

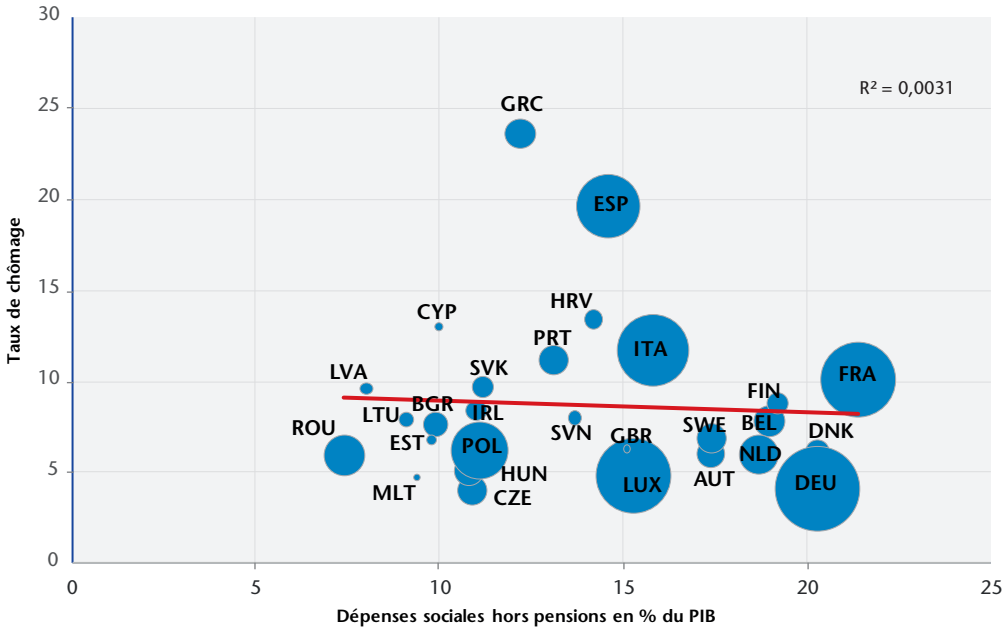
Comme indiqué dans le rapport IAGS 2018, la limitation de la dispersion des salaires et des traitements versés avant impôts et transferts est un élément important de la réduction des inégalités de revenus. Des recherches menées par le FMI (Jaumotte et Osorio-Buitron, 2015), entre autres, ont montré en panel une corrélation négative évidente entre pays et dans le temps, entre inégalité des salaires du marché et la part des travailleurs syndiqués. La densité des syndicats et la couverture des négociations collectives ont été régulièrement affaiblies dans la plupart des pays de l'UE, mais pas dans tous (Watt 2017). Cela reflète en partie des tendances de long-terme telles que le déclin de l'industrie manufacturière. Mais des tentatives proactives ont également été menées pour réduire la portée des conventions collectives par les gouvernements nationaux et, en particulier depuis la crise économique et financière, par des initiatives coordonnées et imposées par l'UE dans le cadre de programmes de sauvetage (Müller et Schulten 2016). Les gouvernements et l'UE devraient plutôt promouvoir un renforcement des formes coordonnées de négociation et de fixation des salaires. Il est clair que ces formes devront prendre en compte les configurations institutionnelles développées historiquement. Dans certains pays, on pourrait par exemple avoir davantage recours aux extensions légales des accords conclus au niveau sectoriel. Dans d'autres, les augmentations appropriées du salaire minimum légal seront plus importantes. Les systèmes coordonnés ont tendance à produire une plus grande égalité salariale et sont associés à des performances macroéconomiques au moins aussi bonnes, sinon meilleures, que les systèmes décentralisés (pour des analyses d'une littérature abondante et de preuves empiriques, voir Watt, 2017).

Graphique 1. **Dépenses sociales et inégalités, Union européenne 2016**



Source : Eurostat, calculs de l'auteur.

Graphique 2. **Dépenses sociales et chômage, Union européenne 2016**



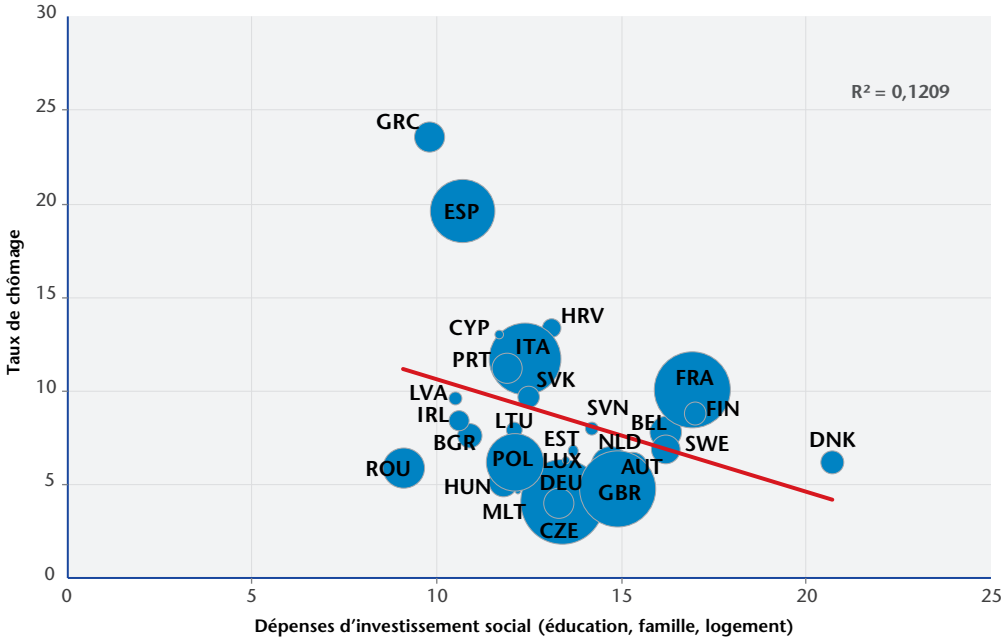
Source : Eurostat, calculs de l'auteur.

Comme nous l'avons montré ci-dessus, les transferts sociaux ont un effet positif marqué sur la réduction des inégalités. En outre, l'égalité d'accès aux biens et services publics de haute qualité à un coût faible ou réduit est un moyen important de promouvoir la cohésion sociale et de réduire les inégalités. Cela est particulièrement vrai pour les services qui, s'ils étaient laissés sur le marché, auraient tendance à nuire de manière disproportionnée aux personnes déjà désavantagées. L'exemple le plus évident en est certainement l'accès à l'éducation, en particulier la scolarisation précoce. Mais cela s'applique aussi aux services dont l'accès est indépendant du revenu (1) ou supérieur pour les ménages à revenus faibles et moyens (2). Le soutien à la recherche fondamentale, qui générera des niveaux de vie plus élevés à long terme pour tous les citoyens, serait un exemple du premier, les transports publics du second. Certains services publics, par exemple culturels ou l'enseignement supérieur, bénéficient davantage aux plus aisés. Dans ce cas, il est plus difficile de déterminer l'impact de leur financement public sur les inégalités, compte tenu du fait que les plus aisés contribuent davantage aux finances publiques, notamment du fait de l'impôt progressif sur le revenu. La fourniture publique de services sociaux ne garantit pas seulement l'égalité d'accès mais est aussi souvent efficace. Par exemple, l'offre publique d'éducation élimine la sous-éducation due à l'imperfection des marchés financiers qui limite la capacité des ménages à s'endetter pour financer leurs dépenses d'éducation. De plus, la fourniture publique de services est souvent plus efficace que la fourniture privée dans les domaines où nous souhaitons que tout le monde ait accès de toute façon (santé, éducation, etc.). Cela nécessite une supervision constante des secteurs publics afin de maintenir, voire améliorer leur productivité.

Les taux de chômage des travailleurs à faible niveau d'éducation sont nettement plus élevés que ceux à niveau d'éducation élevé. Ce fossé s'est creusé pendant la crise, mais il existait aussi avant la crise. Les recherches confirment que, par exemple, l'amélioration des compétences des jeunes peu scolarisés sont un moyen d'améliorer leurs perspectives d'emploi ainsi que leurs revenus (McIntosh, 2004). L'intensification des efforts visant à améliorer les compétences des travailleurs et des chômeurs peu

instruits devrait donc constituer une priorité des politiques européennes du marché du travail. Plus généralement, les dépenses d'investissement social sont liées à des taux de chômage moins élevés (graphique 3). Le lien pourrait être surestimé par les performances de l'Espagne et de la Grèce : le lien est supposé être un lien à long terme et les résultats du chômage de l'Espagne et de la Grèce (entre autres) sont dus à de mauvaises performances macro-économiques qui ont créé un important écart de production. Le lien entre investissement social et inégalité illustré par le graphique 4 est plus fort et plus robuste (l'inégalité des revenus est plus stable ; elle résulte de forces de long terme). Il semble bien que l'investissement social réduit les inégalités de revenus sans détériorer l'emploi.

Graphique 3. **Dépenses d'investissement social et taux de chômage, 2016**



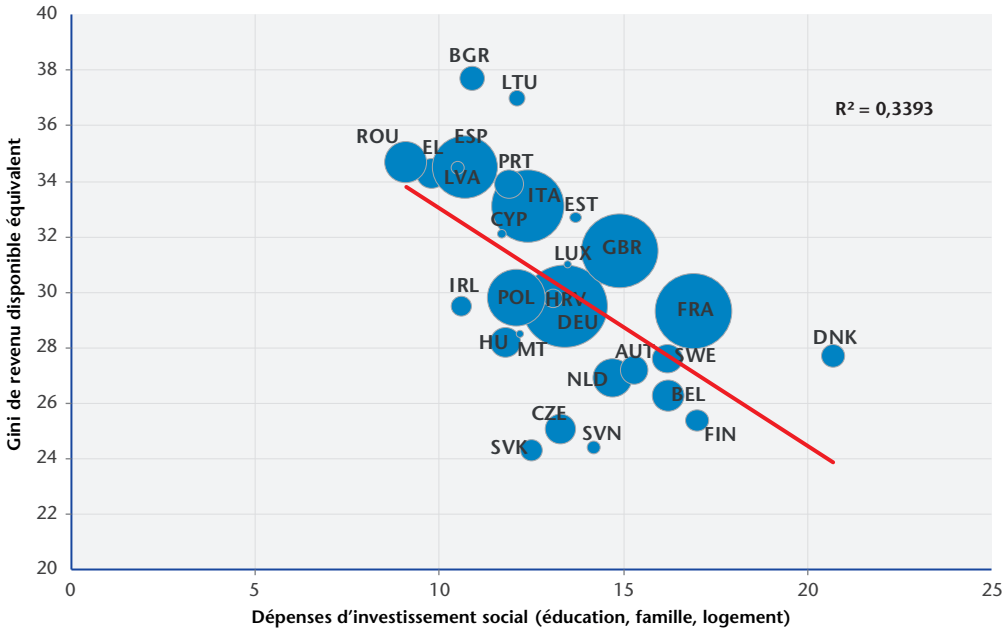
Source : Eurostat, calculs de l'auteur.

Inégalités : une perspective européenne

Dans le préambule du traité instituant la Communauté économique européenne, les chefs d'État et de gouvernement ont déclaré qu'ils étaient « résolus à assurer le progrès économique et social de leurs pays par une action commune visant à éliminer les barrières qui divisent l'Europe ». L'article 117 ajoute que « les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès ». Cependant, les inégalités sont toujours considérées comme un phénomène national, mesuré séparément dans chaque pays.

Chaque année, Eurostat mesure les inégalités de niveau de vie dans les différents États membres de l'UE en utilisant l'indice de Gini ou d'autres mesures d'inégalité (parts de chaque décile, taux de pauvreté, etc.). L'institution calcule ensuite la moyenne de ces indices pour refléter l'ampleur des inégalités dans l'Union européenne. En 2016, la moyenne de Gini dans l'UE était de 0,308, ce qui place l'UE loin en dessous des États-Unis (0,391).

Graphique 4. **Dépenses d'investissement social et inégalités, 2016**



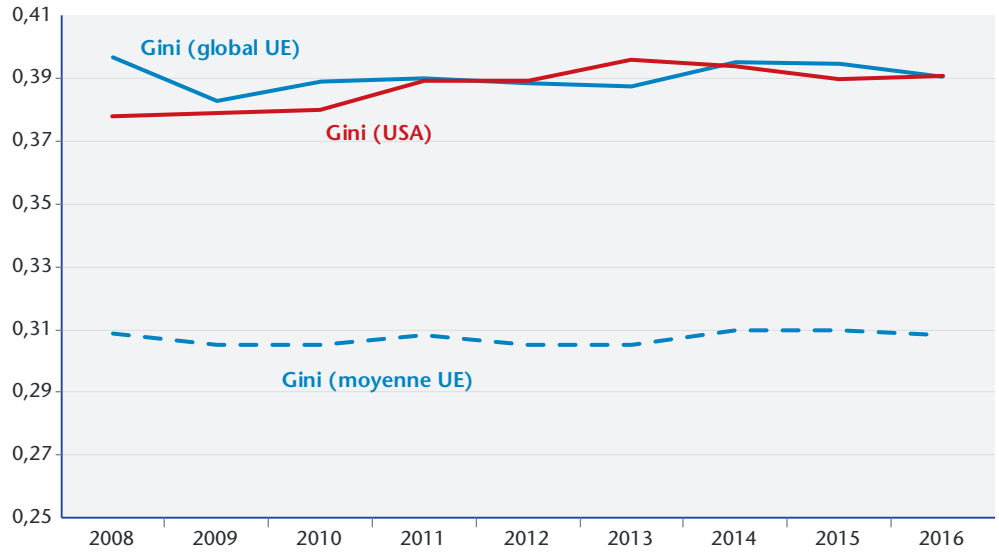
Source : Eurostat, calculs de l'auteur.

Cependant, Eurostat ne calcule pas les inégalités entre les citoyens européens : que seraient les inégalités si les barrières nationales étaient éliminées et si les inégalités étaient calculées au niveau européen de la même manière que l'on calcule les inégalités au sein de chaque pays ? Il pourrait sembler légitime de calculer de la sorte l'inégalité entre les citoyens européens dans la mesure où l'Union européenne constitue une communauté politique dotée de ses propres institutions (Parlement, exécutif, etc.).

La base de données EU-SILC, qui fournit le revenu disponible équivalent (en parité de pouvoir d'achat) d'un échantillon représentatif de ménages dans chaque pays européen, permet un tel calcul. Il en résulte que le niveau global d'inégalité en 2016 dans l'Union européenne est identique à celui observé aux États-Unis (graphique 5). Quelle conclusion faut-il tirer ? Si l'on voit le verre à moitié vide, on peut souligner que les inégalités européennes sont du même niveau que le pays développé le plus inégalitaire au monde. Si l'on voit le verre à moitié plein, on peut souligner que l'Union européenne ne constitue pas une nation avec des transferts sociaux et fiscaux, qu'elle s'est élargie récemment à des pays beaucoup plus pauvres et que malgré tout, les inégalités n'y sont pas supérieures qu'aux États-Unis.

Jusqu'ici, l'Union européenne a fait de l'ouverture des frontières son principal instrument pour réduire les inégalités en Europe. Mais si l'ouverture des frontières peut aider au rattrapage des pays les moins aisés de l'Union (notamment la Bulgarie et la Pologne), elle peut aussi peser sur les inégalités au sein des pays. Or, il n'existe jusqu'ici pas de politique sociale européenne. Ce domaine relève avant tout de la compétence des États. Malheureusement, l'ouverture des frontières exacerbe la concurrence sociale et fiscale plutôt qu'elle ne favorise l'harmonisation. Ainsi les taux marginaux supérieurs d'IRPP et d'IS ont largement chuté depuis le milieu des années 1990 tandis que le taux de TVA a augmenté (Allègre et Pellefigue, 2018).

Graphique 5. **Inégalité du revenu disponible équivalent en Europe et aux États-Unis, 2008-2016**



Source : EU-SILC, calculs de l'auteur.

Conclusion

Les ODD ont trop d'objectifs et d'indicateurs pour pouvoir être contrôlés de manière significative. Pour des raisons politiques, il convient de souligner les interrelations entre les différents objectifs. Nous avons montré que des synergies existaient entre les objectifs de réduction de la pauvreté, des inégalités et du chômage. À court terme les transferts sociaux et à long terme les investissements sociaux réduisent les inégalités sans effets défavorables sur l'emploi. ■

Références

Allègre G. et J. Pellefigue, 2018, « Quel rôle peut jouer l'Europe dans l'imposition des multinationales ? », *Revue de l'OFCE*, n° 158.

Akerlof G. A., 1978, « The Economics of 'Tagging' as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning », *The American Economic Review*, vol. 68, n° 1.

Der Weide R. et B. Milanovic, 2018, « Inequality is Bad for Growth of the Poor (but Not for That of the Rich) », *The World Bank Economic Review*, 1-24.

Easterly W., 2015, « The SDGs Should Stand for Senseless, Dreamy, Garbled », *Foreign Policy*, 28 septembre.

Fukuda-Parr S., 2014, « Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences », *Journal of Human Development and Capabilities,* vol. 15, n° 2-3, pp. 118-131.

Fukuda-Parr S., 2016, « From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development », *Gender & Development*, Vol. 24, n° 1.

Hege E., 2018, « High-Level Political Forum 2018 : unsatisfying result », *Iddri blog*, 26 juillet.

Hege E. et D. Damailly, 2017, « How do NGOs mobilize around the SDGs and what are the ways forward? », *IDDRI working paper*.

IAGS, 2018, *Repair the roof when the sun is shining*. IRL : https://www.iags-project.org/documents/iAGS-2018_Repair%20the%20roof%20when%20the%20sun%20is%20shining_04-12.pdf

IPCC, 2018, *Global warming of 1.5*°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty by V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield (eds.)]. À paraître.

IMF, 2015, « Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective », *IMF Staff Discussion Note*, n° 13.

Jaumotte F. et C. Osorio Buitron, 2015, « Inequality and Labor Market Institutions », *IMF Staff Discussion Note,* SDN/15/14.

Martens J., 2016, « The 2030 Agenda—A new start towards global sustainability? », in *Spotlight on Sustainable Development 2016*, Report by the Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development.

McIntosh S., 2004, *Further Analysis of the Returns to Academic and Vocational Qualifications*, Centre for the Economics of Education, Londres.

Müller T et Schulten T., 2014, « European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining », in: Lehndorff, S. (ed.), *Divisive integration: The triumph of failed ideas in Europe – revisited*, Bruxelles, ETUI, 331-363.

OECD, 2015, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing.

Okun A., 1975, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, The Brookings Institution.

Stiglitz J., 2012*, The Price of Inequality*, Norton & Company

UN, 2015a, « Historic New Sustainable Development Agenda Unanimously Adopted by 193 UN Members », *UN Press Release*, n° 25/09/2015.

UN, 2015b, « Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development », in *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*.

Pour citer ce document :

Guillaume Allègre, 2019, « Soutenabilité sociale : des Objectifs de Développement Durable aux politiques publiques », *OFCE Policy brief* ***48***, 5 février.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2019 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.