

Pauvreté et inégalités à l'horizon 2030

Ravi Kanbur

TRADUCTION **Philolingua**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2019/1 Printemps**, PAGES 71 À 82
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037300003

DOI 10.3917/pe.191.0071

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-1-page-71?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Pauvreté et inégalités à l'horizon 2030

Par **Ravi Kanbur**

Ravi Kanbur est professeur de relations internationales et d'économie à l'université Cornell (États-Unis). Il a occupé différentes fonctions à la Banque mondiale, dont celle d'économiste en chef pour l'Afrique.

Traduit de l'anglais par Philolingua.

Grâce à une forte croissance économique, la pauvreté tend à baisser au niveau mondial. La tendance est toutefois insuffisante pour éradiquer la pauvreté à l'horizon 2030. Pour ce faire, il faudrait que la croissance augmente encore et que les inégalités se réduisent. Les dimensions non économiques du bien-être, comme l'éducation et la santé, doivent également être prises en compte, ce qui suppose notamment que les États soient en capacité d'investir dans les infrastructures publiques.

politique étrangère

Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont été adoptés par la communauté internationale en 2000. Ils identifiaient alors les buts à atteindre en matière de bien-être et de progrès pour 2015. À cette date, une nouvelle phase de détermination d'objectifs mondiaux a été lancée avec les Objectifs de développement durable (ODD), pour l'horizon 2030. À l'origine, les OMD étaient huit ; le chiffre est passé à 17 pour les ODD. Les ODD ont, en outre, été définis plus précisément par plus de 200 indicateurs. Avantages et inconvénients de cet élargissement du champ d'application ont été discutés dans une publication co-écrite par l'auteur du présent article, Ebrahim Patel et Joseph Stiglitz¹.

Nous nous intéresserons surtout ici à une partie des ODD, ceux qui touchent à la réduction de la pauvreté et des inégalités. Les progrès réalisés jusqu'à présent seront analysés, et les chances d'atteindre les objectifs fixés pour 2030 évaluées. La réduction de la pauvreté était le but principal des OMD et elle figure toujours au premier rang des ODD. Ainsi, d'ici

1. R. Kanbur, E. Patel et J. E. Stiglitz, «Sustainable Development Goals and the Measurement of Economic and Social Progress», in J. E. Stiglitz, J.-P. Fitoussi et M. Durand (dir.), *For Good Measure: Advancing Research on Well-Beyond Metrics Beyond GDP*, Paris, Éditions de l'OCDE, 2018, disponible sur : <<http://policydialogue.org>>.

un peu plus de dix ans, l'extrême pauvreté est-elle censée être complètement éradiquée. Les inégalités de revenus n'étaient pas incluses dans les OMD, mais sont mentionnées explicitement dans les ODD. L'objectif 10.1 prévoit : « D'ici à 2030, assurer progressivement et durablement une croissance des revenus des 40 % de la population les plus pauvres à un rythme plus rapide que celle du revenu moyen national. » Bien entendu, les revenus ne constituent qu'une seule des dimensions du bien-être. Les ODD, comme les OMD, insistent sur des dimensions non économiques, comme la nutrition (ODD2), la santé (ODD3), et l'éducation (ODD4). Ces dimensions seront également évoquées ici, mais on étudiera d'abord les évolutions de la pauvreté en termes monétaires.

La fin de la pauvreté monétaire ?

Quel sera le seuil de pauvreté mondiale d'ici 2030 et au-delà ? La réponse dépend bien entendu de la façon dont on évalue la pauvreté – ce qui à son tour entraîne des questions techniques sur les normes de comparaison des niveaux de vie dans le temps et l'espace. L'ODD 1.1 définit l'extrême pauvreté comme le fait de vivre avec moins de 1,25 dollar par jour, mais à un taux de change à parité de pouvoir d'achat (PPP) et non au taux de change officiel, ce dernier étant sujet aux influences à court terme du marché des devises. La méthode PPP a ainsi été retenue, bien que les correctifs visant à prendre en compte les écarts de prix entre pays posent problème², et varient au fil du temps. Au moment où la Banque mondiale a publié son évaluation pour l'année 2018, les normes appliquées étaient un niveau de consommation inférieur à 1,90 dollar américain par jour en parité de pouvoir d'achat de 2011. En outre, le taux standard pour « l'élimination » de l'extrême pauvreté a été fixé à moins de 3 % de la population vivant en dessous de ce seuil de pauvreté.

La Banque mondiale³ estime que le taux mondial d'extrême pauvreté est passé de 36 % à 10 % entre 1990 et 2015. Ainsi, l'OMD 1.1, dont l'objectif était de réduire de moitié la population vivant dans un état de pauvreté extrême en un quart de siècle, a très certainement été atteint. À l'avenir, si cette chute du taux de pauvreté (1 % par an) se poursuit, alors l'extrême pauvreté pourrait vraiment être éliminée d'ici 2030. Une simple projection de ce type n'est néanmoins pas possible. Il faut plutôt appliquer les taux de croissance projetés aux distributions existantes, pour en inférer l'évolution de la pauvreté dans les années à venir.

2. A. Deaton, « Measuring Poverty in a Growing World or Measuring Growth in a Poor World », *Review of Economics Statistics*, vol. 87, n° 1, février 2005, p. 1-19.

3. *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*, Washington D.C., Banque mondiale, 2018.

Deux questions se posent dès lors : quelle sera l'évolution de la croissance, et quelles sont les hypothèses retenues en matière de répartition des richesses ? L'approche standard consiste à supposer que la distribution demeurera inchangée. En d'autres termes : tous les revenus augmenteront au même taux, et les inégalités se maintiendront au même niveau. En partant de l'hypothèse que les taux de croissance historiques des années 2000-2015 resteront identiques, la Banque mondiale estime qu'en 2030, le niveau global de pauvreté sera tombé aux alentours de 6 %, soit deux fois l'objectif fixé pour « éliminer » la pauvreté. En clair : soit le taux de croissance devra encore augmenter, soit les inégalités devront connaître une baisse plus rapide, voire les deux à la fois.

Ces projections renvoient au débat « croissance *versus* redistribution », qui est au cœur de l'analyse et des politiques de lutte contre la pauvreté depuis des décennies. Les tenants de la croissance estiment que celle-ci est plus importante que la réduction de la pauvreté. Ils pensent que toute tentative de redistribution a pour effet de ralentir la croissance. Deux réponses sont possibles face à ce sempiternel argument. En premier lieu, les projections de la Banque mondiale démontrent que si l'on imagine un scénario dans lequel « tous les pays ont doublé leur taux régional de croissance au cours des dix dernières années, on ne parvient quand même pas à atteindre l'objectif de 3 %. Ce scénario prédit un taux d'extrême pauvreté de 3,7 % en 2030⁴ ». En second lieu, les recherches les plus récentes suggèrent que des inégalités importantes freinent la croissance, alors que des inégalités réduites favorisent la croissance⁵. Ainsi, la redistribution doit-elle impérativement être mise au cœur de la problématique de la réduction de la pauvreté.

Le débat croissance vs. redistribution

Jusqu'à présent, nous avons évoqué les tendances en matière de pauvreté au niveau mondial. Mais les modèles régionaux et par pays sont tout aussi importants. Andy Sumner⁶ a lancé un grand débat en affirmant qu'il y a 30 ans près de 90 % de la population pauvre du monde vivait dans des pays à faible revenu, alors qu'actuellement les trois quarts des pauvres du monde vivent dans des pays à revenu intermédiaire. Il a donc fallu revoir le critère du revenu par habitant pour l'accès à une aide au développement. En effet, de plus en plus de pauvres vivent dans des États qui se trouvent au-dessus du seuil des pays à faibles revenus, et sont donc traditionnellement exclus des programmes d'aide.

4. *Id.*, p. 24.

5. J. Ostry, P. Loungani et A. Berg, *Confronting Inequality: How Societies Can Choose Inclusive Growth*, New York, Columbia University Press, 2019.

6. A. Sumner, « Where Do the Poor Live? », *World Development*, vol. 40, n° 5, 2012, p. 865-77, disponible sur : <<https://ideas.repec.org>>.

En pratique, la pauvreté semble néanmoins se concentrer dans des pays à faible revenu, principalement en Afrique subsaharienne. En d'autres termes, la communauté internationale est confrontée à une question importante, pour laquelle il n'existe aucune réponse évidente⁷ : l'accent doit-il être mis sur les pays pauvres ou sur les populations pauvres ?

Les inégalités entre et à l'intérieur des États

La principale différence entre les OMD et les ODD a trait à l'introduction de la réduction des inégalités comme objectif mondial majeur. Ce changement résulte d'une grande campagne menée par la société civile⁸. Il n'existe aucun objectif quantitatif en matière de baisse des inégalités – comme c'est le cas pour la réduction de moitié de la pauvreté mondiale entre 1990 et 2015 prévue par les OMD, ou pour la réduction de l'incidence de la pauvreté à 3 % (« éliminer l'extrême pauvreté ») prévue par les ODD. Plus précisément, l'objectif est de réduire le ratio de moyenne globale à la moyenne des 40 % les plus pauvres. Toutefois, en pratique, un certain nombre d'autres mesures de l'inégalité sont employées – comme la part de revenu du premier percentile, ou l'indice de Gini.

Au moins trois raisons expliquent pourquoi il est important de réduire les inégalités. Tout d'abord, on parle là d'une composante inhérente au bien-être de la société : pour tout revenu moyen, une répartition plus équitable des revenus permet un meilleur bien-être social dans une société égalitaire. Ensuite, comme cela a été dit précédemment, la baisse des inégalités est associée à une plus forte croissance⁹. Enfin, la transformation de la croissance en réduction de la pauvreté est plus marquée si le niveau des inégalités est moindre¹⁰.

Comment les inégalités ont-elles évolué pendant la période de référence des OMD – soit 1990-2015, et plus particulièrement au cours des quinze premières années du nouveau millénaire ? Le profil temporel des inégalités aux États-Unis a fait l'objet d'une étude approfondie de Thomas Piketty¹¹. Après

7. R. Kanbur et A. Sumner, « Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty », *Journal of International Development*, vol. 24, n° 6, 2012, p. 686-95, disponible sur : <<https://onlinelibrary.wiley.com>>.

8. M. W. Doyle et J. E. Stiglitz, « Eliminating Extreme Inequality: A Sustainable Development Goal, 2015-2030 », *Ethics and International Affairs*, Carnegie Council, 2014, disponible sur : <www.ethicsandinternationalaffairs.org>.

9. J. Ostry, P. Loungani et A. Berg, *Confronting Inequality: How Societies Can Choose Inclusive Growth*, *op. cit.*

10. F. Bourguignon, « The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods », in T. S. Eicher et S. J. Turnovsky (dir.), *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 2003.

11. T. Piketty, *Le Capital au XXI^e siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013.

avoir connu un déclin régulier à partir de la Seconde Guerre mondiale, les inégalités aux États-Unis sont réapparues brutalement dans les années 1970 et 1980. La part des richesses détenue par le premier percentile est passée de 11 % en 1980 à 20 % en 2014, alors que la part des 50 % les plus pauvres est passée de 20 % à 13 % dans la même période. Des schémas similaires ont été observés dans plusieurs pays européens¹². En Asie, la Banque asiatique de développement a constaté que plus de 80 % de la population des pays en développement d'Asie vivait dans des économies où les inégalités s'étaient renforcées dans les vingt dernières années¹³. Ce qui inclut bien entendu la Chine et l'Inde, mais aussi d'autres pays très peuplés comme le Bangladesh. Si les inégalités n'avaient pas augmenté dans ces pays, la croissance aurait permis à près d'un quart de milliard de personnes de passer au-dessus du seuil de pauvreté dans cette période de vingt années.

La hausse des inégalités n'est pas inexorable, et certaines zones présentent un bilan plus contrasté que d'autres. En Amérique latine, les inégalités se sont réduites au moment où elles augmentaient en Asie. Sur vingt ans, le Brésil, le Mexique, l'Argentine, et globalement la majorité des économies d'Amérique latine, ont connu une chute des inégalités. Par exemple, l'indice de Gini est passé de 0,59 à 0,54 entre 2001 et 2007 au Brésil¹⁴. Les inégalités demeurent importantes, mais il s'agit là d'une baisse significative sur une courte période selon les normes internationales. Cette baisse est d'autant plus frappante si l'on considère la situation antérieure du Brésil (et de l'Amérique latine), où les inégalités étaient fortes et avaient tendance à augmenter. En Afrique subsaharienne, près de la moitié des pays pour lesquels des données sont disponibles présentent une hausse des inégalités, et l'autre moitié affiche une baisse¹⁵. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les inégalités semblent avoir été stables ces dernières années, et ont peut-être même récemment décliné¹⁶. Enfin, en Chine il semblerait que la situation en termes d'inégalité ait connu un renversement au tournant de la première décennie du millénaire¹⁷. Les inégalités à l'intérieur des pays varient donc beaucoup en fonction des politiques nationales mises en œuvre.

12. *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab, 2018, disponible sur : <<https://wir2018.wid.world>>.

13. *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality*, Banque asiatique de développement, 2012, disponible sur : <www.adb.org>.

14. G. Leonardo et N. Lustig, « The Rise and Fall of Inequality in Latin America » in J. A. Ocampo et J. Ros (dir.), *The Oxford Handbook of Latin America Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

15. K. Beegle, L. Christiaensen, A. Dabalen et I. Gaddis, *Poverty in a Rising Africa*, Washington D.C., Banque mondiale, 2016, disponible sur : <<https://openknowledge.worldbank.org>>.

16. N. Krishnan, G. Lara Ibarra, A. Narayan, S. Tiwari et T. Vishwanath, *Uneven Odds, Unequal Outcomes: Inequality of Opportunity in the Middle East and North Africa*, Coll. « Directions in Development: Poverty », Washington D.C., Banque mondiale, 2016, disponible sur : <<https://openknowledge.worldbank.org>>.

17. R. Kanbur, Y. Wang et Z. Xiaobo Zhang, « The Great Chinese Inequality Turnaround », Centre for Economic Policy Research, discussion paper n° 11892, 2017, disponible sur : <<https://cepr.org>>.

Qu'en est-il des inégalités entre pays si l'on prend, par exemple, les États-Unis comme point de référence ? La particularité la plus marquante du dernier quart de siècle a été la croissance remarquable d'un certain nombre de pays asiatiques, avec en chefs de file la Chine et l'Inde. Ainsi la Chine a-t-elle connu une croissance de 10 % ou plus au cours des trente dernières années, alors que les États-Unis, et d'autres pays riches, dépassaient à peine les 3 %. Nombre de pays d'Afrique subsaharienne ou d'Amérique latine ont tiré parti de l'essor de la demande chinoise en matières premières, et ont aussi connu des taux de croissance record. Tout ceci a resserré l'écart entre pays riches et pays pauvres, en dépit de l'effondrement de plusieurs pays africains tombés dans la guerre civile, avec pour effet un arrêt de la croissance – voire pire.

En somme, les inégalités entre les pays sont en baisse du fait de la croissance rapide des grandes économies pauvres. Pour ce qui est des inégalités à l'intérieur même des pays, la tendance varie selon les cas mais, globalement, elle est orientée à la hausse en raison du creusement des inégalités dans les grandes économies. Au final, entre la baisse des inégalités entre pays et la hausse des inégalités à l'intérieur des pays, quelle tendance prévaut ? La réponse est que les inégalités mondiales ont chuté au cours des dernières décennies. Entre 1988 et 2008, l'indice mondial de Gini est passé de 0,722 à 0,705¹⁸.

Le revenu universel de base en question

Les différents États ont réussi à atteindre l'objectif des OMD en matière de pauvreté des revenus, mais analyses et projections démontrent que même des taux de croissance historiquement élevés ne permettront pas d'éradiquer la pauvreté si les inégalités demeurent inchangées ou augmentent. Une forte redistribution des revenus sera impérative pour parvenir à l'objectif des ODD de réduction du taux de pauvreté sous le seuil de 3 %. Certes, dans une grande partie du monde, les inégalités sont en baisse. Mais elles ont augmenté dans les pays où vit la majorité de la population mondiale. En outre, dans les cas où les inégalités ont décliné, ce phénomène doit être attribué à des politiques proactives des gouvernements.

Une grande tendance mondiale ayant des répercussions sur la redistribution est l'évolution des technologies. La demande de main-d'œuvre

18. C. Lakner et B. Milanovic, «Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession», *The World Bank Economic Review*, vol. 30, n° 2, 2016, p. 203-232, disponible sur : <<https://doi.org>>.

non qualifiée diminue avec les nouvelles technologies, en faveur de travailleurs qualifiés et du capital humain. Une « croissance sans emploi » ou, plus techniquement, avec une faible création d'emplois ou une absence de création d'emploi par unité de croissance économique, est l'une des caractéristiques de l'économie mondiale dans des pays aussi différents que l'Inde et les États-Unis. Dans les pays où les salaires peuvent être revus à la baisse, cette tendance technologique aboutit à des salaires qui stagnent, voire régressent, pour la main-d'œuvre non qualifiée. Si les salaires sont rigides, le chômage augmente. Que les salaires baissent ou que le chômage augmente, et les inégalités sont en hausse. Les réponses politiques à ces dynamiques économiques, bénéfiques pour la croissance mais préjudiciables aux inégalités, entrent généralement dans la catégorie de la « pré-répartition » ou de la « redistribution¹⁹ ». Ces deux types d'interventions ont été au cœur de l'atténuation des inégalités en Amérique latine ces vingt dernières années. Une pré-répartition suppose une distribution plus équitable des compétences et du capital humain, par l'intermédiaire d'investissements dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Ces dimensions non économiques du bien-être seront abordées ultérieurement. Elles offrent également des bénéfices indispensables en termes de distribution plus équitable des revenus.

Un nouveau débat sur la redistribution

Si la pré-répartition fait l'objet d'un large consensus politique, le débat est plus animé concernant la redistribution. La question de la redistribution directe est en effet épineuse, qu'il s'agisse des proportions ou des formes qu'elle devrait revêtir. Sur la question de la forme de la redistribution, le débat politique actuel se focalise sur le revenu universel de base (UBI). Il recoupe un débat plus ancien sur l'universalisme, par opposition à des transferts et à une redistribution ciblés.

Des transferts ciblés, dépendant des revenus – par opposition à des transferts inconditionnels et universels – offrent l'avantage d'utiliser les ressources fiscales disponibles de manière efficace pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Un transfert universel inconditionnel est fiscalement plus onéreux pour un même degré de réduction de la pauvreté pécuniaire, puisque que tout le monde bénéficie de la redistribution, indépendamment de son niveau de richesse. L'exposition fiscale du revenu universel de base constituant le principal argument contre cette solution. En revanche, un ciblage précis engendre des coûts, dont une partie

19. R. Kanbur, « On Three Canonical Response to Labor Saving Technical Change », *Vox EU*, 8 janvier 2018, disponible sur : <<https://voxeu.org>>.

pourrait bien ne pas être correctement appréciée²⁰. Ces coûts comprennent les frais administratifs d'identification des pauvres – soit directement soit par l'intermédiaire de corrélats observables de pauvreté ; les frais de promotion du ciblage précis, ce qui peut avoir des effets sur la demande de main-d'œuvre, étant donné le retrait des bénéficiaires comme l'augmentation des revenus de marché ; et les dimensions politiques et économiques, le ciblage créant un fossé entre les destinataires des transferts et ceux qui n'en sont pas.

Au nombre de ces coûts, ceux qui sont liés aux dimensions politiques et économiques sont les moins bien appréciés. Les programmes de ciblage précis, développés par des technocrates en utilisant des intermédiaires pour réduire la pauvreté, sont difficiles à expliquer sur le terrain. Ceux qui ne reçoivent pas d'aide alors qu'ils se considèrent comme aussi pauvres ou plus méritants que ceux qui en reçoivent blâmeront les politiciens, ce qui aura pour effet de créer des tensions au niveau local²¹. Par ailleurs, un programme de transfert universel rassemblerait les intérêts des couches moyennes et pauvres, ce qui ne se produira pas si le ciblage crée un fossé entre ceux qui sont au-dessus et ceux qui sont en dessous du seuil de pauvreté. Toutes ces raisons font que l'universalisme doit être privilégié. Des recherches sur le revenu universel sont en cours, et les arguments en sa faveur semblent gagner du terrain²².

Les dimensions non économiques

Le rapport de 1990 de la Banque mondiale sur le développement a introduit le fameux seuil de pauvreté d'un dollar par jour, devenu le critère de base de mesure du niveau de pauvreté péculaire mondiale. La même année, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a publié son premier Rapport sur le développement humain, qui a introduit, lui, l'indice de développement humain (IDH). Cela a représenté un tournant décisif, qui a pris en compte d'autres éléments que la seule dimension péculaire. L'IDH a ainsi maintenu le revenu comme une dimension du bien-être mais en lui ajoutant deux autres dimensions : la santé et l'éducation. L'indicateur de santé correspondant à l'espérance de vie, et celui de l'éducation à l'alphabétisation. L'indice pondère chaque dimension de manière égale et établit

20. T. Besley et R. Kanbur, «The Principles of Targeting», in M. Lipton et J. Van der Gaag (dir.), *Including the Poor*, Washington D.C., Banque mondiale, 1993, p. 67-90.

21. R. Kanbur, «The Digital Revolution and Targeting Public Expenditure for Poverty Reduction», in S. Gupta et al. (dir.), *Digital Revolutions in Public Finance*, Washington D.C., Fonds monétaire international, 2017.

22. G. Maitreesh et F. Maniquet, «Some Theoretical Aspects of a Universal Basic Income Proposal», octobre 2018, disponible sur : <<http://personal.lse.ac.uk>> ; A. Banerjee, P. Niehaus et T. Suri, «Universal Basic Income in the Developing World», février 2019, disponible sur : <<https://economics.mit.edu>>.

un classement par pays. L'IDH a eu un impact important lorsqu'il a été publié pour la première fois. Il a suscité des débats dans différents pays à propos de leur classement par rapport à d'autres pays.

Les aspects non pécuniaires du bien-être ont été inscrits dans les OMD, puis étendus aux ODD. Du point de vue technique, des améliorations ont été apportées grâce au développement de l'indice de pauvreté multidimensionnelle (MPI), sur la base des travaux d'Alkire et Foster²³. La dernière version du MPI a été présentée par l'Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI²⁴). Le MPI se compose désormais de dix indicateurs couvrant trois aspects : santé (malnutrition, mortalité infantile), éducation (années de scolarité et fréquentation scolaire) et conditions de vie (combustibles de cuisson, sanitaires/assainissement, eau potable, électricité, habitat, biens). À chaque indicateur est associé un seuil déterminant, un individu étant démuné ou non. Chaque domaine est pondéré de manière égale et, au sein de chaque domaine, tous les indicateurs sont pondérés de la même manière. La somme globalement pondérée est ensuite comparée à un seuil global afin de déterminer si l'individu est globalement démuné.

La pauvreté pécuniaire ne fait pas partie des dimensions prises en compte par le MPI. Il s'écarte donc largement de l'indice de développement humain, en ce qu'il s'attache exclusivement aux dimensions non économiques. Le rapport de la Commission sur la pauvreté mondiale²⁵, présidée par Tony Atkinson, a recommandé que les dimensions non économiques soient systématiquement intégrées au processus de suivi de la pauvreté mondiale ; mais elle n'a pas recommandé d'écarter purement et simplement la pauvreté pécuniaire. Le MPI devrait ainsi être considéré comme un complément aux mesures conventionnelles sur la pauvreté monétaire ou, comme l'a fait le gouvernement du Mexique, une manière d'intégrer la pauvreté monétaire comme dimension de l'indigence.

La pauvreté est multidimensionnelle

Quoi qu'il en soit, l'OPHI présente une image quantitative à jour de la pauvreté multidimensionnelle non monétaire dans le monde. Les principales conclusions du rapport mettent en avant le contraste avec les chiffres

23. S. Alkire et J. Foster, «Counting and Multidimensional Poverty Measurement», *Journal of Public Economics*, vol. 95, 2011, p. 476-487.

24. *Global Multidimensional Poverty Index 2018: The Most Detailed Picture to Date of the World's Poorest People*, Oxford, Oxford University Press, 2018, disponible sur : <<https://ophi.org.uk>>.

25. *Monitoring Global Poverty*, Commission sur la pauvreté mondiale, Washington D.C., Banque mondiale, 2017, disponible sur : <<https://openknowledge.worldbank.org>>.

de la pauvreté purement pécuniaire évoqués précédemment. Alors que la Banque mondiale²⁶ estime que 8,6 % de la population vit dans la pauvreté monétaire, l'OPHI estime que 23 % de la population des 105 pays pour lesquels le MPI est calculé vit dans une pauvreté multidimensionnelle non pécuniaire, soit 1,3 milliard de personnes.

Près des deux tiers des individus considérés comme pauvres par le MPI vivent dans des pays à revenus intermédiaires, ce qui confirme les conclusions de Sumner. Par exemple, l'Inde comptait, en 2015 et 2016, 364 millions de pauvres non économiques. Ce chiffre est élevé, mais il démontre des progrès considérables sur une décennie, puisque l'Inde comptait 635 millions de pauvres en 2005-2006. Si la tendance se poursuit, le pays pourrait atteindre les objectifs des ODD non liés aux revenus à l'horizon 2030.

Les transferts conditionnels en espèces (CCT) sont particulièrement controversés et débattus. Il s'agit d'une politique publique – touchant tout autant à la dimension non économique qu'à la dimension pécuniaire – qui conditionne les transferts de revenus au profit d'un foyer à des comportements favorables au développement humain. L'exemple le plus connu est le programme Progresa-Opportunities au Mexique, qui a permis le paiement d'allocations sous condition que les enfants soient envoyés à l'école au-delà de l'âge de scolarité obligatoire. Les évaluations du programme sont très positives, confirmant qu'il a eu un effet bénéfique sur les inscriptions scolaires. Des programmes de ce type se sont répandus dans différents pays d'Amérique latine, à l'instar du Brésil avec la Bolsa Familia²⁷. Les progrès de l'éducation ont permis de hausser le niveau de compétence de la main-d'œuvre, et d'atténuer l'effet des dynamiques technologiques qui sont source d'une aggravation des inégalités²⁸. Améliorer les dimensions non économiques de l'indigence peut aussi – outre le progrès intrinsèque – jouer un rôle déterminant dans la gestion de la montée des inégalités de revenus.

Une stratégie de réduction de la pauvreté pécuniaire peut être présentée comme la combinaison de la croissance économique et de la redistribution, comme cela a été indiqué précédemment. Il n'existe pas de mode analogue de décomposition simple des dimensions non économiques. Certaines de ces dimensions s'amélioreront grâce à une hausse des revenus, mais pas

26. Commission on Global Poverty, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*, Washington D.C., Banque mondiale, 2018.

27. A. Fiszbein et N. Schady, *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington D.C., Banque mondiale, 2009, disponible sur : <<https://siteresources.worldbank.org>>.

28. G. Leonardo et N. Lustig, «The Rise and Fall of Inequality in Latin America», *op. cit.*

toujours et pas partout. Les politiques publiques visant à réduire la pauvreté non pécuniaire sont certes nécessaires, mais il n'existe pas de modèle pouvant être répliqué partout. Les spécificités de chaque pays doivent être prises en compte.

Nous nous sommes ici focalisés sur deux aspects particuliers des ODD à l'horizon 2030 : d'une part la pauvreté pécuniaire et les inégalités de revenus, d'autre part les dimensions non économiques du bien-être, comme l'éducation ou la santé. Éliminer l'extrême pauvreté requiert une importante croissance économique, ainsi qu'une redistribution des fruits de la croissance. En d'autres termes, il faut réduire les inégalités. Il existe un lien de causalité à double sens entre les dimensions pécuniaires et les dimensions non économiques. La croissance des revenus et la réduction des inégalités peuvent contribuer à la réduction du MPI. En retour, un MPI plus faible, et une plus grande égalité en matière de développement humain et de bien-être, peuvent contribuer à atteindre les objectifs en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités. En outre, la baisse du MPI ne peut se faire sans investissement public. L'utilisation de ces ressources de manière équitable devient par ailleurs une composante essentielle pour la réalisation des ODD monétaires et non économiques.

Deux aspects des ODD n'ont pas encore été abordés, alors même qu'ils sont importants : l'environnement et la coopération internationale. Si la croissance économique engendre une détérioration de l'environnement, ou si elle exacerbe les risques liés au changement climatique, alors elle sera incompatible avec les ODD 12 et ODD 13²⁹. La question centrale est alors : comment mettre en place une croissance économique responsable pour les futures générations ? La réponse dépend largement de la coopération internationale, et des transferts qui assureront que les technologies adéquates soient mises à disposition des pays les plus pauvres pour qu'ils parviennent à une croissance économique durable. Les progrès dans cette direction restent encore nettement insuffisants.

Enfin, la coopération internationale est requise pour stopper la saignée des recettes publiques. La mobilité du capital a introduit un nivellement vers le bas des taux d'imposition des sociétés, et donc la chute des revenus des gouvernements. Or ces revenus sont nécessaires pour financer les

29. R. Kanbur et H. Shue, *Climate Justice: Integrating Economics and Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

investissements dans l'éducation et la santé, pour atteindre les ODD 3 et 4. Dans une certaine mesure, le même phénomène affecte l'impôt sur le revenu, du fait de la mobilité du personnel qualifié. La coopération internationale est nécessaire pour trouver des solutions à ce problème, et aussi pour lutter contre les paradis fiscaux. À défaut, les objectifs de développement durables seront difficiles à atteindre à l'horizon 2030.



Mots clés

Développement
Croissance économique
Pauvreté
Inégalités