

Regards²⁰¹³ sur la Terre

Dossier Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable

Sous la direction de
Rémi GENEVEY, Rajendra K. PACHAURI, Laurence TUBIANA

Coordination scientifique
Isabelle BIAGIOTTI, Raphaël JOZAN, Tancrede VOITURIEZ

Regards²⁰¹³ sur la Terre

L'annuel du développement durable

Regards sur la Terre décrypte la complexité des processus qui composent le développement durable et en révèle toute la richesse.

La première partie dresse le bilan de l'année 2012 : retour sur les dates qui ont marqué l'avancée des connaissances et la construction de l'action dans les domaines du climat, de la biodiversité, des ressources naturelles, de la gouvernance, de l'énergie, de la santé ou du développement ; analyse des événements clés et des tendances émergentes, identification des acteurs majeurs, des enjeux et des perspectives.

Le Dossier 2013 traite des relations entre l'accroissement des inégalités contemporaines et l'insoutenabilité de nos trajectoires de développement. Les inégalités sont-elles un obstacle au développement durable ? La réduction des inégalités est-elle un prérequis à un mode de développement plus soutenable ? Vingt ans après le Sommet de la Terre de Rio, les aspects sociaux du développement et de la croissance ont en effet pris une place prépondérante dans le débat public. La frontière historique entre les préoccupations présumées pour l'environnement des pays de l'OCDE, actuellement en crise, et le désir légitime de croissance des pays émergents en pleine expansion semble aujourd'hui s'être brouillée et les équilibres mondiaux profondément transformés. Sous l'effet de la crise économique, les écarts de revenus entre pays riches et pays en développement n'ont fait que diminuer, mais les inégalités au sein même des pays n'ont jamais été aussi fortes, avec des conséquences immédiates sur la santé, l'urbanisation, la biodiversité... Objet de préoccupation commune, nécessitant la mise en œuvre de politiques novatrices à l'échelle internationale, la question de la réduction des inégalités est au cœur des objectifs d'un développement qui permette à chacun un niveau de vie convenable tout en préservant les besoins des générations futures.

Fruit d'une coopération entre l'AFD (Agence française de développement), l'IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales) et le TERI (The Energy and Resources Institute), *Regards sur la Terre* constitue un outil d'information et de compréhension indispensable.

25 € Prix TTC France
6990683
ISBN : 978-2-200-28326-1



9 782200 283261

Graphisme et mise en pages : Alain Chevallier

Cartographie : Légendes cartographie (Dario Ingiusto)

Iconographie : Isabelle Biagiotti

Traduction : Katell Guernic, James Johnson

Coordination générale : Isabelle Biagiotti, Anne-Sophie Bourg, Damien Conaré, Lisa Dacosta, Raphaël Jozan, Benoît Martimort-Assou

Suivi éditorial : Nolwenn Tréhondart

Armand Colin
21 rue du Montparnasse
75006 Paris
www.armand-colin.fr

© Armand Colin, 2013
ISBN : 978-2-200-28326-1

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés, réservés pour tous pays. Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur, est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (art. L. 122-4, L. 122-5 et L. 335-2 du Code de la propriété intellectuelle).

Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable

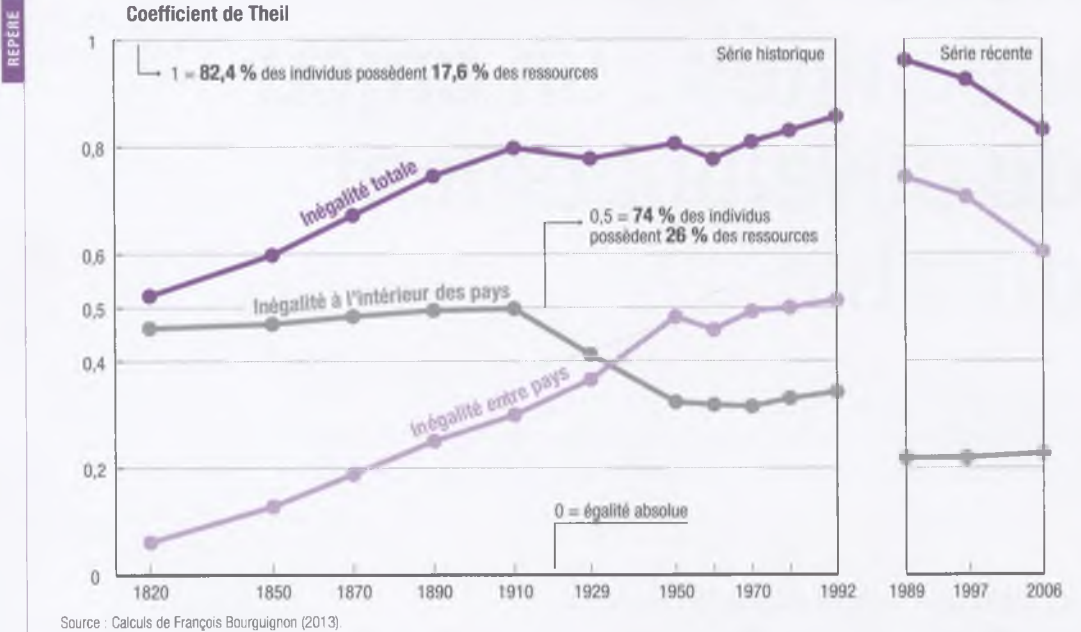
Raphaël JOZAN, Agence française de développement, France
Tancrède VOITURIEZ, Institut du développement durable et des relations internationales
et Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France

Les inégalités dans le monde, où en est-on ?

Le monde est-il de plus en plus inégalitaire ? Les riches vivent-ils de plus en plus riches et les pauvres de plus en plus pauvres ? Les inégalités mobilisent aujourd'hui davantage qu'il y a une vingtaine d'années : elles nourrissent les contestations, incarnées dans de multiples mouvements sociaux (Occupy, 1 %, les Indignés, pour n'en citer que quelques-uns) qui expriment leur opposition ou leur révolte contre l'injuste répartition des profits et des coûts de la mondialisation. Celle-ci profiterait d'abord et surtout aux plus hauts revenus.

Pour saisir l'évolution des inégalités, il est d'abord indispensable de dissocier les écarts de niveau de vie entre pays et les écarts au sein des pays. Chacune de ces deux dimensions connaît un grand retournement dont la conjonction marque un tournant historique à l'échelle de l'humanité (chapitre 1, p. 141-156). Le premier retournement est celui d'une tendance séculaire de creusement des écarts de richesses *entre* régions du monde, qui ont atteint des niveaux vertigineux à la fin du xx^e siècle. La nouvelle géographie de la croissance et le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale d'ouest en est, mettent un terme à la « grande divergence » [MILANOVIC, 2011]. La croissance spectaculaire des émergents se traduit par une diminution des inégalités de revenu moyen entre pays, accompagnée d'une importante réduction de la pauvreté absolue (repère). Alors qu'on vivait en moyenne vingt fois mieux en Europe occidentale qu'en Chine il y a vingt ans, l'écart a diminué de moitié. Au cours de la

L'évolution de l'inégalité mondiale sur deux siècles



La reconstitution des revenus depuis le début du XIX^e siècle dans différents pays du monde permet de mesurer l'évolution des inégalités. Jusqu'à la fin du XX^e siècle, la tendance est à l'accroissement des inégalités entre pays. Depuis, les inégalités de revenus entre pays se réduisent tandis que les inégalités à l'intérieur des pays, qui s'étaient fortement réduites après la Seconde Guerre mondiale, repartent à la hausse.

même période, plus de 500 millions de personnes sont sorties de la pauvreté. Ces évolutions nourrissent un certain optimisme, en particulier à destination de l'Afrique, où l'émergence de classes moyennes serait le levier d'un développement inclusif et démocratique¹.

Parallèlement, les inégalités ont augmenté *au sein* de nombreux pays, la tendance étant accompagnée d'une rupture majeure dans les pays développés, deuxième retournement dont on fait l'expérience actuellement. La très longue période de contraction des inégalités de revenus en Europe et en Amérique du Nord a certainement contribué à entretenir l'illusion d'un mouvement mécanique de l'histoire des sociétés vers une réduction des inégalités. En Europe,

1. Rapport de la Banque africaine de développement, *The Middle of the Pyramid, Dynamic of the Middle Class in Africa*, publié en 2011 à Tunis.

cependant, nous sommes entrés dans une phase durable de hausse des inégalités sous l'effet d'une croissance faible qui donne un poids disproportionné aux richesses héritées du passé – au point de voir resurgir le spectre, que l'on croyait irrémédiablement dissipé, d'une société de rentiers (chapitre 2, p. 163-172). Le problème se rencontre dans des pays développés aussi divers que la France, le Royaume-Uni, le Japon, l'Allemagne ; l'arithmétique implacable qui voit les inégalités s'accroître lorsque le taux de rendement du capital excède celui de l'économie menace tous les pays de l'ancien monde, même les plus égalitaristes comme la Suède (focus p. 271-275). Aux États-Unis, l'inégalité est remontée à des sommets jamais observés depuis un siècle.

Les inégalités dans le monde s'accroissent-elles pour autant inexorablement sous l'effet de la mondialisation ? Une perspective historique et comparative des inégalités (entre pays et au sein des pays) éclaire une relation beaucoup plus complexe entre inégalités et mondialisation, qui tranche avec l'idée trop simplificatrice d'un monde de plus en plus inégalitaire. La mise sur le marché de près d'un milliard de travailleurs non qualifiés chinois ou indiens a clairement contribué à modifier les échelles salariales et à délocaliser les chaînes de production vers l'Asie. Le progrès technique, la concentration des entreprises et la fragmentation des chaînes de valeurs ont principalement profité au capital, provoquant une augmentation et une concentration des profits. Cependant, la mondialisation contribue aussi à réduire les inégalités au niveau international. Elle provoque depuis dix ans un début de convergence entre le revenu moyen des pays (chapitre 4, p. 195-202), même si la convergence est fragile et elle-même inégalitaire, puisque ce sont les pays les moins avancés – ce qui est un euphémisme pour dire les plus pauvres – qui « convergent » le moins. L'Agenda du développement ne peut donc se contenter d'une poursuite tranquille et sereine de la mondialisation qui placerait sans trop d'effort les pays les plus pauvres sur un sentier de croissance rapide, comme sur un tapis roulant.

Inégalité et insoutenabilité des trajectoires de développement

Les inégalités ne se sont jamais imposées comme axe central de la coopération au développement, malgré les pressions de certaines délégations, françaises notamment (focus p. 173-176). La priorité a été donnée, au tournant du siècle, à la lutte contre la pauvreté et au développement humain. Les inégalités peuvent-elles tenir aujourd'hui en tête de l'Agenda du développement ? Pourquoi du reste considérer les inégalités comme un problème d'action collective au sein des pays comme au niveau global ?

Le premier élément de réponse souligne le fait que nous venons d'évoquer, selon lequel, en dépit d'une réduction des inégalités entre pays (en termes de richesse nationale), les écarts sont encore élevés – notamment entre

non-émergents et les autres pays. Ils ne seront pas comblés, même avec des taux de croissance élevés, avant plusieurs décennies. L'observation statistique d'une baisse des inégalités entre pays s'explique essentiellement par le taux de croissance de la Chine, tout comme la croissance des inégalités au sein des pays, considérée globalement, procède du poids démographique de la Chine et de la forte concentration de richesse par les plus riches que l'on y rencontre (chapitre 1, p. 141-156). Les pays émergents, en dépit de leur diversité en termes de poids économique, de population, de niveau de revenus par habitants et de taux de croissance, sont devenus plus inégalitaires au fil des années, à l'exception du Brésil (il est vrai terriblement inégalitaire avant l'ère Lula) ou de l'Indonésie ; les niveaux d'inégalités y restent néanmoins très élevés. C'est en particulier le cas en Chine (focus p. 324-329), en Inde (focus p. 346-350) et en Afrique du Sud (focus p. 309-312). En Afrique, malgré l'optimisme exprimé par certains, Pierre Jacquemot (focus p. 292-295) fait le constat, en réunissant les analyses de nombreux pays, que l'émergence des classes moyennes s'accompagne en fait le plus souvent d'un approfondissement des inégalités sociales en raison d'une dissolution du lien social traditionnel sans recomposition ou « modernisation » par le jeu de l'action publique.

Une partie substantielle de l'humanité demeure dans des trappes de pauvreté sans perspectives claires de croissance et de développement humain. Ces trappes renferment des mécanismes beaucoup plus complexes que la simple répartition des revenus : bien en amont des revenus, les inégalités d'accès aux ressources de production, à l'éducation, au crédit, à la justice ou à la décision publique et à l'emploi jouent un rôle déterminant. Les différentes formes d'inégalités se cumulent, s'entretiennent et construisent de véritables ségrégations à l'échelle de territoires ou de groupes sociaux.

Le deuxième élément expliquant l'intérêt accru porté sur les inégalités tient à la reconnaissance, par un nombre croissant d'économistes et d'institutions, d'une relation positive entre égalité et durabilité des systèmes économiques, au sens de la capacité d'une économie à suivre une croissance soutenue et stable sur la durée. L'égalité pourrait être un ingrédient majeur pour promouvoir et soutenir un régime de croissance sur le long terme et rendre les économies plus résilientes [BERG et OSTRY, 2012]. À l'inverse, la hausse des inégalités est facteur de crise, certains auteurs soulignant le rôle joué par celles-ci aux États-Unis dans le déclenchement de la crise financière globale il y a cinq ans². Il est intéressant de noter que cette position est celle exprimée par deux économistes

2. La croissance des inégalités aux États-Unis au cours des dernières décennies est similaire à celle des années 1920, marquée comme aujourd'hui par un boom du secteur financier, de forts emprunts de populations pauvres et peu solvables et une forte crise financière qui s'en est suivie.

du Fonds monétaire international. On reconnaît aujourd'hui que la cohésion sociale devient un objectif crucial pour les pouvoirs publics, ce qui est en particulier exprimé dans *Perspective du développement mondial 2012 : la cohésion sociale dans un monde en mutation*, le rapport annuel de l'OCDE. L'amélioration du niveau de vie, de l'état de santé et du niveau d'études, ne se traduit pas nécessairement par une plus grande satisfaction des populations. Les mouvements sociaux thaïlandais de 2010 ou le renversement du régime de Ben Ali en Tunisie en 2011 portent une exigence de justice qui ne se borne pas à une plus juste répartition des revenus.

Inégalités et développement, changements de paradigme

Auteur académique majeur s'intéressant à la relation entre croissance-égalité, François Bourguignon propose de suivre dans le chapitre 4, depuis les années 1950 jusqu'à nos jours, la relation inégalité-croissance-pauvreté dans les cercles académiques et la manière dont les débats autour de celle-ci ont façonné les politiques des États et des organismes de développement. L'histoire des idées montre que le paradigme de la croissance a changé au cours des vingt dernières années, avec la mise en avant progressive de l'accumulation d'actifs productifs dans les groupes les plus défavorisés comme facteur clé pour assurer une croissance qui se maintienne durablement. Un point de tournant est la publication du *Rapport sur le développement mondial* de la Banque mondiale en 2006, qui forme dans l'histoire récente une passerelle entre le monde académique et le monde opérationnel du développement, en plaçant l'impact des inégalités sur la croissance comme problème central du développement. Le rapport marquait alors la reconnaissance d'une approche multidimensionnelle des inégalités, en partie établie sur le concept de « capacité » d'Amartya Sen. Il bénéficiait d'avancées majeures conduites par des chercheurs qui ont démontré, dans les années 1990 et 2000, à l'aide d'analyses empiriques, qu'une situation de forte inégalité perturbe l'allocation des investissements : seuls les entrepreneurs disposant de collatéral réaliseront leurs projets en accédant à l'emprunt, même s'ils sont d'un faible rendement. À l'opposé, des projets d'investissements (plus) profitables et des talents à (plus) forts potentiels sont écartés (chapitre 4, p. 195-202).

Parallèlement à la publication du rapport de la Banque mondiale, on assiste, depuis le milieu des années 2000, à un certain foisonnement de travaux économétriques, dont l'objet est de mettre en lumière l'impact des inégalités sur d'autres dimensions du développement, et notamment la préservation de l'environnement et la santé. Gregory Mikkelsen (chapitre 5, p. 209-219) a montré en 2007 l'existence d'une relation empirique positive entre inégalités et érosion de la biodiversité ; il présente ses résultats de référence dans ce dossier. En 2009, Richard Wilkinson

et Kate Pickett publient le fameux ouvrage, *L'égalité, c'est la santé*, qui met en évidence les relations de corrélation entre égalité et santé de population ; leurs résultats sont discutés par Sridhar Venkatapuram (chapitre 6, p. 227-238). Les inégalités sont ainsi liées aux trois piliers du développement durable – économique, social et environnemental.

La reconnaissance d'une relation positive entre la réduction des inégalités et le développement durable est sortie des laboratoires académiques pour gagner les dispositifs des politiques publiques et de développement. Serge Tomasi (focus p. 173-176) rappelle comment la perspective multidimensionnelle des inégalités et de la pauvreté s'est peu à peu diffusée au sein des organisations internationales, comme en attestent l'évolution de leurs programmes mais également celle de leurs indicateurs, dont l'histoire est analysée par Vincent Bonnacase (chapitre 3, p. 177-188) et Benoît Martin (focus p. 189-194).

Ce changement d'attitude se rencontre également parmi les gouvernements (chapitre 4, p. 195-202). L'exemple du gouvernement chinois est éloquent. Il reconnaît aujourd'hui l'ampleur du problème des inégalités pour la viabilité de son modèle de croissance : l'épargne excessive des ménages chinois serait en partie due au fait que la couverture du risque maladie et des retraites est incertaine et limitée. Alors qu'on évaluait le processus de croissance dans un pays donné à travers le taux de croissance du PIB, on commence à choisir aujourd'hui, dans les cabinets des gouvernements et les bureaux des organisations internationales, de combiner l'analyse du taux de croissance et celle de la façon dont elle se distribue dans la population.

Par ses nombreux chapitres et par la variété de ses études de cas, ce dossier illustre les politiques publiques mises en place par les pouvoirs publics et des acteurs de la coopération internationale afin d'assurer un accès plus équitable aux ressources de production, à la santé, à l'éducation, au crédit, à la justice, aux ressources naturelles ou à la décision publique.

La réduction des inégalités, retour sur les expériences nationales

Que nous disent les analyses des expériences telles que le programme de gestion communautaire des ressources naturelles en Namibie (focus p. 220-225), les dispositifs d'assurance santé au Cambodge (focus p. 239-243), les politiques sociales au Brésil (chapitre 10, p. 297-308), les politiques de réduction des inégalités menées par les collectivités urbaines des pays à faibles et moyens revenus (chapitre 7, p. 245-256), la mise en place de la taxe carbone en Suède (focus p. 271-275) et en France (chapitre 8, p. 261-270) ou les initiatives *Bottom of the Pyramid* des entreprises privées (chapitre 11, p. 313-323) ?

La mise en place de dispositifs permettant la réduction effective des inégalités n'est pas un long fleuve tranquille. Le chapitre 10 illustre particulièrement

bien ce constat, par l'analyse qu'il propose des dispositifs de politique sociale au Brésil, l'un des seuls pays émergents à avoir su réduire ses inégalités au cours des dix dernières années, et dont l'expérience constitue un véritable « laboratoire ». De multiples dispositifs et institutions doivent être en place pour actionner un cercle vertueux de réduction des inégalités : des banques publiques, un réseau d'universités, des institutions statistiques, une législation du travail bien consolidée et des systèmes de contrôle efficaces, des règles claires pour permettre l'acceptation sociale et établir la responsabilité des agents, une fonction publique dotée d'une gestion de ressources humaines à la hauteur des compétences requises.

La synergie entre ces éléments est fondamentale. On ne peut dresser une liste exhaustive et il est finalement difficile d'établir une hiérarchie, l'important étant la coopération horizontale entre parties prenantes : aux côtés des ministères et des agences publiques de niveau national ou local, les acteurs du développement jouent un rôle fondamental, comme en Namibie, où les programmes de gestion des ressources naturelles bénéficient d'un soutien important d'associations internationales de conservation et de bailleurs de fonds (focus p. 220-225). Les entreprises privées, et le profit qu'elles peuvent tirer de leurs activités, jouent une place tout autant centrale, que ce soit dans la valorisation des ressources naturelles en Namibie, ou dans les dispositifs de soins au Cambodge (focus p. 239-243).

La mise en place de ces dispositifs, dans leurs composantes techniques, institutionnelles, organisationnelles, financières ou juridiques, ne s'établit pas du jour au lendemain, ni de manière linéaire. Les enchaînements d'essais et d'erreurs sont inévitables et les initiatives ne conduisent pas nécessairement à une réduction des inégalités. S'il est manifeste, à la lecture des chapitres, que de nombreuses économies émergentes et en développement sont en train d'étoffer leurs capacités institutionnelles, en réformant l'impôt, en décentralisant et en renforçant les capacités locales de collecte et de dépense, les expériences apportent fréquemment des résultats en deçà des attentes. L'Afrique du Sud est emblématique à ce sujet (focus p. 309-312), mais les exemples sont légion, sans lien direct avec le niveau de développement : des programmes sociaux peuvent être impulsés au niveau central, l'accès aux services sociaux peut être amélioré, mais la qualité des programmes et services est faible, sous l'effet de la corruption, de conflits d'intérêts, d'un manque de capacité et de compétence des gouvernements locaux à rendre compte des dépenses.

Réduire les inégalités : une innovation sociale et politique

La réduction des inégalités exige une part d'innovation sociale et politique, qui va souvent à l'encontre des forces politiques et économiques installées.

Au Cambodge (focus p. 239-243), les organisations qui collaborent à la mise en place d'un système de protection de santé universelle œuvrent en présence d'un « secteur privé lucratif » déjà en place qui échappe à son contrôle ; l'inertie et la résistance des structures en place ont des effets pervers pour les populations et pour le développement du pays. Tout l'enjeu des pouvoirs publics est de composer avec ces acteurs, en faisant passer leurs activités, initialement non régulées par l'État, dans la sphère marchande et le système public, et de les sortir de l'informalité. L'innovation, dans ses dimensions sociale, technique et financière, doit être capable de composer avec différentes logiques, portées par différents acteurs : l'État (ses régulations, ses subventions), les entreprises, les populations (avec leur besoin et/ou leur capacité/volonté à payer). La durabilité (au sens de la capacité à durer dans le temps) du dispositif dépendra de sa capacité à faire tenir ensemble des rationalités, des intérêts et des valeurs parfois contradictoires.

Les chemins tortueux et semés d'embûches qu'empruntent les expériences nationales dont il est fait état dans ces chapitres dissipent quelque peu la vision naïve selon laquelle les dispositifs de réduction des inégalités se mettraient en place mécaniquement grâce à la croissance économique, sous la forme par exemple d'un surcroît de recettes fiscales. Certes, une partie des revenus de la croissance peuvent être redistribués par l'impôt, mais la promotion de la cohésion sociale ne s'établit pas sans vision politique et dynamique des défis qui se posent à la société. Il est d'une part fondamental, écrivent les auteurs brésiliens, que le système de sécurité sociale soit articulé à une stratégie de développement claire et comprise par tous (chapitre 10, p. 297-308). Il pourra ensuite être financé par une politique fiscale, si et seulement si celle-ci ne préconise pas une « égalisation par le bas » des revenus pour atteindre l'égalité absolue. S'il semble toujours possible, sur le papier, de redistribuer le produit de l'activité économique et d'empêcher les inégalités de s'aggraver, il faut être conscient du fait que la redistribution a un coût économique et qu'elle est soumise à des contraintes politiques [BOURGUIGNON, 2012]. C'est la qualité et l'efficacité des politiques financées par l'impôt qui importent. À ce titre, l'État, qui prélève l'impôt, a une obligation de pédagogie sur les objectifs de l'action publique, dont la définition précède l'énoncé d'une vision, et de participation et consultation des parties du territoire concerné ; cela a nettement été le cas en Suède, pour l'adoption d'une taxe carbone, clairement liée à une politique industrielle et de création d'emploi à la mise en œuvre de laquelle une réforme fiscale de grande ampleur a été jugée nécessaire et acceptée comme telle (focus p. 271-275).

L'expérience montre qu'au cœur du processus d'innovation sociale et politique, on rencontre des entrepreneurs sociaux dont la personnalité est indissociable de la vision à laquelle on les associe du reste très vite. On les trouve à différents

niveaux territoriaux : chefs d'État comme Nelson Mandela (focus p. 309-312) ou Lula (chapitre 10, p. 297-308), chefs de certains quartiers informels de villes (chapitre 7, p. 245-256), ou activistes de mouvements sociaux dans le cas d'Ekta Parishad en Inde. Dotés d'une détermination sans faille, ils promeuvent leur vision auprès des populations et, par les projets qu'ils construisent sur le long terme (focus p. 346-350), orchestrent le réagencement des acteurs, recomposent l'action collective, agrègent des ressources extérieures, assemblent des dispositifs établis à différents niveaux territoriaux (local, national et international) par la légitimité qu'ils gagnent auprès des populations, en changeant leur quotidien, et par la relation qu'ils entretiennent avec leur environnement politique, économique, social et naturel, lorsque l'accès aux ressources naturelles est au cœur des enjeux.

La mesure, plateforme de collaboration entre acteurs

« Comparer les nobles et les roturiers préfigure la nuit du 4 août, comparer les Noirs et les Blancs appelle l'abolition de l'esclavage, comparer les femmes et les hommes appelle le suffrage vraiment universel incluant les femmes » : Alain Desrosières, dans *L'argument statistique*, cité dans le chapitre 3, explique que la mesure est tout autant un acte technique que politique, et ce parce qu'il change le monde.

Le changement d'attitude des gouvernements à l'égard des inégalités et l'intérêt pour la distribution des revenus de la croissance se nourrit de l'émergence de nouveaux outils. Dans les cabinets, on examine des courbes dites « d'incidence de la croissance » à différents niveaux de revenu. Ces instruments sont aujourd'hui courants (chapitre 4, p. 195-202), non seulement parce que les approches du développement et du pilotage des affaires publiques sont différentes et intègrent une dimension plus « micro », mais aussi du fait statistique crucial et simple que les données existent tout simplement. Elles ont été établies depuis la « révolution statistique » (et microinformatique, qui en a facilité la diffusion et l'accès) des années 1980 et 1990 dans certains pays pionniers avant de se généraliser grâce à des enquêtes d'envergure auprès des ménages initialement financés par l'Agence américaine pour le développement international (USAID), la Banque mondiale ou le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et mis en œuvre par des chercheurs attachés à des laboratoires ou des instituts statistiques locaux et internationaux.

Pour « capturer la pauvreté, et ses spécificités » dans les pays en développement, il était indispensable de transformer les bases de données d'enquêtes, sortir des canaux des statistiques administratives « structurés par le secteur formel, alors que la faim et la pauvreté touchait avant tout les familles vivant dans l'informalité » (chapitre 10, p. 297-308). Ce travail de révision de l'appareil

statistique a permis de sortir en partie de l'impasse de la dichotomie formel/informel, trop souvent évoquée pour justifier la difficulté, voire l'impossibilité, de mettre en place des politiques sociales dans certains pays.

Une politique de réduction des inégalités gagne en efficacité dès lors qu'elle s'adosse à un outil statistique adapté à la réalité sociale dans laquelle elle s'insère – réalité sociale elle-même mouvante, qui réclame innovation et recherche dans les dispositifs de mesure. Plus qu'une nouvelle source de connaissance, les dispositifs de mesures permettent d'établir une plateforme de collaboration entre acteurs qui ne perçoivent pas *a priori* d'intérêt à collaborer. L'exemple de l'assurance maladie au Cambodge est certainement le plus illustratif (focus p. 239-243). Le dimensionnement des polices d'assurance et les mécanismes de financements sont construits d'ordinaire sur une connaissance du risque moyen d'un individu à tomber malade ou de la distribution des coûts de santé ; or les mesures font défaut. Comment établir une prime ou une politique d'assurance *cost effective* dans de telles conditions ? De la robustesse de la connaissance et des calculs dépend la capacité des entreprises privées à prendre le risque d'une aventure commerciale. Les implications de la (dé)mesure affectent la sphère publique comme la sphère privée.

La quantification des inégalités est elle-même une affaire risquée, dans laquelle historiquement se sont d'abord aventurées des personnalités issues pour l'essentiel du monde de la recherche. Le chapitre 2 (p. 163-172) est particulièrement clair sur ce point. Thomas Piketty nous rappelle combien ce sont des individus qui, à chaque fois, dans le cadre de leur recherche, ont précédé les institutions et les politiques en fournissant à celles-ci l'appareil conceptuel et statistique sans lequel le problème lui-même ne peut être correctement cerné – et ses solutions envisagées. La World Top Incomes Database s'inscrit dans ces initiatives scientifiques à portée politique : elle doit du reste à deux de leurs auteurs d'avoir été cités dans le discours d'investiture du président Obama en 2009, en sorte d'hommage de la politique à la science et d'expression de gratitude pour services (statistiques) rendus. Une logique d'offre de la part de chercheurs ne peut bien évidemment s'abstraire des conditions de sa réception. Si depuis la création de bases telles que le World Top Incomes, de nombreux gouvernements acceptent de considérer sérieusement les inégalités, au besoin de changer leur appareil de mesure, parfois dans un objectif de construction d'un nouveau type de savoir sur des territoires à gouverner (focus p. 189-194), certains se montrent totalement hermétiques. Et c'est précisément dans ces territoires qu'on enregistre les plus fortes inégalités.

En face de ces nouvelles certitudes, il est frappant de constater que certains domaines, même s'ils font l'objet d'un intérêt des gouvernements et des bailleurs, ne sont pas bien connus. C'est le cas pour la micro-assurance, nous

expliquent les auteurs du focus sur la protection sociale de santé au Cambodge (p. 239-242) : « les études d'impacts des systèmes d'assurance sont rares, et cela encore plus dans les pays en développement ». La première évaluation rigoureuse n'a été conduite qu'en 2007 par l'AFD/Berkeley University/Domrei en 2007, au Cambodge ; c'est dire si le traitement de certains problèmes globaux s'appuie sur des bases empiriques lacunaires, quand bien même des progrès considérables ont été réalisés au cours des vingt dernières années. À l'échelle du monde et du siècle qui s'ouvre, les connaissances manquantes sont vertigineuses.

Les défis politiques de la réduction des inégalités

L'accroissement des inégalités à l'intérieur des pays est souligné dans les différents chapitres comme un fait contemporain parmi les plus marquants. Sans éclipser le problème des écarts de niveau de vie et d'opportunités moyens entre pays, les inégalités internes semblent bien être un des premiers obstacles à un développement harmonieux sur ces trois piliers. Pour autant, ce qui ressemble à un problème commun est-il susceptible d'entraîner un consensus et l'élaboration concertée entre nations d'une solution commune ? L'intérêt d'une action collective pour la réduction des inégalités économiques – pour ne prendre qu'elles à titre d'illustration – a été démontré en plusieurs endroits de ce livre, en particulier dans les focus 1 et 4. Le traitement des inégalités de salaires et de la répartition entre salaires et profits dans l'économie peut être à la fois bon pour l'emploi et pour la croissance – à condition, et elle n'est pas mince, que les comportements de type « passager clandestin » soient évités. Un premier défi est celui de la coordination des politiques fiscales et sociales. Il est gigantesque.

L'accompagne un autre défi, tout aussi imposant, celui de la création d'un consensus politique pour traiter les inégalités dans les pays. Tous les gouvernements sont-ils prêts à « acheter » l'histoire déroulée grâce au modèle du Bureau international du travail (BIT) (focus p. 173-176) ? Existe-t-il un consensus politique pour la réduction des inégalités au sein des pays et à l'échelle du monde ? En se limitant aux inégalités de revenus et aux pays de l'OCDE, on sait, pour faire court, que la Suède n'est pas les États-Unis : un consensus social-démocrate ou bipartisan s'observe encore en Suède, même s'il s'érode pour contenir les inégalités de revenus et de chances ; il semble s'être dissipé aux États-Unis. Formulée telle quelle, la réduction des inégalités au sein des différents pays ne semble pas être une préférence collective universelle – aussi, en parfaite cohérence avec ce constat, les inégalités se creusent-elles à l'intérieur des pays. Peter Utting, dans sa contribution à cet ouvrage (chapitre 9, p. 277-291), souligne pourtant que la partie n'est pas perdue, que les paradigmes de l'action collective se modifient sous l'effet du changement des rapports de force

entre pays. L'opportunité est bien réelle de refonder la coopération prise au sens large sur la base d'un diagnostic commun porté sur les causes de la crise du capitalisme contemporain.

Qu'en est-il des inégalités entre pays ? À première vue, les perspectives politiques sont plus favorables. La mise à l'agenda des inégalités dans les négociations internationales est en effet récurrente, tellement récurrente qu'elle compose une sorte de refrain auquel les délégations semblent porter une attention toujours plus circonspecte et lointaine par habitude de l'entonner. Il semble que la communauté internationale est tiraillée sans cesse entre deux options : produire des accords efficaces mais éventuellement injustes, ou produire des accords justes mais probablement inefficaces. On se rappellera ici que le principe de responsabilité commune mais différenciée des Nations unies accorde aux pays en développement, dont les émissions de gaz à effet sont depuis 1850 moindres que celles des pays développés, un traitement privilégié, puisque celui-ci consiste à les exonérer d'un effort de réduction absolu et quantifié. Sous cet aspect, la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto peuvent être considérés comme équitables. Le prix à payer est qu'ils sont inefficaces.

Sortir du *trade-off* entre justice et efficacité est en apparence tout l'objet des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) : rendre l'aide plus efficace pour la rendre plus juste. Fortes des quelques succès enregistrés sur le front des OMD, les Nations unies se sont engagées à les généraliser au développement durable et à tous les pays. Mark Halle nous rappelle que cette ambition reste programmatique (focus p. 364-367) : en se projetant en 2015, échéance officielle des OMD énoncés en 2000, il doute tout d'abord que tout le monde se congratule alors « qu'il serait exagéré de prétendre que le succès relatif de la Chine et de l'Inde est le résultat des mesures en réponses aux OMD ». Par ailleurs, l'absence ou presque de décisions substantielles à Rio lors des 20 ans du Sommet de la Terre souligne le peu d'appétit de négociation des différents pays, en même temps que l'incapacité du secrétariat à créer un mouvement (le « momentum ») sans lequel les discussions s'enlisent et ne produisent rien de bouleversant. Peut-on réussir à négocier des objectifs de développement durables (ODD) pertinents en deux ans ? C'est le pari audacieux pris à Rio.

Le dernier chapitre de cet ouvrage est dédié aux ODD, tout à la fois universels dans leur portée, et spécifiques dans leurs déclinaisons (« cibles ») par pays (chapitre 13, p. 351-363). L'intérêt d'une telle déclinaison pour le traitement des inégalités est réel. Comme l'indique Serge Tomasi (focus p. 173-176), il est aujourd'hui nécessaire de définir des objectifs et des indicateurs qui ne se limitent pas à des objectifs globaux et des indicateurs de comparabilité entre pays, mais qui intègrent des objectifs nationaux avec des indicateurs permettant

de suivre les progrès du pays par rapport à la situation propre de chacun. Le développement durable est un tâtonnement bien plus qu'un concept ou qu'une prescription – les ODD peuvent, dans chaque pays, aider à guider ce tâtonnement et à en mesurer les effets.

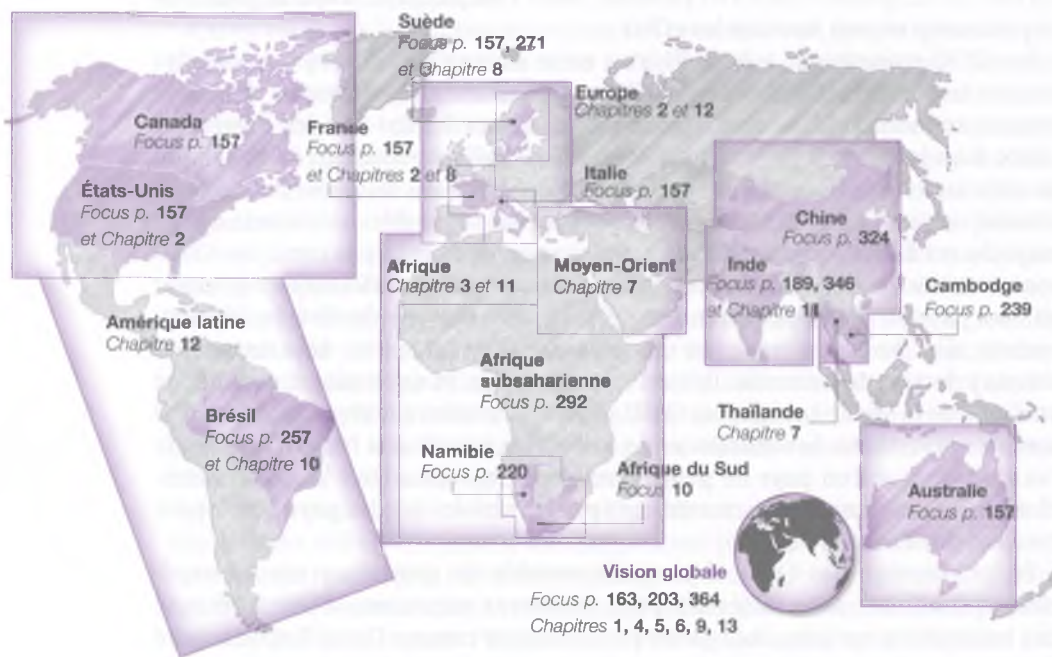
Les ODD empruntent aux OMD tout en se distinguant de ceux-ci sous des aspects importants. Comme les OMD, les ODD doivent être simples dans leur énoncé et mesurables – et atteignables, sans quoi à quoi bon les désigner ? L'idée sous-jacente est pourtant différente. Les OMD répondaient à l'obligation de résultat et à la nécessité de remobiliser des bâilleurs fatigués. Ils sont une finalité, renvoient à un état du monde que l'on sait accessible – un monde débarrassé de ses fléaux, au premier rang desquels on compte la pauvreté. Les OMD sont, tournés en objectifs, les pendants de maux publics affectant en premier lieu les pays en développement. Les ODD ne sont pas une finalité, le développement non durable n'étant pas une calamité dont on sait se débarrasser par simple injection de monnaie. Ils sont transformatifs. Pour employer une vilaine analogie de la vie de bureau, les OMD sont des livrables (*deliverables*), les ODD sont des *milestones*. Les *milestones* de quoi ? On ne sait pas trop. D'un monde durable, dont aucun pays ne peut prétendre être aujourd'hui la partie exemplaire – contrairement à un monde sans pauvre absolu, que les pays développés peuvent prétendre incarner.

En préparation des ODD, il est indispensable de capitaliser sur les expériences conduites dans différents pays, différents territoires, d'être à l'écoute des innovations sociales, soulignées par un auteur comme David Satterthwaite (chapitre 7, p. 245-256), celles-ci au besoin s'imposant dans le champ politique pour se faire mieux entendre, selon l'analyse que détaille Bruno Frère (chapitre 12, p. 331-345) de l'apparente impasse ou contradiction de l'économie sociale et solidaire. Cet exercice de capitalisation est indissociable d'un surcroît d'expérimentation, vers lequel se concentre l'ambition du Sustainable Development Solution Network (SDSN) présenté dans le dernier chapitre de cet ouvrage (chapitre 13, p. 351-363).

On sait aujourd'hui que le développement durable n'est pas une norme ; il est une expérimentation, une approximation par essais et erreurs de la part de gouvernements, d'entreprises, d'ONG, de collectivités locales. Dans quelle mesure la réduction des inégalités est-elle nécessaire au succès de toutes ces expérimentations et à leur généralisation est une question fondamentale à laquelle cet ouvrage a eu pour ambition de répondre. C'est aussi la question politique soulevée par la négociation et la mise en œuvre de l'Agenda du développement pour l'après-2015. ■

Pays et régions couverts par ce dossier

L'enjeu de ce dossier est d'appréhender l'impact global des inégalités sur le développement durable. Beaucoup de textes traitent ainsi de plusieurs régions du monde, voire de tendances mondiales. Les spécificités de certaines trajectoires (Inde, Chine, Brésil...) ne sont néanmoins pas ignorées.



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ALVARADO A., ATKINSON T., PIKETTY T. et SAEZ E., 2011, *World Top Incomes Database*. Disponible sur : <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>

BERG A.G et OSTRY J.D., 8 avril 2011, *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, IMF Discussion Note SDN/11/08, Washington D.C., IMF, Disponible sur : www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf

MILANOVIC B., 2011, *The Haves and the Have-Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York, Basic Books.