

Les fabriques d'un avenir durable

Dossier

Vaincre les inégalités

Le monde n'a jamais produit autant de richesses, mais celles-ci n'ont jamais été aussi mal distribuées. Comment expliquer ces évolutions ? Quelles actions envisager alors que les objectifs de développement durable adoptés en 2015 appellent à améliorer les conditions de vie 40 % les plus pauvres ?

Analyse Vaincre les inégalités

Le monde en 2015 n'a jamais été aussi riche, si la richesse se mesure à l'aune des biens et services consommés et produits. Et cette richesse n'a jamais été aussi inégalement répartie. La part de la richesse nationale possédée par les 1 % ou les 10 % les plus riches retrouve, dans les pays où les données fiscales sont disponibles, les niveaux record du début du siècle passé. Sept personnes sur dix vivent dans un pays dans lequel l'écart entre les riches et les pauvres est plus grand qu'il y a 30 ans (Oxfam, 2014 d'après Lakner et Milanovic, 2013). Dans les pays de l'OCDE, l'écart entre riches et pauvres n'a jamais été aussi grand : le revenu des 10 % les plus riches est 9,6 fois supérieur à celui des 10 % les plus pauvres (OCDE 2015) ; le rapport était de 7 à 1 dans les années 1980. Dans les rares pays d'Amérique latine qui ont connu une baisse des inégalités, les coefficients de Gini, qui mesurent les inégalités de revenus, restent à des niveaux élevés. En Afrique du Sud, le coefficient de Gini était moins élevé en 1995 (0,56) à la fin de l'apartheid qu'en 2009 (0,63) (Oxfam, 2014). Ces inégalités de revenus nourrissent et renforcent les inégalités en matière de santé, d'éducation ainsi que les inégalités de genre (70 % des pauvres sont des femmes – Cortinovis et Rivière, 2015), territoriales (entre urbains et ruraux) et, dans certains cas, ethniques (un Kanak a sept fois moins de chance d'être diplômé du supérieur qu'un non-Kanak en Nouvelle Calédonie – Ris, 2013). La hausse des inégalités que l'on observe au sein des pays s'observe également à l'échelle du monde. En 2016, les 1 % les plus riches de la population de notre planète détenaient davantage que

les 99 % restants (Oxfam, 2016). Pour la première fois cependant, la réduction des inégalités de revenus domestiques est au menu de l'agenda international. Elle figure explicitement parmi les objectifs universels du développement durable (ODD) adoptés en septembre 2015 par les Nations-Unies. Rappelons que les Objectifs du Millénaire pour le Développement, qui orientaient la coopération internationale depuis 2001, ne traitaient pas des inégalités de revenu et se concentraient sur l'extrême pauvreté et l'accès aux services de base. De surcroît, ils ne concernaient que les pays en développement, contrairement aux ODD qui s'appliquent à tous les pays.

Comment les inégalités économiques sont-elles devenues un problème universel appelant une réponse politique coordonnée ? En quoi la hausse des inégalités est-elle insoutenable ? Pourquoi les inégalités se sont-elles creusées et comment, en pratique, les inégalités peuvent-elles être réduites ? Quel rôle, en particulier, la coopération internationale pour le développement est-elle susceptible de jouer ?



Tancrede Voituriez
(Iddri)



Emmanuelle
Cathelineau (AFD)



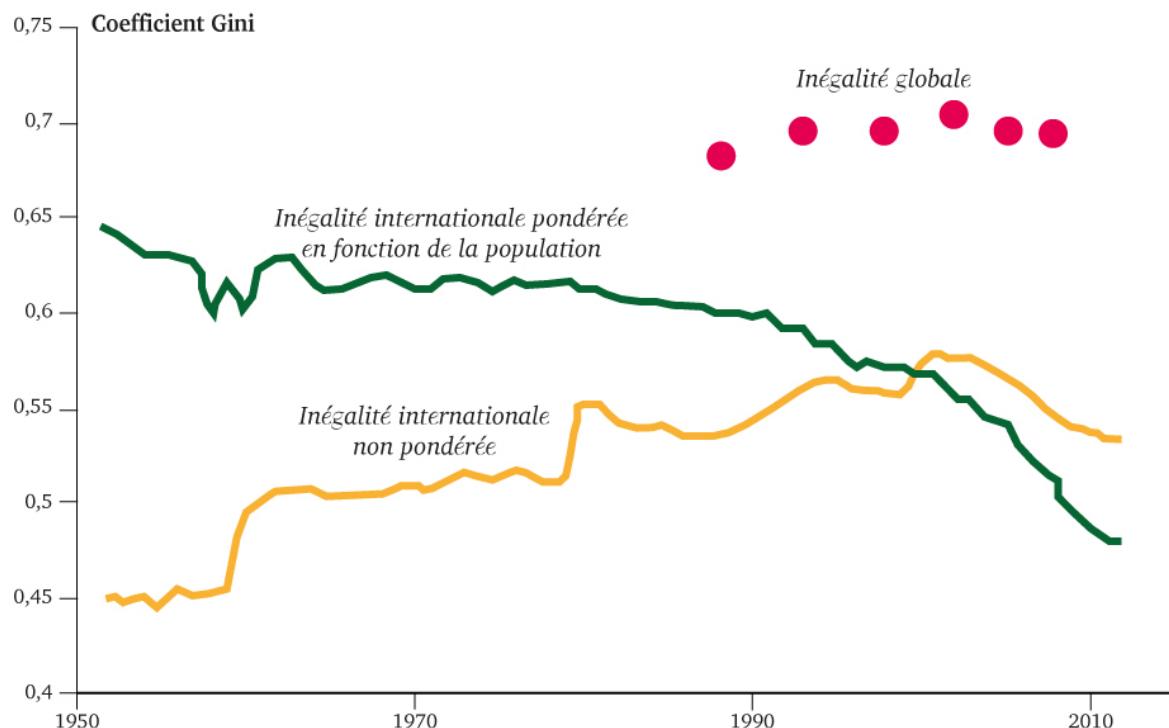
Françoise Rivière
(AFD)

L'émergence des inégalités comme question politique globale

La hausse des inégalités de revenus a acquis durant ces dix dernières années une importance sans précédent dans les débats publics. Si peu de monde se souvient que les travaux de Piketty et Saez – avant que le premier ne rédige son *Capital* – étaient cités dans le discours d'investiture de Barack Obama en 2009, plus personne ou presque n'ignore que le capitalisme est fondamentalement inégalitaire, et Thomas Piketty un auteur de best-seller comme jamais

FIGURE 1 Inégalités mondiales et répartition des revenus

Trois concepts d'inégalités de revenu à l'échelle internationale



Remarque : l'inégalité internationale non pondérée (courbe orange) est calculée pour tous les PIB issus de sondages menés auprès de foyers du monde entier, sans pondération en fonction de la population. L'inégalité internationale pondérée en fonction de la population (courbe verte) intègre cette pondération. Enfin, le concept d'inégalité globale (points rouges) s'intéresse aux individus plutôt qu'aux pays. Le calcul repose sur les données relatives aux revenus et aux dépenses de consommation de foyers collectées par le biais d'enquêtes.

Source : OCDE (2015: 10).

Il existe différentes façons de mesurer les inégalités et leur évolution. Si elles se réduisent entre pays depuis 15 ans (courbe verte), elles s'accroissent entre individus dans le monde considéré dans son ensemble (pointillés rouges).

les sciences humaines en ont connu. Le premier sujet qui au xxie siècle est parvenu à rendre l'économie populaire est la question des inégalités.

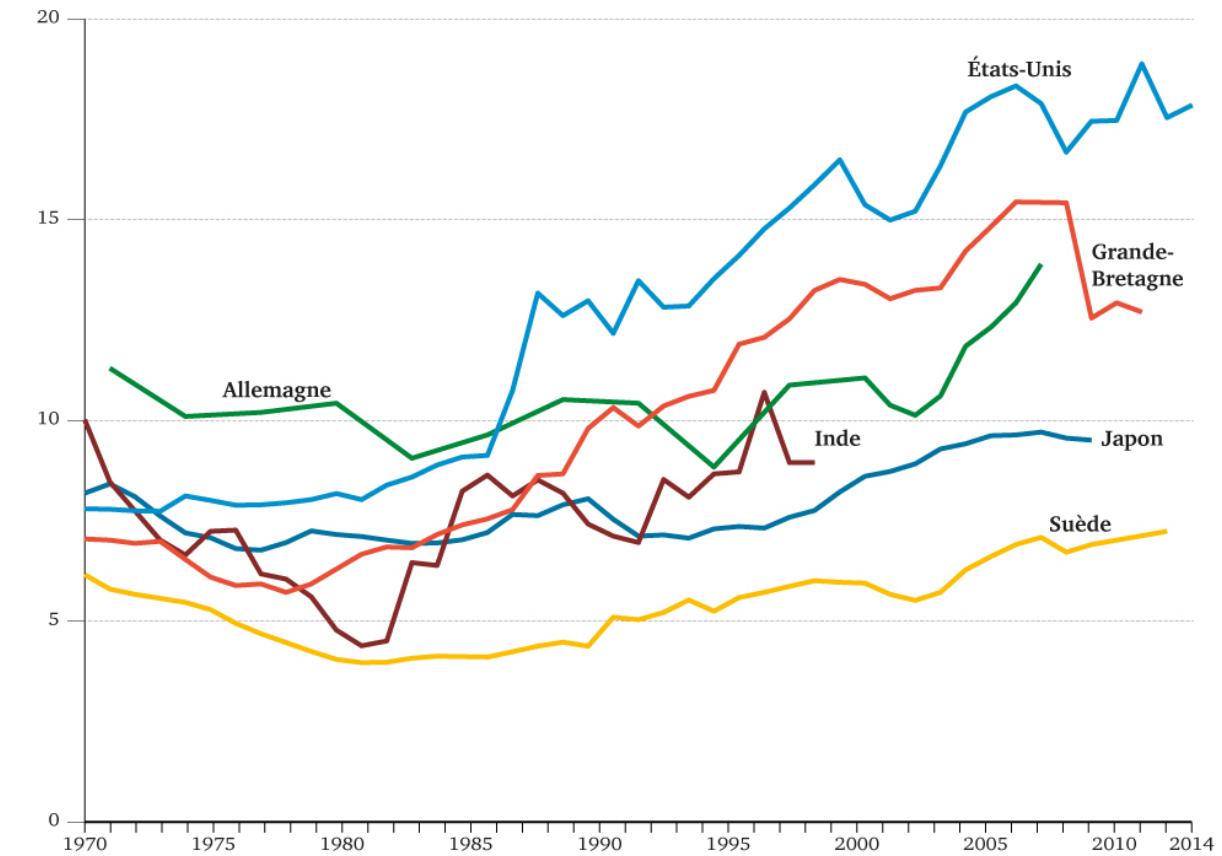
Les institutions économiques internationales n'ont pas manqué, elles aussi, de souligner l'accroissement sans précédent des inégalités, alors même que ces institutions, sont considérées comme « libérales » et plus promptes, dans leurs recommandations, à se concentrer sur la création de richesse par les vertus de la concurrence, que sur les possibles effets de répartition que la première est susceptible de provoquer. Ainsi les institutions de Bretton Woods ont-elles mis en garde contre les effets de la montée des inégalités sur le développement par l'entremise du premier rapport annuel de la Banque mondiale sur le sujet en 2006 (Banque mondiale,

2006) ; l'alarme étant sonnée, dans les pays riches, par les publications de l'OCDE quelques années après (OCDE 2011, 2012). Le FMI, qu'aucun individu raisonnable ne soupçonnera de gauchisme, n'est pas en reste et publie en 2015 un papier soulignant certains méfaits de l'orthodoxie libérale (Dabla-Norris, Kochhar, Ricka, Supaphiphat, Tsounta, 2015), avant de publier, en juin 2016 un rapport au titre éloquent – même avec son point d'interrogation : *Neo-liberalism : Oversold?* Le message est le même : « plutôt que de produire de la croissance, certaines politiques néo-libérales ont accru les inégalités et mis en péril une expansion économique durable » (Ostry, Lougani, Furceri, 2016).

Tous ces rapports et ouvrages convergent pour établir la hausse des inégalités de revenus comme

FIGURE 2 Des riches de plus en plus riches

Evolution de la part des 1% les plus riches dans le revenu national



Source : Hough (2016) d'après des données World Wealth and Income Database

La part du revenu national perçu par les 1 % les plus riches repart partout à la hausse depuis la décennie 1980, décennie « libérale » de libéralisation financière et de réforme de l'état providence dans la plupart des pays de l'OCDE.

un fait indiscutable. Quel que soit l'indicateur utilisé (Gini, part des 1 % dans le revenu national, Palma ratio), l'histoire des trente dernières années est celle d'une hausse des inégalités au sein des pays dans un contexte de réduction des inégalités entre pays : considéré comme un seul et unique pays, le pays « terre » et ses milliards d'habitants est de plus en plus inégalitaire.

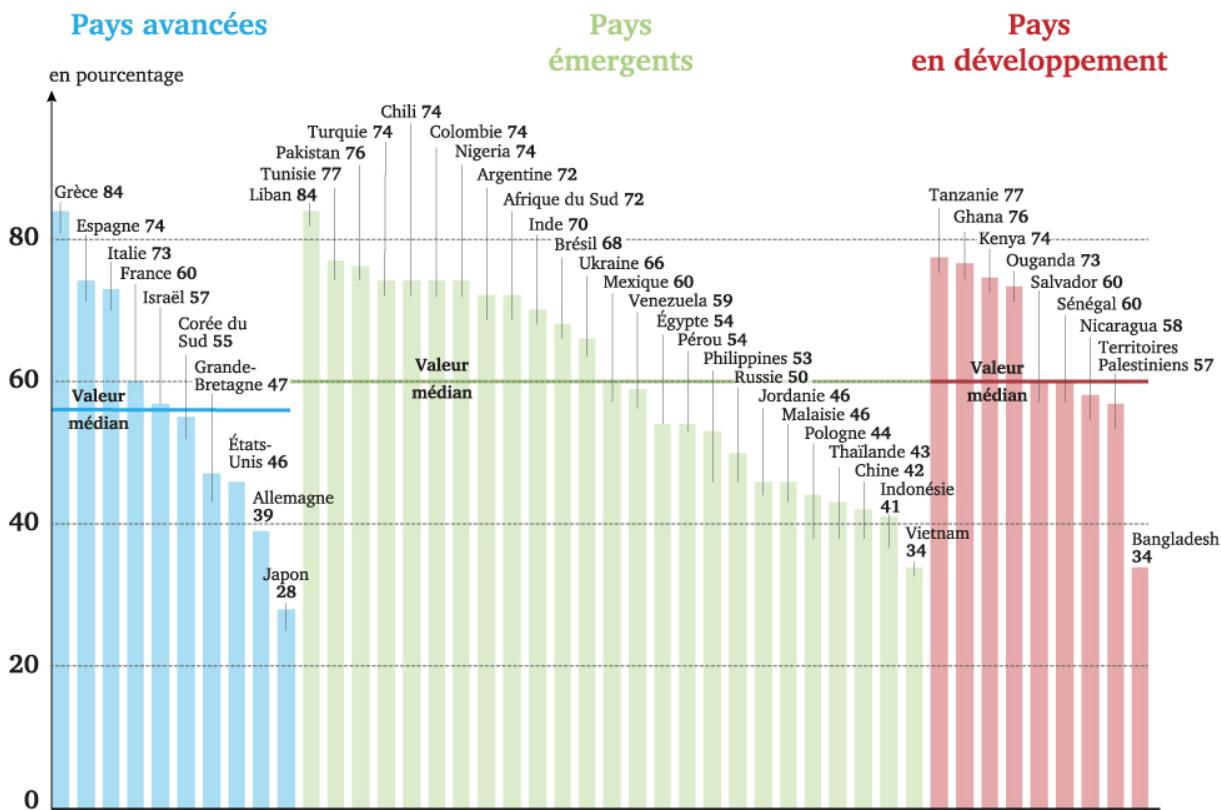
En revanche, si on le suppose habité par l'individu « moyen » de chaque pays membre des Nations unies – soit un peu moins de 200 individus – il est de moins en moins inégalitaire. Les inégalités mondiales s'accroissent, en revanche les inégalités entre pays tendent à se réduire. En toute logique, pour rendre compatible entre eux ces deux phénomènes, les inégalités à l'intérieur des pays se sont accrues

au fil du temps (figure 1 | Inégalités mondiales et répartition des revenus).

L'accroissement de la richesse des classes moyennes a été inférieur à celui des plus riches : les variations de la répartition du revenu mondial s'expliquent en grande partie par la hausse de la part des 1 % les plus riches dans le revenu national (figure 2 | Des riches de plus en plus riches). La crise économique de 2008 a donné un coup d'arrêt aux perspectives d'ascension sociale et d'accumulation de richesse dans nombre de pays émergents et en développement. Le sentiment d'injustice qui résulte de l'enrichissement exponentiel de quelques « happy few » tandis que la majorité attend des jours meilleurs a rendu les inégalités socialement inacceptables.

FIGURE 3 Des inégalités perçues partout comme intolérables

Les inégalités perçues comme un grave problème



Source : Spring 2014 Global Attitudes survey, Pew Research Center.

Les inégalités sont perçues comme un problème majeur par une majorité des sondés dans les pays riches comme dans les pays pauvres, considérés dans leur ensemble. Des nuances existent à l'intérieur de ces groupes, des pays comme l'Allemagne, le Japon, le Vietnam, ou le Bangladesh se distinguant par des préoccupations très limitées pour le sujet.

Les perceptions sur la montée des inégalités sont en cohérence avec ces quelques faits. Les inégalités ne sont plus perçues comme nécessaires et passagères, comme le suggère la courbe de Kuznets, mais sont considérées comme un problème majeur et structurel dans la majorité des pays ou régions où les enquêtes sont disponibles – citons à titre d'exemple le sondage effectué dans 44 pays par le Pew Global Attitudes Survey en 2014 (figure 3 | Des inégalités perçues partout comme intolérables).

On notera toutefois que la perception du problème peut être quelque peu décorrélée de la gravité statistique de celui-ci dans certains cas, élément important si l'on veut comprendre l'importance très variable

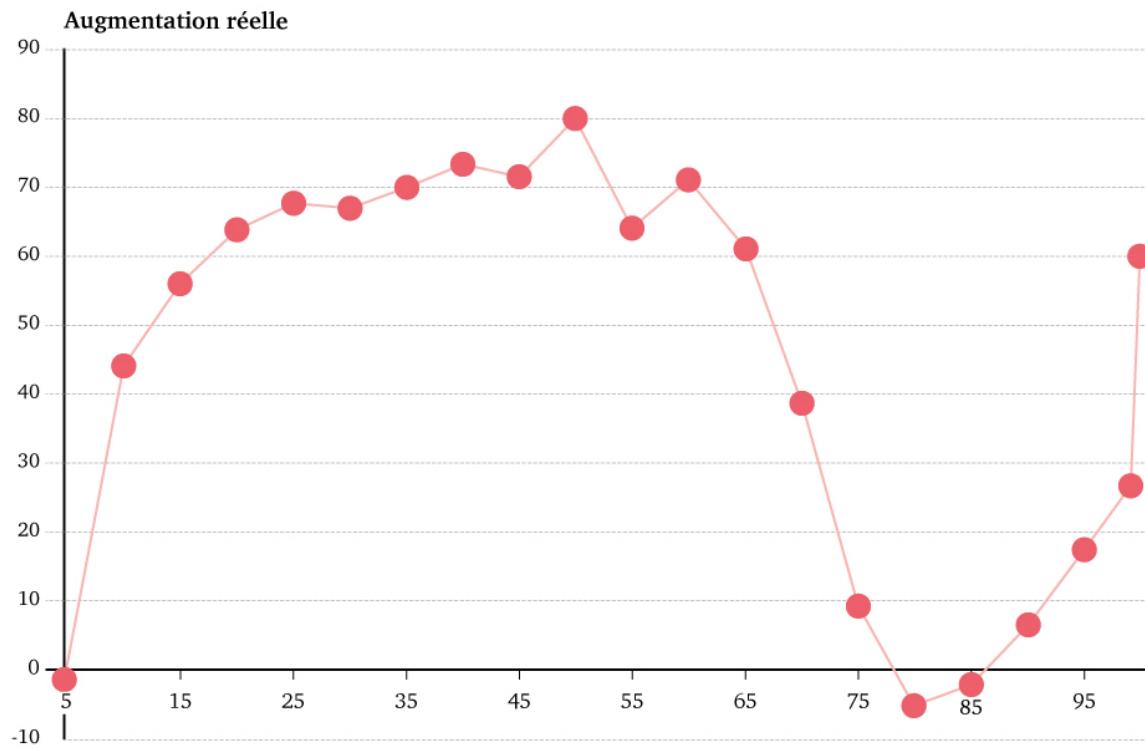
que peut avoir la réduction des inégalités dans les agendas nationaux. De surcroît, si les faits stylisés sur l'évolution des inégalités ne souffrent pas la contestation, le consensus politique sur la gravité du phénomène est plus fragile, de même que celui sur les moyens à mobiliser pour le contenir.

Hausse des inégalités et développement insoutenable

Les études et communiqués de presse de la Banque mondiale, du FMI et de l'OCDE martèlent que la hausse des inégalités n'est pas soutenable d'un strict point de vue économique, dans la mesure où

FIGURE 4 L'émergence d'une classe moyenne mondiale

L'évolution de la distribution des revenus à l'échelle mondiale



Note : L'émergence d'une « classe moyenne mondiale » sous l'effet de la croissance des revenus des pays émergents densément peuplés (percentiles 35-65) est survenue concomitamment à une érosion du revenu médian dans certains pays de l'OCDE (percentiles 80-90).

Sources : C. Lakner, B. Milanovic, *Global Income Distribution : From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*. Policy Research Working Paper n° 6719, Banque Mondiale, 2013 ; *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Banque Mondiale et OCDE, Paris, 2011.

L'émergence d'une « classe moyenne mondiale » sous l'effet de la croissance des revenus des pays émergents densément peuplés (percentiles 35-65) est survenue concomitamment à une érosion du revenu médian dans certains pays de l'OCDE (percentiles 80-90).

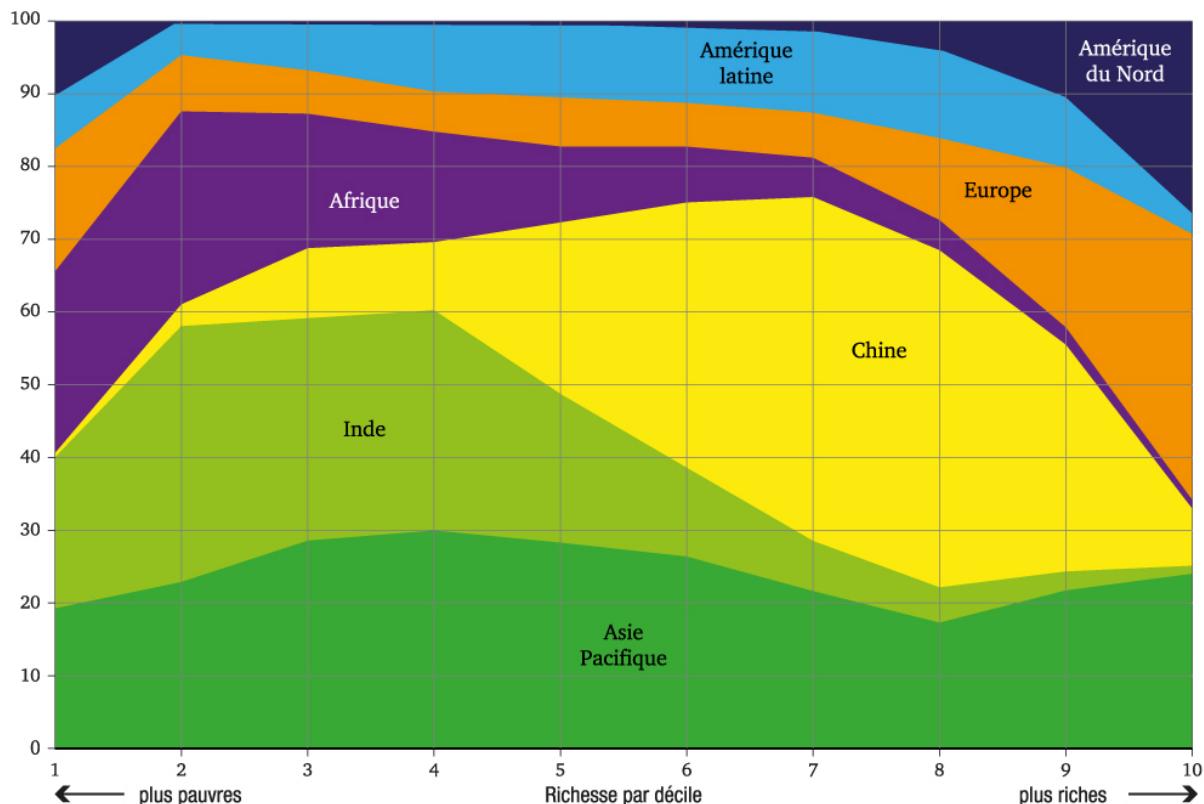
elle constitue un frein à la croissance. Les pays de l'OCDE auraient ainsi perdu en moyenne 4,7 points de taux de croissance cumulé à cause des inégalités entre 1985 et 2005 (OCDE, 2011). Pour quelles raisons ? Selon le FMI, la hausse de la part des revenus des 20 % les plus riches affecte négativement la croissance à moyen terme quand, à l'inverse, la hausse de la part de revenus des 20 % les plus pauvres l'affecte à la hausse (Dabla-Norris, Kochhar, Ricka, Suphaphiphat, Tsounta, 2015). La hausse des inégalités (par rapport à une situation plus égalitaire) se traduit par un sous-investissement dans l'éducation par les ménages les plus modestes et, à terme, par une baisse de la productivité (Stiglitz, 2012) ; elle restreint la mobilité sociale entre générations ; elle

peut réduire la demande agrégée, la propension à consommer des plus riches étant inférieure à celle des ménages plus modestes (Dabla-Norris, Kochhar, Ricka, Suphaphiphat, Tsounta, 2015). La hausse des inégalités contribue également à la récurrence de crises financières en provoquant surendettement, bulles spéculatives et dérégulation financière par le jeu des lobbys (Rajan, 2010 ; Acemoglu, 2011).

Pour autant, la croissance économique à moyen terme n'est pas la seule variable ou dimension du développement durable affectée par la hausse des inégalités. En profitant aux plus riches, qui sont aussi les plus mobiles et les plus à même de soustraire leurs revenus à l'impôt, la hausse des inégalités de revenu place les finances publiques dans une équation

FIGURE 5 L'émergence d'une classe moyenne mondiale

La répartition régionale de la richesse mondiale en 2015
en pourcentages



Source : James Davies, Rodrigo Lluberas and Anthony Shorrocks, *Credit Suisse Global Wealth Databook 2015*

À l'échelle du monde, la « classe moyenne » (déciles 6 et 7) est majoritairement composée d'habitants de régions ou pays émergents – Chine, Amérique Latine, et Inde.

budgétaire impossible. Le financement des biens et services publics essentiels, inscrits dans le contrat social d'après-guerre et dans ses transformations successives, se conçoit désormais sous la contrainte d'un rétrécissement, inexorable en apparence, de la base fiscale des économies développées. Les solutions qu'offrent l'endettement extérieur et la taxation accrue des facteurs captifs – la classe moyenne non mobile pour le dire vite – ne sont pas durables passé un certain seuil ; le risque alors étant celui d'une déstabilisation de nos démocraties (Piketty, RST 2013). Réduction des inégalités (ODD 10) et bonne gouvernance (ODD 16) sont ainsi des objectifs liés.

L'insécurité économique des classes populaires et moyennes des économies développées est manifeste dans la mise en graphique des données de

Lakner et Milanovic (2013), indépendamment du fardeau fiscal que les évadés et autres indélicats imposent à celle-ci. Le rejet de la mondialisation par les classes populaires, dans des pays pourtant acquis aux vertus du libre-échange tel que le Royaume-Uni, ainsi qu'il ressort des motivations de vote pour le Brexit, est une conséquence de la perception que les classes moyennes du « Grand sud » et les classes les plus aisées dans le monde sont les gagnants de la mondialisation (figures 4 | L'émergence d'une classe moyenne mondiale et 5 | Une classe moyenne croissante au Sud).

Les dangers de violence, d'insécurité et d'instabilité politique au sens large que fait peser la hausse des inégalités sont accrues par le fait que celles-ci, pour ainsi dire, s'étalent au grand jour. Elles sont

mesurées et connues comme elles ne l'ont jamais été ; les données sont en accès libre ; et les moyens de télécommunications en exacerbent les manifestations les plus criantes et les plus injustes. Les inégalités créent les frustrations dont se nourrissent les conflits et la violence politique (Badie et Vidal, 2016). Ce constat contemporain rejoue les observations économiques plus anciennes d'Alesina et Perotti (1996) selon lesquelles les inégalités peuvent réduire la stabilité politique, avec pour effet de provoquer une baisse de l'investissement en-deçà des niveaux optimaux.

Les données empiriques rassemblées à l'occasion de la parution en 2006 du rapport sur le développement de la Banque mondiale, dont le thème était celui des inégalités, montrent par ailleurs que la croissance est essentielle pour réduire la pauvreté (-revenu), à condition que la répartition du revenu reste plus ou moins constante (Deininger et Squire, 1996a, 1996b ; Dollar et Kraay, 2001 ; Ravallion, 2001 ; Bourguignon 2001). De même, les données montrent qu'un accroissement des inégalités tend à augmenter la pauvreté (Banque mondiale, 2006). Les inégalités affectent également l'allocation des investissements : seuls, les entrepreneurs disposant de garanties réalisent leurs projets en accédant à l'emprunt, même si ceux-ci sont d'un faible rendement. À l'opposé, des projets d'investissements (plus) profitables seront jugés plus risqués en l'absence de collatéral et pour cette raison écartés. L'inégalité d'accès au crédit ferme le cercle liant inégalité, croissance et pauvreté (Bourguignon, RST 2013).

Enfin la contribution de la hausse des inégalités à la dégradation de l'environnement peut s'observer dans les cas de mimétisme de consommation, lorsque les classes pauvres et moyennes reproduisent les modèles des classes plus aisées -- l'hypothèse étant alors que ces derniers sont les plus nuisibles à l'environnement. La vérification systématique d'une telle hypothèse ne peut cependant être acquise, les déterminants des comportements écologiquement irresponsables étant difficilement réductibles aux seuls revenus à l'intérieur d'un pays (Chancel, 2017). Pour chaque euro, dollar – peu importe – de revenu supplémentaire, un super riche pollue-t-il davantage qu'un pauvre ou un *middle-class* ? La réponse est empirique – et méconnue pour l'instant. En revanche, expliquer l'inertie politique en matière de protection de l'environnement – et donc implicitement la dégradation de celui-ci – par l'anticipation d'un creusement des inégalités de revenus trouve quelques illustrations convaincantes dans l'histoire

récente, qu'il s'agisse du maintien des subventions à l'électricité-charbon en Pologne ou du renoncement à la taxation du carbone sous la présidence Sarkozy (Hourcade, RST 2013).

Vers un consensus sur les causes des inégalités?

Pour expliquer la hausse des inégalités de revenu, caractéristique des trente dernières années, les causes les plus consensuelles dans la littérature sont : i) la mondialisation et, en particulier, la diffusion d'un progrès technique favorable aux qualifiés et la réorganisation de la production au profit des détenteurs de capital et des managers ;, et ii) les réformes des politiques publiques, avec la dérégulation du marché du travail et l'approfondissement de la libéralisation financière, une « captation » de la parole politique par les plus aisés et la baisse des dépenses publiques - incluant la perte de progressivité de la fiscalité. Les causes plus controversées sont le commerce international et la concurrence que celui-ci induit entre salariés, le chômage structurel, et l'endogamie entre nouveaux rentiers (« marry your like »). Sans négliger ces dernières, nous examinons ici les quelques grands « drivers » parmi les mieux documentés (Dabla-Norris, Kochhar, Ricka, Supaphiphat, Tsounta, 2015, OCDE 2012, Hough, Chancel, Voituriez, 2016).

Revenons quelque 30 ans en arrière. À partir des années 1980, les politiques d'ajustement structurel ont eu pour ambition de rétablir les équilibres macro-économiques des économies en développement frappées par la chute des prix des matières premières et des niveaux d'endettement insoutenables. Elles ont eu notamment pour effet de réduire considérablement les dépenses publiques dans la santé et l'éducation (Nassar, 1993, pour le cas égyptien) ainsi que l'emploi dans le secteur public, constitutif du pacte social dans de nombreux pays et auquel est attachée la couverture sociale la plus étendue. Les mesures d'austérité et la privatisation des services et entreprises publics, en période de forte croissance démographique, ont eu pour corollaire des mutations profondes du marché du travail. L'accroissement du chômage (Jarret et Mahieu, 2002, pour la Côte d'Ivoire), notamment des jeunes, et de l'informativité (Bensidoun, Sztulman, 2015, pour l'Égypte ; Koujianou-Goldberg et Pavnick, 2007, pour l'Amérique latine) ont accéléré les inégalités de revenus et, plus généralement, de conditions de travail et de vie au sein de la société. La dualisation des services

FIGURE 6 Les impôts réduisent les inégalités

Amérique latine (16 pays) : taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques du décile 10 et redistribution du revenu, autour de 2011
(en points de pourcentage du coefficient de Gini et en pourcentages).



Source : CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes), sur la base des enquêtes ménages des différents pays

Les pays latino-américains ayant connu la réduction la plus forte de l'indice de Gini sont ceux qui connaissent le taux d'imposition des hauts revenus les plus élevés. Autrement dit, plus les hauts revenus sont taxés et plus la réduction des inégalités est importante.

a rendu l'accès à des services essentiels de qualité encore plus inéquitables, alors même qu'ils sont indispensables à la constitution du capital humain susceptible de rompre le cycle de transmission inter-générationnelle de la pauvreté.

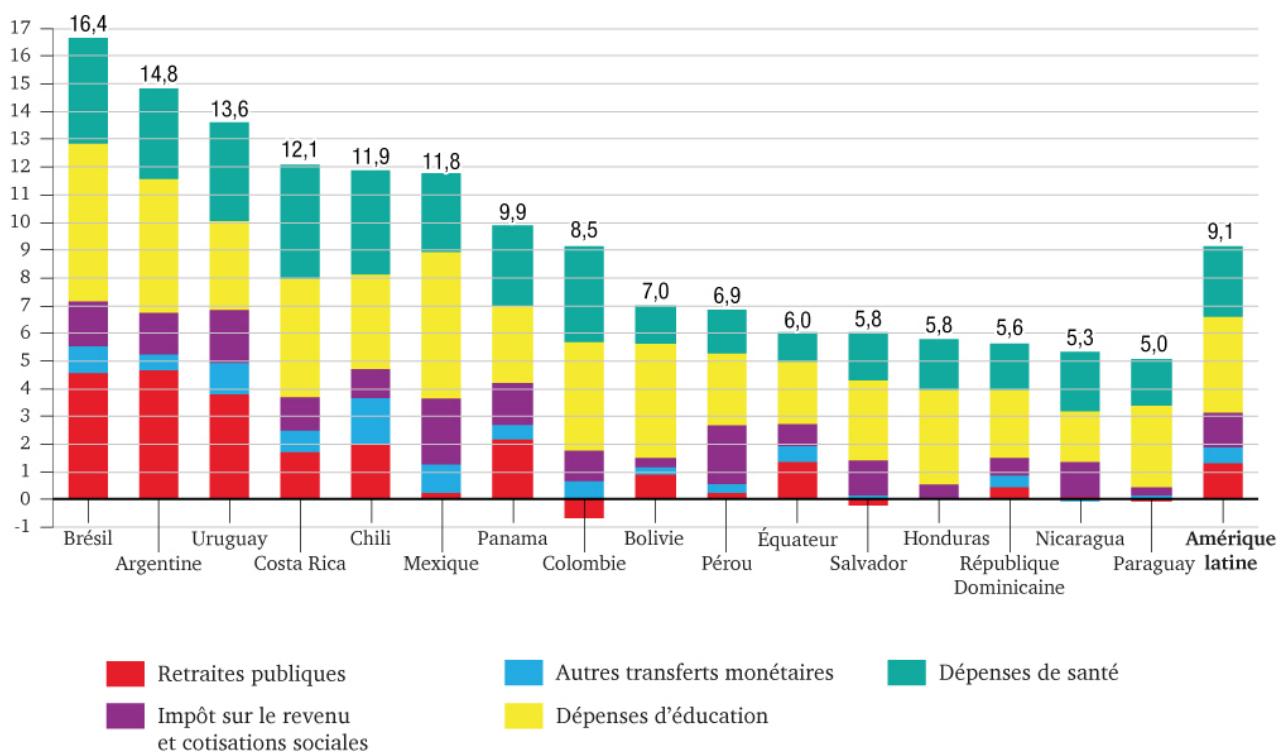
Les bouleversements technologiques que nous avons connus depuis les années 1980, associés à la libéralisation du commerce international et à l'extension des chaînes d'approvisionnement mondiales, a eu pour conséquences la délocalisation de la demande de main d'œuvre peu qualifiée vers les pays émergents puis vers les pays en développement, la diminution de la valeur relative du travail peu qualifié et la valorisation de celle du travail très qualifié (Bourguignon, 2015). Les écarts de revenus entre

emplois qualifiés et non qualifiés s'en sont trouvés considérablement renforcés. Les nouvelles chaînes de valeurs mondiales ont créé de nouvelles lignes de partage : entre la finance et l'économie réelle, entre les donneurs d'ordre et les sous-traitants, entre les salariés du haut de la chaîne et ceux du bas. Le pouvoir de négociation de ces derniers s'en est trouvé considérablement affaibli.

La dérégulation de l'économie a conduit à sa financiarisation croissante, avec deux conséquences importantes pour la répartition de la richesse : (i) les revenus de celles et ceux qui vivent de la production de matières premières dépendent des cours, d'une très grande volatilité ; (ii) le capital tire de plus en plus profit de la richesse produite, au détriment du

FIGURE 7 Quels outils pour lutter contre les inégalités en Amérique latine ?

Amérique latine (16 pays) : réduction des inégalités par instrument de politique fiscale, autour de 2011
(en points de % du coefficient de Gini).



Source : CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes), sur la base des enquêtes ménages des différents pays

Les pays d'Amérique Latine où la réduction des inégalités a été le plus marquée (partie gauche du graphique) sont ceux où un ensemble large d'instruments redistributifs – fiscalité, sécurité sociale, éducation – ont été mobilisés. Environ la moitié de la réduction des inégalités observée s'explique par des politiques de transfert monétaire, l'autre moitié survenant par des dépenses publiques en matière d'éducation et de santé.

travail. Les politiques fiscales, qui taxent davantage les revenus du travail que la transmission du patrimoine, accentuent l'inégalité patrimoniale (Piketty, 2013), facteur explicatif essentiel renforçant les inégalités sociales plutôt que de les combattre. Aux États-Unis, ces politiques sont de moins en moins progressives et redistributives : les ménages riches et les entreprises bénéficient de taux d'imposition effectifs inférieurs à ce qu'ils étaient avant les réductions d'impôts mis en place par le gouvernement Bush en 2001 et 2006 (Hungerford, 2013).

La combinaison de ces phénomènes (précarisation et baisse des revenus, concentration du patrimoine,

modification des prestations et services publics) a un effet multiplicateur sur les inégalités de revenu disponible corrigé. Les inégalités d'opportunité face au travail et un accès insuffisant aux ressources et aux différentes formes de capital (humain, financier, social) sont pour une large part à l'origine de la reproduction des inégalités et de la pauvreté entre générations. Parmi ces inégalités, celles relatives aux discriminations dans l'accès à l'éducation sont sans doute les plus déterminantes (Arestoff et Sgard, 2012). Selon cette lecture, les inégalités de revenu constatées (ou « *ex-post* ») renvoient fondamentalement à des inégalités de chances (ou « *ex-ante* ») :

accès au savoir, aux soins, au toit et à tout ce réseau de relations sans lesquelles vous êtes tenus hors de la Cité et loin de l'emploi.

Explorer les options politiques

En supposant que des préférences collectives émergent pour réduire les inégalités, face à toutes les causes possibles, quelles sont les options politiques ? Vouloir en dresser une liste exhaustive serait trop ambitieux – de politiques promouvant l'égalité des chances et en particulier l'accès à l'éducation, jusqu'aux réformes structurelles marxistes, en passant par une taxation mondiale et progressive des patrimoines, le spectre politique est large. Les inégalités s'inscrivent dans des histoires nationales ; de la même manière, leur correction ne peut se résoudre à l'usage d'un instrument de politique publique particulier. Si les auteurs et les institutions les plus visibles sur le sujet ont chacun une préférence ou une priorité dans les solutions à apporter, tous reconnaissent que c'est à la fois en corrigeant les inégalités des chances (accès à l'éducation, à la santé, au marché du travail) et de résultats (inégalités de revenu proprement dites) que la réduction des inégalités peut être durablement contenue. Cela ressort des travaux de l'un des meilleurs spécialistes des inégalités, Anthony B. Atkinson (2015). Pour cet économiste britannique, la réduction des inégalités passe par une imposition progressive des revenus (un haut niveau de taxation des plus hauts revenus ayant été analysée par la CEPAL comme facteur puissant de réduction des inégalités – figure 6 | Les impôts réduisent les inégalités) mais également par un renforcement de la protection sociale et une redistribution ex ante et ex post plus large incluant un revenu et un emploi garantis.

La réduction des inégalités des chances – l'exemple du Chili

Des exemples concrets de réduction d'inégalités – suffisamment rares dans le contexte actuel où celles-ci repartent à la hausse – confirment l'étendue des instruments à mobiliser, ciblant plusieurs registres des causes que nous avons recensées (figure 6). Tel est le cas des réformes mises en place au Chili à l'initiative de la présidente Michelle Bachelet lors de son second mandat, inauguré en 2014, qui combinent réformes fiscales et réduction des inégalités des chances, en particulier en matière d'accès à l'éducation.

LIRE
L'ENTRETIEN
AVEC JOSE LUIS SAMANIEGO

Taxer le capital pour rompre la dynamique endogène d'accroissement des inégalités

Dans *Le Capital au xxie siècle* (Piketty, 2013), Thomas Piketty tente de projeter le ratio capital/revenu sur le long terme, afin de déterminer les tendances probables des inégalités. En effet selon Piketty, le taux de rendement du capital (r) est toujours, sur le long terme, plus important que le taux de croissance de l'économie (g). C'est cette « loi » qui explique la tendance structurelle du capitalisme à créer des inégalités, les détenteurs de patrimoine s'enrichissant plus vite que les autres agents économiques quel que soit le « mérite » ou le « talent » de ces derniers. Pour que cette loi se confirme, le ratio capital/revenu (β) devrait croître sur le long terme également, en raison de l'accumulation plus rapide de retours sur le capital que des revenus globaux générés par l'économie. Les estimations de Piketty à l'horizon 2100, en se fondant sur un taux d'épargne de 10 % et un taux « écrasé » de croissance de 1,5 % par an à partir de la seconde moitié du xxie siècle, conduisent à un rapport capital/revenu de 500 % en 2030 (équivalent à celui de la Belle Époque, en 1910), puis environ 680 % en 2100. Ce scénario, qui est selon lui le plus plausible, résulterait d'un environnement de croissance « normatif », plus faible que les taux exceptionnellement constatés pendant une grande partie du xx^e siècle en raison de l'impact des guerres mondiales et des efforts de reconstruction.

Face à cette tendance structurelle, Piketty prône la mise en place d'une politique fiscale mondiale de taxation des hauts patrimoines à vocation fortement re-distributive. Il s'agirait ainsi de contrer les tendances structurelles du capitalisme à générer des inégalités, tout en conservant une économie de marché.

Au-delà des leviers d'action traditionnels, accompagner un nouveau projet de société autour de la notion de Communs ?

L'attention portée à ces questions dépasse désormais la seule recherche ; les agences de développement notamment se mobilisent.. Parce qu'elles sont devenues une question politique globale et qu'elles ont un impact direct sur le potentiel de développement durable des pays, les inégalités ne sont plus considérées comme une affaire de souveraineté nationale mais comme un enjeu de développement dont il devient urgent pour les agences de se saisir. Cela passe par une identification et une caractérisation plus fine des bénéficiaires finaux des projets financés, pour ne pas creuser les inégalités mais

au contraire les réduire, et par un accent mis sur la dimension sociale du développement. À l'AFD par exemple, l'intégration de l'objectif de réduction des inégalités se traduit par le souhait que les projets financés aient davantage d'impact sur l'équité d'accès aux services essentiels (et plus seulement la disponibilité d'une offre des services), la décence des conditions de travail, les inégalités femmes-hommes, l'extension de la protection sociale et le renforcement du lien social. Les agences de développement sont également en situation d'accompagner une utilisation plus optimale du levier fiscal pour réduire les inégalités et les dépenses publiques à vocation redistributive ne sont plus autant bannies dans leurs analyses macro-économiques. Pour Gaël Giraud, économiste en chef de l'AFD, il faut aller plus loin que ces leviers d'action traditionnels : c'est la structuration de la société et des rapports sociaux qui génère des inégalités injustes et c'est sur elle, à travers ses institutions, qu'il faut agir pour entrevoir des changements plus fondamentaux. Comment ? En accompagnant la constitution ou la reconnaissance de Communs. Le concept a fait irruption dans le champ médiatique lors de l'attribution en 2009 du prix Nobel d'économie à Elinor Ostrom. L'essentiel des travaux de cette économiste a consisté à démontrer sur une base empirique que de nombreuses ressources naturelles peuvent être gérées localement par des communautés qui définissent et mettent en place des normes et des institutions ad hoc. L'objectif est notamment d'éviter l'effondrement de leurs ressources. Les communs se définissent à partir de trois éléments : une ressource, une communauté et un ensemble de règles, c'est-à-dire de droits et d'obligations. La ressource peut être physique, comme des pâturages gérés par une communauté, ou immatérielle, comme les logiciels libres. Elle peut également avoir une portée plus globale (la bonne santé, une éducation de qualité, un climat sain). Face au constat mitigé sur l'efficacité de la gouvernance publique et à l'inefficience des marchés dans de nombreuses situations, les communs offrent une autre forme de gouvernance collective. Le concept s'est depuis répandu dans des directions très variées, certains auteurs en faisant un véritable projet de société. Dans cette approche plus holistique, les Communs représentent une alternative politique à la privatisation massive des ressources, des biens et des services qui a généré un accaparement du profit et un accroissement des inégalités. Pour Gaël Giraud, les agences de développement peuvent et doivent accompagner les

États à créer les conditions d'existence des Communs, et les communautés à s'organiser et gérer les ressources. Dans l'extrait de l'entretien accordé à *Regards sur la Terre*, il illustre cette conviction par des exemples tirés de l'expérience de l'AFD.

LIRE
ENTRETIEN
AVEC GAËL
GIRAUD

En guise de conclusion

L'ampleur du creusement des inégalités économiques dans le monde depuis vingt ans est aujourd'hui largement documenté et commenté. L'enjeu, pour les démocraties, est de répondre au signal envoyé par la science et la société civile – sous forme de rapports, d'ouvrages et d'articles sur la question – et d'apporter, à ce problème universel, une solution. Deux scénarios au moins se dessinent.

Dans le premier, ou scénario de « dépolitisation », la réponse politique se construit sur la base d'un consensus sur le coût de l'inaction. Estimé supérieur au coût de l'action (combattre les inégalités rapporte bien davantage à la société que de laisser celles-ci augmenter), le coût de l'inaction motive la mise en place de politiques transcendant les clivages droite-gauche de l'échiquier politique, dans une analogie avec ce que l'on a pu observer en matière de climat avant l'accord universel, et transpartisan, de Paris en décembre 2015. Les prises de position récentes par des figures du parti républicain aux États-Unis ou des Tories en Grande Bretagne sur la nécessité de prendre au sérieux les inégalités économiques montrent que ce scénario, pour incertain qu'il soit, n'est pas complètement farfelu.

Dans un scénario alternatif – baptisons le “scénario de l'apprentissage” – aucune action globale n'est entreprise, à l'exception d'une mise en commun des succès et des échecs des différentes politiques nationales mises en place dans une myriade de jeux d'essais et d'erreur. Les ODD offrent ici l'opportunité de susciter et d'encourager cet apprentissage autour d'un objectif simple, et d'offrir des arguments à la société civile et aux acteurs politiques pour convaincre de la possibilité même de réduire les inégalités alors qu'un accord bi-partisan fait défaut.

Le creusement inéluctable des inégalités, sans réponse ni réaction de la part des citoyens des différentes nations, serait un troisième scenario de “business as usual” que nous préférons écarter ici dans l'intérêt de chacun. ✓

BIBLIOGRAPHIE

- Acemoglu, D. (2011). "Thoughts on Inequality and the Financial Crisis." Presentation at the American Economic Association Annual Meeting, January 7.
- Alesina, A., Perotti, R. (1996). "Income distribution, political instability, and investment", European Economic Review 40(6) : 1203-1228.
- Arestoff, F., Sgard, J. (2012). « Éducation, pauvreté, inégalités : quelles relations économiques ? », *CERISCOPE Pauvrete*, 2012, [en ligne], consulté le 21/07/2016, URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part4/education-pauvrete-inegalites-quelettes-relations-economiques>
- Atkinson Anthony B. (2015). *Inequality. What can be done ?*, Harvard University Press, mai 2015, 400p.
- Badie, B., Vidal, D. (2016). *Un monde d'inégalités. L'état du monde 2016*. La Découverte, Paris.
- Banque Mondiale (2006). *Equity and Development*. World Development Report. The World Bank, Washington, DC.
- Bensidoun, I., Sztulman, A. (2015). *Égypte 1998-2012 : de l'emploi public protégé à l'emploi informel précaire, un marché du travail en déshérence*, Document de travail n°182, Centre d'études de l'emploi, avril 2015.
- Bourguignon, F. (2001). "The Pace of Economic Growth and Poverty Reduction". Paper presented at LACEA 2001 Conference.
- Bourguignon, F. (2013). Inégalités et croissance : l'émergence d'une idéologie globale entre 1990 et 2010. In Genevey, Pachauri, Tubiana (dir.) *Regards sur la Terre. Réduire les inégalités, en enjeu de développement durable*. Armand Colin, pp. : 195-202.
- Bourguignon, François (2015a). *The Globalization of Inequality*. Princeton University Press, United States of America.
- Chancel, L. (2017). *Liberté, égalité, soutenabilité*. Les petits matins. Paris.
- Cingano, F. (2014). "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwv6j-en>
- Cortinovis, M., Rivière, Fr. (2015). *Panorama des inégalités hommes-femmes dans le monde*, Notes techniques n°1, AFD, juin 2015.
- Dabla-Norris, E.; Kochhar, K.; Ricka, F.; Supaphiphat, N.; Tsounta, E. (2015). *Causes and consequences of income inequality : A global perspective*, IMF Staff Discussion Note 15/13.
- Deininger, K., Squire, L. (1996). "A New Data Set Measuring Income Inequality," World Bank Economic Review, Vol. 10 (September), pp. 565-91.
- Deininger, K., Squire, L. (1996). "New Ways of Looking at Old Issues : Inequality and Growth" (unpublished; Washington : World Bank).
- Dollar, D., Kray, A. (2001). Trade, Growth, and Poverty. Finance & Development, September, vol. 38(3).
- Hough, A., Chancel, L., Voituriez (2016). Reducing inequalities within countries : Converting the global debate into action. Iddri working paper. Forthcoming.
- Hourcade, J.-C. (2013). Comment tuer la taxe carbone avec l'argument d'équité, ou l'échec de la taxe Sarkozy. In Genevey, Pachauri, Tubiana (dir.) *Regards sur la Terre. Réduire les inégalités, en enjeu de développement durable*. Armand Colin, pp. : 261-270.
- Hungerford, T.L. (2013). Changes in income inequality among U.S. tax filers between 1991 and 2006 : the role of wages, capital income and taxes. Available at SSRN : <http://ssrn.com/abstract=2207372> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2207372>
- Jarret, M.-Fr., Mahieu, Fr.-R. (2002). *La Côte d'Ivoire, de la déstabilisation à la refondation*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- Koujianou-Goldberg, Pinelopi et Pavcnik (2007). *Distributional effects of globalization in developing countries*, working paper 12885, National bureau of Economic research, Cambridge, février 2007.
- Lakner, C., Milanovic, B. (2013). Global Income Distribution : From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. Policy Research Working Paper, No. 6719, World Bank.
- Nassar Heba Ahmed (1993). « Quelques conséquences sociales des programmes d'ajustement structurel », *Égypte/Monde arabe*, Première série, 12-13 | 1993, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 21 juillet 2016. URL : <http://ema.revues.org/1262>
- OCDE (2011). *Divided we Stand. Why Inequality Keeps Rising*. OCDE, Paris.
- OCDE (2012). *Inequality in Labor Income—What Are Its Drivers And How Can It Be Reduced?*, OECD Economics Department Policy Note 8, Paris.
- OCDE (2015). *In It Together : Why Less inequality Benefits All*. OCDE Paris.
- Ostry, J.D., Lougani, P., Furceri, D. (2016). *Neoliberalism : Oversold?* Finance & Development, June, vol. 53(2).
- Oxfam (2014). *Even it up. Time to end extreme inequality*. Oxfam International Report.
- Oxfam (2016). *An Economy for the 1 %*. Oxfam Briefing Paper 210. Oxfam International.
- Palma, J.G (2011). Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the 'Inverted-U' : It's All About the Share of the Rich. *Development and Change* 42(1) : 87-153.
- Piketty, T. (2013). La nouvelle prospérité des rentiers : la dynamique des inégalités dans un monde de croissance faible. In Genevey, Pachauri, Tubiana (dir.) *Regards sur la Terre. Réduire les inégalités, en enjeu de développement durable*. Armand Colin, pp. : 163-172.
- Piketty, T. (2013). *Le capital au XXI^e siècle*. Le Seuil, Paris.
- Rajan, R.G. (2010). *Fault Lines*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.
- Ravallion, M. (2001). 'Growth, Inequality and Poverty : Looking Beyond Averages', *World Development*, 29(11), 1803-1815.
- Ris, C. (2013). *Les inégalités ethniques dans l'accès à l'emploi en Nouvelle-Calédonie*. Économie et Statistique n° 464-465-466, 2013
- Stiglitz, J. (2012). *The price of inequality : how today's divided society endangers our future*. W.W. Norton & Company.

SUITE ➔



Inégalités : objectif des stratégies et cas de l'Amérique latine

[↑ RETOUR](#)

Jose Luis Samaniego, CEPALC

AVEC TANCRÈDE VOITURIEZ (IDDR) ET ISABELLE BIAGIOTTI (REGARDS SUR LA TERRE)

En Amérique latine, des changements en matière d'inégalités sont observés, mais il est difficile d'en démêler les causes. La littérature distingue les mesures corrigeant les inégalités ex-ante (éducation, accès aux soins, etc.) et celles les traitant ex-post (redistribution, taxes, transferts, etc.). Qu'en pensez-vous ? Un débat sur les instruments politiques de correction des inégalités a-t-il eu lieu ?

Jose Luis Samaniego : Les stratégies adoptées dépendent grandement de la vision que l'on se fait des attentes de la société. Les conséquences ne sont pas du tout les mêmes lorsque vous décidez de ne plus tolérer les inégalités ou de ne plus tolérer la pauvreté. Si vous estimatez que votre gouvernement doit s'attacher à rendre leur dignité aux personnes vivant dans une pauvreté extrême, vous vous concentrez uniquement sur cette partie de la population. En fait, il incombe au gouvernement de garantir que les plus pauvres reçoivent ce que la société définit

comme le minimum acceptable, soit environ 1 dollar par jour, somme marquant le seuil de pauvreté extrême selon les Nations unies.

D'après moi, du point de vue des valeurs, une société ne doit pas accepter les inégalités trop flagrantes. Ces dernières entraînent diverses pathologies sociales coûteuses pour la société. Le crime constitue davantage un problème lié aux inégalités qu'à l'extrême pauvreté. La pauvreté est l'une des expressions radicales des inégalités au sein d'une société, mais ces inégalités peuvent prendre bien des formes (accès inégal à l'éducation ou aux services, notamment), sans pour autant se traduire par une pauvreté extrême. Les transports peuvent être inadaptés à la majorité de la population ; le temps d'attente dans les hôpitaux peut être très long et des barrières invisibles peuvent défavoriser les personnes scolarisées dans les établissements d'enseignement

public. Tout cela résulte des choix gouvernementaux. Il ne faut donc pas les négliger.

Mon choix se porte bien sûr sur la question de l'inégalité. Pour lutter contre la pauvreté, des actions logiques, pas aussi onéreuses que l'on pourrait croire, s'imposent. Le coût des transferts sociaux en Amérique latine

représente environ 0,4 % du PIB de cette zone. On peut analyser ce chiffre de deux façons. Premièrement, il peut sembler ridicule de supprimer ces transferts à une époque de croissance lente ou de récession comme celle que nous vivons actuellement.

Deuxièmement, il suffirait de fournir des subventions aux pauvres pour éliminer le problème. Et c'est tout.

Les inégalités sont de simples répercussions de vos choix politiques. Depuis 30 ans, nous vivons dans un monde régi par la théorie suivante : le fonctionnement économique doit être relativement libre, sans trop de perturbations, pour permettre la constitution



Jose Luis Samaniego

[SUITE ➔](#)

d'une grande quantité de capital. La population pauvre est le résultat de forces qui s'entrechoquent. Une partie est liée de façon inhérente au système, tandis que, pour les autres, ce statut n'est que temporaire. Néanmoins, sur le long terme, la pauvreté devrait s'annuler automatiquement. D'après ce principe, il demeurerait, comme dans toute société, un noyau irréductible de personnes pauvres, mais le reste de la population devrait s'en tirer honorablement. L'inclusion de ces pauvres irréductibles dans la société est l'objectif des politiques sociales.

De ce fait, les gouvernements ont axé leurs politiques sociales sur les transferts directs. Cette approche économique touche clairement les populations ciblées, puisque personne n'est inclus ou exclu de façon aléatoire. Est-ce efficace ? Oui. Existe-t-il des prérequis ? Oui. Des critères précis, peu favorables à la condition féminine, doivent être respectés ? Oui.

Des progrès considérables ont été réalisés en termes d'identification et d'approche de la population pauvre, ainsi que d'accès aux données sociales les concernant. Grâce à cette identification, il est devenu envisageable de réviser la politique fiscale sur les plans de la durabilité et de l'égalité. Dans le cadre de la politique fiscale de soutien, le subventionnement de marchandises, comme les paniers repas pour les pauvres (consommation proportionnelle à la répartition des revenus) peut désormais laisser place au subventionnement direct des plus démunis, qui vise plus précisément les personnes souhaitées. La politique fiscale peut évoluer de la même façon.

Par exemple, vous pouvez arrêter de subventionner les combustibles fossiles du fait de l'inflation, puisque vous pouvez subventionner directement les personnes qui en ont besoin.

Comme je l'ai signalé, selon cette approche prédominante en Amérique latine ces dernières années, il est admis qu'il devrait rester, comme dans toute société, un noyau irréductible de personnes pauvres. Toutefois, dans la réalité, nous avons constaté, au fil des ans, que lorsque nous ne considérons pas la société dans son ensemble, mais que nous nous focalisons uniquement sur les pauvres, la société devenait alors fondamentalement inégalitaire, et le problème de la pauvreté n'était pas résolu. De plus, réduire légèrement les inégalités et dans une plus large mesure la pauvreté demande des revenus énormes, exige des manipulations substantielles des prix de certains biens et services et une augmentation conséquente des exportations pour financer ces mesures. Nous avons expérimenté cette méthode sur plusieurs millions de citoyens d'Amérique latine. Mais depuis 56 ans, nous observons une stagnation générale, et aucune nouvelle réduction de la pauvreté et des inégalités n'est envisageable de cette façon.

Cela nous amène à nous poser la question de la mesure. Comment mesurer concrètement les inégalités ? Il est possible de suivre l'évolution de la situation des personnes placées au bas de l'échelle des revenus et de nous concentrer par exemple sur les 40 % les plus pauvres de

la population : c'est ce qu'exigent dorénavant les objectifs de développement durable (ODD). Nous procédons alors de la même façon qu'auparavant avec la population extrêmement pauvre conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement, avec ici davantage de modernité et d'humanité. Les personnes recevant moins de 1,5 ou 2,5 dollars par jour ne sont plus les seules prises en compte. Malgré tout, nous étudions toujours le segment inférieur de la société et non cette dernière dans son intégralité. L'approche, et ses limites, restent inchangées. Or, pour combattre les inégalités, il est impératif d'examiner les deux extrêmes de la société. Si le revenu national croît à un rythme ou pourcentage équivalent parmi toutes les tranches de revenus de la société, les 40 % « du bas » demeureront dans la même situation relative par rapport à la classe la plus riche de la société ; cependant, dans l'absolu, les inégalités auront augmenté car les riches seront beaucoup plus riches en valeur absolue. Par conséquent, il est beaucoup plus intéressant de mesurer les changements absous affectant les pauvres et ceux affectant les personnes les plus riches, puis de déterminer l'évolution de l'écart de revenus entre ces deux catégories.

On peut, par exemple, analyser le revenu moyen au sein d'une société, son évolution ainsi que la différence entre ce revenu et le revenu perçu par la moitié de la population. Cette procédure, similaire au coefficient Gini, permet de comparer plutôt les valeurs absolues. L'évolution comparée des revenus extrêmes, de la moyenne et du revenu médian nous en apprendront

SUITE ➔

davantage sur le degré général d'inégalité dans une société. Nous pouvons alors comparer la répartition effective du flux de revenus supplémentaires apportés par la croissance avec celle qui aurait conduit à une société plus égalitaire. Selon moi, plutôt que de se concentrer sur l'évolution du revenu moyen (objectif de développement durable n°10) des 40 % les plus pauvres de la population, qui est marginale dans les sociétés très inégalitaires, il faut observer des indicateurs plus parlants, tels que des rapports de revenus entre les très riches et les pauvres, qui nous dévoilent combien de fois les personnes extrêmement riches sont plus riches que les plus pauvres. Ces informations sont à notre disposition ; il s'agit simplement de les traiter et d'en diffuser largement les conclusions.

Sur le nouveau continent, nous devrions nous intéresser au comportement de l'ensemble de la société. Ce qui aide les plus riches à obtenir leur part des revenus est aussi important que les moyens d'existence des 40 % les plus pauvres. De même, une approche plus draconienne consisterait à comparer systématiquement les 1 % des plus riches, en parallèle des 10 % les plus riches, avec les plus pauvres et le groupe des 40 %, afin de mesurer l'écart (les 1 % apparaissent dès lors rapidement comme un groupe en soi).

À votre connaissance, est-ce que quiconque s'intéresse à cette comparaison des 40 % les plus pauvres et des 1 % les plus riches ?

Jose Luis Samaniego : Non, rien d'aussi précis n'a été débattu en Amérique latine à un niveau politique. Toutefois, certaines administrations statistiques

développent ce type de méthode. Les études relatives aux dépenses des ménages, par exemple, comparent souvent un quintile avec les autres, mais le niveau de détail est insuffisant. À mon sens, il est impératif d'avoir la perspective la plus globale possible de la société. Pour en revenir au cas de l'Amérique latine, si les inégalités se sont réduites en termes absolus, le résultat est bien faible : 0,53 à 0,525 environ.

Dans de nombreux pays d'Amérique latine, le coefficient Gini s'est amélioré, ce qui représente un mieux en termes relatifs. Néanmoins, en dépit de ce progrès relatif, l'inégalité absolue a augmenté en raison des différences de richesse. On peut imaginer deux types de stratégies. La première solution passe par la mise en place d'un environnement de travail formel solide. C'est ce que préconise vivement la CEPALC. Les travailleurs se tailleraient une plus grosse part des améliorations de productivité et de la nouvelle circulation des richesses dans la société, et la progression des salaires serait alignée sur les hausses de productivité. On rejoint ici la théorie qui met en avant une meilleure répartition primaire des revenus. Celleci demande une forte croissance.

Si vous pouvez bénéficier d'un avantage comparatif, comme le prix relatif des marchandises, la croissance sera peut-être suffisante. Mais si vous vous diversifiez, vous générerez une masse plus importante de revenus salariaux, ce qui modifie structurellement la nature des emplois.

En outre, si un solide marché du travail s'accompagne d'une croissance et d'une diversification affirmées, la part des revenus des travailleurs dans la société croît. Voilà la première théorie. Pour parvenir à ce résultat, le gouvernement en place doit être stable et apte à assurer le respect de la loi par les employeurs, ce qui peut ne pas être le cas. Cette stratégie suppose par ailleurs une demande très élevée, comme par le passé, et une réduction drastique de la pauvreté. Nous en avons jusqu'ici récolté les fruits. Ce cycle est cependant terminé. Nous avons maintenant besoin de beaucoup plus d'innovation. Or, l'innovation n'est pas le fort de l'Amérique latine, qui n'a rien d'un centre technologique.

Mais l'innovation risque de se faire au détriment de l'emploi, non ?

Jose Luis Samaniego : L'innovation provoque inévitablement un transfert d'emplois d'un secteur vers un autre. En l'absence d'une protection sociale universelle, vous créez un marché de travailleurs pauvres. Si la sécurité de l'emploi est minime, les travailleurs licenciés iront vendre dans la rue pendant quelques jours ou quelques mois avant d'être réembauchés dans un nouveau secteur.

La situation est différente dans d'autres pays. En Europe, par exemple, le coefficient Gini est très différent avant et après l'application des taxes. Il varie d'environ 20 points ; un coefficient initial de 0,4 grimpe donc à environ 0,25. Les taxes, ou plus précisément leur mode de prélèvement, ainsi que vos habitudes de dépenses, produisent un effet égalitaire *ex-ante*.

SUITE ➔

Dans un contexte déjà inégalitaire, lorsque les gouvernements investissent par exemple dans des infrastructures pour voitures particulières telles que des routes, l'inégalité s'accentue. Les investissements dans les transports publics diminuent au contraire les inégalités et encouragent l'intégration. Si des écotaxes existent, il est probable qu'un régime d'impôt progressif ait été institué. L'impôt sur le revenu peut lui aussi être progressif, sous réserve de pas être associé à une TVA trop importante, auquel cas le système devient régressif car les pauvres sont plus fortement taxés en termes relatifs (ils consacrent en effet une plus grande partie de leur revenu à la consommation).

À l'instar des dépenses publiques, les prélèvements publics jouent donc un rôle. Si le gouvernement finance des transferts sociaux, le système peut être progressif. Cela est vrai également lorsque l'enseignement est gratuit, notamment si tous les niveaux (primaire, secondaire et universitaire) sont concernés. En revanche, si la gratuité est réservée à l'enseignement universitaire, le système est régressif dans la mesure où il n'inclut pas les élèves pauvres qui n'ont pas la chance de pouvoir rentrer à l'université.

En Amérique latine, on retrouve toutes ces options politiques de réduction des inégalités. Pourquoi ne voit-on pas une « recette » se détacher ? Peut-on parler d'un apprentissage collectif quant aux effets ?

Jose Luis Samaniego : Je ne suis même pas sûr que ce soit une question d'apprentissage ; je crois qu'il s'agit essentiellement d'une

question politique. Par exemple, seule une décision politique explicite peut affaiblir le système fiscal ou la progressivité de l'impôt sur le revenu, au travers d'une série de réformes, et renforcer la dépendance à l'égard de la TVA ou de la collecte des rentes extraordinaires provenant des ressources naturelles (cuivre au Chili ou au Pérou, pétrole en Équateur ou au Mexique). Ces rentes permettent d'être laxiste au moment de taxer les revenus des particuliers ou des entreprises. En Amérique latine, nous pratiquons un système mixte, avec une baisse des impôts personnels et une hausse des taxes régressives. Nous avons finalement beaucoup d'expérience dans la taxation des ressources naturelles comme le pétrole, mais moins dans la taxation des métaux.

Le boom pétrolier a eu lieu bien avant que les métaux soient aussi recherchés. Dans les années 2000, nous nous sommes aperçus que nous ne possédions pas les outils pour capturer les bénéfices exceptionnels (effets d'aubaine) de la hausse des cours. Les gouvernements ont accusé de grosses pertes de recettes dans certaines zones pour cette raison. Les politiques fiscales des pays d'Amérique latine sont fondamentalement structurées de la sorte, ce qui explique qu'au final, le coefficient Gini ne varie que très peu. Une nouvelle distribution des ressources n'est pas vraiment une option à l'heure actuelle.

En Europe, nous ignorons l'étendue des événements qui se déroulent au Chili. Ce pays est fréquemment présenté

comme un champion de la réforme fiscale. Est-il marginal ?

Jose Luis Samaniego : Cette question pourrait être longuement débattue. Prenons l'exemple des grandes et petites entreprises. Ces dernières fonctionnent à l'opposé en matière de valeur et d'emplois générés. Il va de soi que les grandes entreprises peuvent payer des salaires supérieurs à ceux des petites. Lorsqu'ils analysent la croissance, l'innovation et la diversification sur les marchés du travail, les économistes structuralistes en font la cause des inégalités. La majorité des employeurs sont de petites entreprises, ce qui signifie que la plus grande partie des salaires se situe à un niveau bas parce qu'il y a peu de valeur à distribuer. Ces sociétés, bien que produisant peu de valeur, sont pourtant celles qui créent le plus d'emplois. Le but ultime de cette séquence est le suivant : innovation, diversification, croissance et formalisation des marchés. C'est le cycle que les structuralistes aimeraient voir s'établir.

De nos jours, dépenses sociales et dépenses d'innovation semblent en concurrence. Sur les marchés en stagnation, tels les pays d'Amérique latine aujourd'hui, où les revenus fiscaux s'amenuisent, on a l'impression qu'il faut obligatoirement choisir entre poursuivre dans la voie des transferts sociaux, sans les changements de productivité requis fondés sur l'innovation ou sans financer l'innovation. En d'autres termes, ce choix oppose le financement d'une cause sociale, à savoir les transferts directs vers la population pauvre, et celui d'une cause à plus long terme, l'innovation, assurée par

SUITE ➔

les riches. Mais une approche fiscale, et donc une structure, totalement différente pourrait être envisagée. Par exemple, les ressources naturelles ou les externalités négatives pourraient être taxées afin de financer une redistribution fiscale. Ce afin de viser l'égalité au niveau secondaire et non au niveau principal du marché du travail.

La première étape serait une réforme avec la création d'éco-taxes et/ou une taxation adéquate des ressources naturelles et des externalités négatives, essentiellement produites par les grandes entreprises. Cela permettrait ensuite de financer la protection sociale, avant de vouloir mener des politiques de diversification et d'innovation.

Est-ce une recommandation ? N'est-ce pas déjà ce que l'on observe ?

Jose Luis Samaniego :
Non, cette approche ne fait pas encore l'unanimité parmi les acteurs locaux. Nous incitons les gouvernements à s'engager dans une réforme verte de leur fiscalité visant à taxer les ressources naturelles et les externalités négatives dans le but de financer les dépenses sociales. De mon point de vue, il faut commencer par mettre en place un système de protection sociale universel, puis adapter la structure de production, sachant que cette adaptation constitue une tâche de longue haleine. Il faut néanmoins garder à l'esprit que les externalités risquent d'évoluer. Si vous réussissez, ces dernières doivent normalement diminuer, ce qui est l'objectif ciblé. Mais ce changement prend du temps et procure une base fiscale « stable » à court terme.

Revenons-en au Chili. Le pays a décidé, pour des motifs politiques, de transformer entièrement la plateforme de gestion du budget. Mme Bachelet, la présidente de la République du Chili, cherchait ainsi à satisfaire une demande sociale des étudiants. Issus d'une génération peu effrayée par la dictature car née après le règne de Pinochet, ces derniers manifestaient depuis plus de dix ans, dans un mouvement de révolte étudiantine unifié, toutes classes confondues et protestaient contre le fait que le pays recrutait uniquement des talents issus de la classe dominante, parmi les plus riches. Les meilleures formations et universités étaient toutes privées et accueillaient exclusivement en leur sein des jeunes de la classe gouvernante. Les autres classes subissaient une « punition » sous la forme d'une exclusion sociale, puisqu'elles n'avaient généralement pas accès aux établissements privés. Et les étudiants qui parvenaient quand même à y entrer étaient confrontés à d'autres obstacles : on évitait toute mixité de grande ampleur, tenant compte du lieu de naissance ou de résidence, de la couleur de la peau, du nom de famille, etc. Les étudiants mobilisés réclamaient le retour à la mixité dans les établissements d'enseignement afin de donner de réelles chances de progression sociale à tous.

Quelle était en fait la situation réelle de l'éducation au Chili ? Il existait des établissements d'enseignement public et privé, et une Université d'État, qui faisait partie des établissements privés. Le gouvernement subventionnait presque tout le système éducatif, tant public que privé. Cependant, la qualité des établissements

privés était bien supérieure, car ceux-ci jouissaient à la fois de ressources publiques et privées et comptaient les meilleurs professeurs et étudiants. Le système public ne cessait de se dégrader au profit du système privé, lui-même de plus en plus onéreux pour les étudiants.

Les étudiants n'avaient qu'un souhait, détruire le système, et Bachelet a initié dans un ordre logique des réformes bien pensées. Elle a tout d'abord déclaré que faire des profits dans les établissements privés subventionnés par l'État serait désormais illégal. Elle a ainsi clairement séparé les établissements exclusivement privés et ceux exclusivement publics, à tous les niveaux. Les établissements privés n'ont plus reçu d'aides de l'État et les établissements publics sont devenus progressivement gratuits pour les étudiants.

On retrouve ici les deux angles que nous avons évoqués : le mode de taxation et l'orientation des dépenses. Après avoir adopté la réforme qui interdisait les profits, la Présidente Bachelet et son équipe ont calculé que, pour financer un système d'enseignement public, d'accès gratuit et de qualité, le Chili aurait besoin de revenus supplémentaires équivalant à 3,2 % du PIB. Quelle réforme fiscale pouvait engendrer une telle somme d'argent ? Quels intérêts devaient être combattus ? Bachelet a dissous le fonds permettant aux acteurs du secteur privé de consigner des profits, qui n'étaient pas taxés tant qu'ils demeuraient à l'intérieur du fonds. Ce

SUITE ➔

fonds (FUT) avait été créé sous la dictature de Pinochet afin de contourner le blocus des crédits institué dans les années 1970. Personne n'y avait touché dans les années 1990. Et ce mécanisme finançait de nombreuses dépenses. Bachelet a tué le FUT. Tous les profits seraient dorénavant taxés. En outre, la Présidente a supprimé une concession octroyée au secteur du bâtiment, qui était exonéré de la TVA. Elle a également imposé une taxe sur les émissions de CO₂ et sur les véhicules polluants (au-delà d'un certain seuil d'émissions). Avec tout cela, elle est parvenue à réunir les 3,2 % du PIB nécessaires, mais elle ne s'est pas arrêtée là. Du fait de l'interdiction des profits dans les établissements d'enseignement financés par l'État, l'Église, très impliquée dans le domaine éducatif aux côtés d'hommes d'affaires, a perdu les bénéfices qu'elle avait retirés de ces établissements. Les établissements d'enseignement catholique ne pourraient plus être financés par le gouvernement. Ils devraient fonctionner sur leurs propres fonds. Cette décision a porté un coup à l'Église et au parti démocrate chrétien. Bachelet a ensuite abordé la question de la légalisation de l'avortement dans certaines circonstances, ce qui a affecté l'Église une deuxième fois. Et elle a gagné, parce que beaucoup se sont accordés à dire que le fonctionnement du FUT était illégitime et que les profits réalisés par les établissements d'enseignement privé avec des fonds publics étaient illégaux. Les partis politiques de droite ont commencé à se démobiliser, au fur et à mesure qu'était mise à jour l'origine illégale du financement privé de leurs campagnes et, par là même,

le statut indu de bon nombre des législateurs, arrivés au pouvoir par le biais de stratagèmes frauduleux, voire criminels. Des personnalités politiques renommées des partis conservateurs et œuvrant dans de gros groupes économiques ont été incarcérées. Bachelet a chargé son ancien ministre des finances de mener à bien la réforme du ministère de l'éducation et allouer les fonds disponibles de manière efficace. Ils ont discuté de cette affectation avec les syndicats et avec les doyens des universités publiques et privées. La plupart des universités ont accepté de poursuivre l'objectif commun qu'était l'enseignement gratuit et ont accueilli un pourcentage significatif d'étudiants. Pour la première fois, la possibilité de bénéficier d'un enseignement gratuit est devenue pour les étudiants un critère pour choisir l'université qu'ils voulaient intégrer. Les frontières entre les divers types d'établissements d'enseignement et les divers types d'étudiants ont donc bougé. Non seulement un pourcentage élevé d'étudiants à l'université profitent d'un accès gratuit, mais en outre les investissements effectués dans les universités publiques augmentent. En conséquence, la qualité de l'enseignement public s'améliore, ce qui constituait l'un des points du débat politique.

La Présidente a préféré agir principalement au niveau des universités. Elle aurait pu commencer avec l'enseignement primaire, puis élargir l'accès à tous les établissements. Les écoles primaires ne sont pas aussi contrôlées par l'Église que les universités. Son choix était donc

évident et visait à montrer l'intérêt d'avoir un plus vaste réservoir de talents par la suite sur le marché du travail. Bachelet a ainsi envoyé le message selon lequel les talents de toutes les composantes de la société peuvent être utilisés si les services publics sont de bonne qualité. Toutefois, beaucoup d'obstacles ont dû être franchis. Étant donné que le gouvernement chilien n'a la main sur aucun média, la Présidente a dû faire face à d'importantes campagnes d'opposition. Crucifiée par la presse, elle est malgré tout parvenue à ses fins, en optant pour une stratégie non conventionnelle.

D'autre part, la Présidente a incorporé dans la réforme fiscale les deux premières écotaxes du pays. Le montant de la première taxe est ridicule (environ 6 dollars par tonne de CO₂ et sur les installations électriques d'une capacité supérieure à 50 MW) et n'a pratiquement pas d'incidence sur le montant global de la facture.

La seconde taxe, en revanche, est beaucoup plus intelligente. Elle porte sur les émissions totales de CO₂ et de NOx des automobiles pour un cycle de vie normal de 15 ans. Une partie de l'impact est observée localement, l'autre mondialement. Partant de ce constat, Bachelet a élaboré une taxe progressive sur le potentiel de pollution qui, d'ordinaire, est pris en compte dans le prix du véhicule (plus le véhicule est cher, plus il pollue). Chaque futur propriétaire d'une automobile peut donc décider à quelle hauteur il accepte d'être taxé. Sachant qu'il n'existe pas de constructeurs automobiles nationaux, l'opposition et le lobbying à l'encontre de cette mesure ont été moindres. Seuls les importateurs se doivent de faire des choix plus

SUITE ➔

avisés. La taxation progressive ou régressive des combustibles fossiles n'a pas été envisagée.

Ces actions n'ont pas vraiment contribué à ralentir la croissance du PIB (l'un des arguments des détracteurs). Le PIB du Chili croît à un rythme de 2 %. Les 4 % auraient pu être atteints si le prix du cuivre avait été plus élevé, mais il est manifeste que la crise internationale perdure.

D'autres pays ont-ils l'intention de s'inspirer du Chili ?

Jose Luis Samaniego : Le cas du Chili est exemplaire pour tout gouvernement souhaitant mettre en œuvre un système d'enseignement gratuit. La taxe sur les automobiles est également une initiative louable. Il serait très compliqué de revenir en arrière. Et cette réforme nationale peut sans nul doute être reproduite ailleurs. La CEPALC essaie de faire connaître plus largement le cas du Chili dans l'optique que d'autres pays adoptent des réformes semblables. Quelques outils insignifiants, tels que la taxe sur les

automobiles neuves, paraissent prometteurs pour ouvrir la voie aux écotaxes. Dans d'autres pays, les voitures « vertes » (électriques) sont subventionnées. Ce mécanisme est beaucoup plus régressif et moins efficace.





Contre les inégalités, créer des communs

[RETOUR](#)

Interview de Gaël Giraud, économiste en chef de l'AFD,

AVEC TANCRÈDE VOITURIEZ (IDDR) ET EMMANUELLE CATHELINEAU (AFD)

L'ODD sur les inégalités demande aux pays signataires de produire des politiques pour augmenter les revenus des 40 % les plus pauvres. Qu'est-ce que cela change ?

Gaël Giraud : Se focaliser sur les revenus des 40 % les plus pauvres procède d'un point de vue hybride entre la lutte contre la pauvreté et la lutte contre les inégalités - le milieu du gué entre le rivage d'où l'on vient (la pauvreté) et la rive où s'oriente la communauté internationale (les inégalités). Ce compromis s'appuie néanmoins sur un constat empirique : dans beaucoup de nos statistiques, l'opération d'agrégation, de « moyennage » laisse très souvent de côté les 40 % du « bas » de la pyramide, qui peuvent connaître une destinée assez radicalement différente du reste de la population. Par exemple, dans tous les pays ou presque, les 40-50 % du « bas » de la pyramide n'ont pas de patrimoine. Se concentrer sur ces 40 % n'est d'ailleurs pas complètement nouveau, il y avait déjà eu des constructions du PIB rapporté aux 40 %. C'est une manière de prendre acte de l'existence d'une espèce de loi statistique implicite qui veut que ces 40-50 % aient souvent une destinée qualitativement différente du reste de la population. Tout le

travail fait depuis plus de 15 ans par de nombreux économistes dont James Galbraith, initié bien avant les équipes de Piketty, traduit en effet l'idée, excellente, selon laquelle il faut regarder le 1 %, voire le 1 pour 1000 le plus favorisé, pour capter l'évolution fine des inégalités de revenus et de patrimoine tout en haut de la pyramide sociale. Or, au début du xx^e siècle, Vilfredo Pareto s'étonnait déjà de ce que les revenus fussent toujours distribués en fonction d'une loi de puissance. Quand on observe que 20 % de la population possède 80 % de la richesse, c'est sans doute l'effet de ce que les physiciens, après le Danois Per Bak, appellent la criticalité auto-organisée. Les lois de puissance apparaissent un peu partout : dans les tremblements de terre, les avalanches, les trous noirs, les impulsions du cerveau, les évolutions génétiques, la disparition des espèces, la taille des villes, la distribution du patrimoine... En physique, en biologie et en chimie, on s'accorde aujourd'hui sur l'existence de ce phénomène quasi universel, et il n'est pas surprenant que l'on retrouve des propriétés

semblables dans les grands agrégats socio-économiques. Benoît Mandelbrot, par exemple, a mis en évidence des lois de puissance dans la volatilité des cours boursiers. À ma connaissance, personne n'a vraiment développé un modèle de criticalité auto-organisée sur les cours de la bourse ou la répartition des revenus. Nous y travaillons à l'AFD car le fait, par exemple, qu'il y ait, à intervalles plus ou moins réguliers, de gros krachs financiers tend à corroborer cette hypothèse. C'est comme la dissipation de l'énergie géothermique sous la croûte

terrestre : Il y a plein de tout petits tremblements de terre (comme à Taïpei, par exemple), il y a peu de tremblements de terre moyens, et les énormes tremblements de terre sont heureusement très rares (loi de Gutenberg-Richter). Cela signifie que se focaliser sur les 40 % les plus pauvres a beaucoup de sens : le sort des populations ne se distribue pas de manière continue mais par grappes d'individus, et pour un certain nombre de critères (dont le patrimoine), 40 % semble être la taille moyenne de la première grappe.



Gaël Giraud

[SUITE ➔](#)

Dans quelle mesure cette approche transforme-t-elle le mandat AFD ?

Gaël Giraud : Jusqu'à présent, la communauté internationale n'avait pas tellement identifié les inégalités comme objectif de développement. Elle se concentrerait sur la pauvreté, avec des problèmes considérables de définition, de seuil, etc. L'approche par les 40 % les plus pauvres déplace notre regard du côté des inégalités, sur lesquelles un énorme travail méthodologique a été réalisé par le Britannique Tony Atkinson. À mon sens, il faut inscrire cette évolution dans un contexte plus large qui est la prise de conscience, y compris dans le milieu académique, du caractère nocif, pour tout le monde, même pour les plus riches, des inégalités. Ce n'est pas juste un problème de moralité. Le travail de Pickett et Wilkinson dans *The spirit level* par exemple montre que même les plus riches deviennent malades lorsqu'ils vivent dans une société trop inégalitaire.

Les revenus ne constituent d'ailleurs qu'un aspect de la question : les inégalités culturelles, par exemples, sont décisives. Les inégalités d'inscription dans les réseaux sociaux sont, elles aussi, fondamentales. Avec Thomas Roca (AFD) et Cécile Renouard (Essec), nous avons travaillé sur un indicateur de capacité relationnelle qui montre combien les inégalités d'insertion dans les réseaux sociaux peuvent être dramatiques dans un certain nombre de nos pays d'intervention. Typiquement, pensez à une veuve dans un village du delta du Niger. Cette femme n'est plus socialisée ; ses enfants l'abandonnent et le village l'ostracise. Dans certaines zones, on l'accuse parfois d'être une sorcière et on la liquide car c'est une bouche à

nourrir qui ne rapporte rien. Si elle n'est pas forcément pauvre au sens où elle dispose peut-être de plus de 2-3 US\$ par jour, elle vit en fait une pauvreté qui est tout aussi pénalisante car elle n'a accès à rien. Les inégalités, tout comme la pauvreté, doivent donc être appréhendées comme des réalités multidimensionnelles.

Quels sont les moyens de les corriger ? Est-ce que la réduction des inégalités de revenu est un objectif légitime pour l'AFD ?

Gaël Giraud : Maintenant que l'AFD a la compétence sur la gouvernance, cela fait partie de notre mandat, en effet. Nous sommes légitimes pour aller discuter avec les administrations publiques des pays du Sud sur leurs politiques de redistribution fiscale, et pour leur faire des propositions. Et on va leur en faire. Nous sommes en train de terminer un travail sur la fiscalité optimale que l'AFD pourra bientôt proposer aux administrations du Sud (mais aussi du Nord...).

Il reste que la fiscalité est toujours de la redistribution ex-post. Elle arrive trop tard, en quelque sorte, car elle a toujours à se justifier d'intervenir sur un ordre initial des choses que les plus favorisés (en général, ce sont aussi ceux qui contribuent le plus fiscalement) ont souvent tendance à considérer comme "naturel". La redistribution des revenus primaires, elle, est liée au pacte social, à la gouvernance des entreprises... Il importe d'intervenir sur la distribution primaire des revenus même si c'est beaucoup plus difficile que de changer simplement le code des impôts.

Cela suppose d'entrer dans la façon dont les entreprises distribuent leurs salaires, la gouvernance d'une chefferie dans un village... Mais, au fond, c'est beaucoup plus important. C'est là que la question des communs intervient. Toute une série de ressources pourraient avoir comme destination, si on le décide, d'être gérées comme des communs : les ressources naturelles, bien sûr, mais aussi le travail ou la monnaie. Les inégalités ne s'accroissent qu'à partir du moment où la privatisation d'un certain nombre de biens fait émerger des rentes. Là est fondamentalement l'origine des formes d'inégalités contraires à la justice sociale. Et l'expérience montre que la seule concurrence marchande ne permet pas d'éroder ces rentes, au contraire.

Comment vous situez-vous dans le débat sur les modes de corrections ? Plutôt en faveur de l'utilisation de l'égalité des chances et de l'instrument fiscal autour des Bourguignon, Milanovic, Piketty. Ou plutôt parmi les structuralistes à la manière de la CEPAL qui veut intervenir sur la gouvernance des entreprises et la répartition des facteurs de production ?

Gaël Giraud : Même s'il ne faut pas négliger la fiscalité, je crois que l'on ne peut pas s'exonérer du second type de questionnement. La structuration des communs si on la prend au sérieux, va très loin. Prenons le revenu de base universel. Il peut se lire comme un moyen de dé-marchandiser le travail car, à partir du moment où j'ai un revenu minimum d'existence universel non conditionné à mon activité, si je vais travailler, je ne suis plus entièrement asservi à une relation

marchande. Une part de gratuité dans le travail peut alors être honorée. Encore faut-il vérifier que l'on est capable de financer un tel revenu universel, ce qui passe par un bouclage macro-économique dont la possibilité, à ma connaissance, n'a pas été démontrée à ce jour. On peut tenir un raisonnement analogue pour la monnaie : toutes les monnaies locales, au sens du sardex en Sardaigne par exemple, ou des monnaies complémentaires qui s'inventent actuellement en Amérique Latine grâce à la téléphonie mobile, constituent une manière de permettre à un territoire, à une population, de se réapproprier le pouvoir de création monétaire. Le plus souvent, cela permet de pallier les défaillances d'un secteur bancaire paralysé par ses créances douteuses, comme aujourd'hui au Vietnam, et de recréer du lien social là où il se déchire, comme en Grèce. Vous devinez que ces réformes sont considérables.

Et cette idée de « commonisation » est-elle en train de gagner du terrain ? Quels sont les marqueurs de cette évolution ?

Gaël Giraud : Les communs comptent certainement parmi les institutions les plus résilientes à l'égard des chocs écologiques que nous allons connaître dans les années qui viennent. Or le dérèglement climatique et le fait que l'empreinte écologique de l'humanité soit, aujourd'hui, nettement supérieure à la capacité de charge de Gaïa provoquent des dégâts considérables dès aujourd'hui. Je reviens du Vietnam où le delta du Mékong et le littoral de Danang sont très vulnérables à la montée des eaux (le Vietnam est le cinquième pays au monde

le plus exposé au réchauffement, après les petits Etats insulaires). D'ores et déjà des zones de riziculture, d'autant plus précieuses que le delta est le grenier à riz du Vietnam, sont inondées. S'en suit la salinisation des sources aquifères où vont puiser les populations (en particulier au cours d'une sécheresse comme celle que vient de connaître le pays) qui se conjugue à la raréfaction du débit du fleuve provoquée à la fois par la fonte des glaciers de l'Himalaya et par les pontions des barrages chinois, en amont. Au premier semestre 2016, la croissance du pays, au lieu des 6,5 % anticipés par le gouvernement de Hanoï, n'était que de 5,5 %, la différence étant due à l'impact du climat. Comment le pays va-t-il s'adapter ? Les simulations que nous avons menées à l'AFD autour du modèle macro-économique Gemmes montrent que ce que subit le Vietnam aujourd'hui risque fort de devenir la règle pour l'ensemble de la planète, du moins si nous poursuivons notre trajectoire émissive actuelle. Une décroissance subie pourrait même s'imposer à un grand nombre de pays. Comment le monde va-t-il s'adapter ?

La biologie distingue deux types de sélection des espèces : la sélection *r* et la sélection *K*. Dans un environnement très volatile, c'est la sélection *r* qui l'emporte, qui favorise des petits organismes très adaptables. Typiquement, une météorite peut faire disparaître les dinosaures - de gros organismes, très peu adaptables - alors que les insectes et les petits mammifères ont très bien survécu à la période de glaciation qui a frappé la planète il y a 65 millions d'années.

La sélection *K*, au contraire, favorise les gros organismes. Quand un environnement est extrêmement stable, ces derniers profitent des économies d'échelles et, en se développant, deviennent des prédateurs (au moins indirects). Pensez aux grands arbres d'une forêt. En privant de lumière le sous-bois, ils empêchent ce dernier de se développer. Jusqu'à ce qu'une sécheresse, par exemple, provoque un feu de forêt, qui ravage les plus grands arbres, et permettra aux sous-bois de reprendre le dessus. Les Trente Glorieuses ont vu éclore, au Nord, de grandes administrations au sein d'un environnement stabilisé par la guerre froide. C'est l'ère des grandes entreprises verticales, construites sur le modèle étatique, analysées notamment par Luc Boltanski. Ce modèle s'est déjà transformé depuis les années 1980. Beaucoup d'observateurs font valoir que, vu les chocs telluriques que nous allons subir à cause du climat ou de la destruction des écosystèmes, à l'instar du Vietnam dès à présent, c'est de nouveau la sélection *r* qui va l'emporter. Les communautés organisées en commun promettent de se révéler beaucoup plus résilientes que les grosses bureaucraties (privées ou publiques), peu flexibles. Au contraire des PME, souvent plus innovantes. L'avenir est aux start-ups, pas à la bureaucratie. C'est exactement ce qui s'est passé après l'effondrement de l'empire romain d'Occident (essentiellement dû à une piètre gestion des ressources naturelles, minières en particulier), telle que la comprend Joseph Tainter : le Moyen-Age n'a-t-il pas consacré le retour à des structures beaucoup plus petites, décentralisées, et où les communs tenaient une place prépondérante ? Où plusieurs

SUITE ➔

monnaies co-existaient sur un même territoire, à la manière des monnaies locales d'aujourd'hui ?

Pour les biologistes et les écologues, le maître mot, ce n'est pas la « croissance verte » mais la résilience. La question qui doit devenir la nôtre, désormais, c'est : quelles sont les institutions résilientes de demain ? On peut certes anticiper une réaction extrêmement violente avec des tentatives de privatisation très rapides de ce qu'il reste à privatiser (c'est ce que l'on observe, par exemple, dans les pays du Sud de l'Europe soumis à l'austérité budgétaire, en particulier en Grèce et en Espagne). On pourrait baptiser cela le syndrome du Titanic : une partie des élites, du Nord comme du Sud, a bien compris que le paquebot "monde" fonce vers l'iceberg mais renonce à la tâche de le dévier de sa trajectoire ; elle se dit, fût-ce inconsciemment : « moi, j'assure l'accès à mon canot de sauvetage, i.e., je m'assure l'accès à l'énergie, à l'eau potable, à la culture, à toutes les ressources dont moi et ma tribu allons avoir besoin ». C'est ce que la privatisation des biens au profit du plus petit nombre rend possible. On a vu, pendant des années, au Brésil, des centres villes richissimes entourés d'un océan de misère crasse, au sein des favelas. Sur le long terme, toutefois, ce schisme géographique ne sera guère tenable : il risque de s'achever à la manière de Détroit ou de Homs aujourd'hui. Détroit, un territoire urbain plus grand que celui des plus riches métropoles américaines, et qui faisait autrefois la fierté industrielle du Michigan, est aujourd'hui un champ de ruines où survivent quelques rares communautés éparses. Il en va de même, pour des raisons différentes (quoique la crise syrienne

provienne en partie de la sécheresse de 2007-2010), pour la ville martyre de Homs. Dans les deux cas, les populations survivantes ont dû réapprendre à mettre en commun le peu de ressources qu'il leur restait.

Quels pays s'en saisissent ?

Gaël Giraud : L'Amérique latine est très ouverte à ces questions, la Bolivie, l'Équateur, et c'est évidemment très lié aux gouvernements qui dirigent ces pays. Un grand nombre d'expériences d'agro-écologie urbaine en Amérique latine, à mon avis, vont dans ce sens-là. On peut aussi donner l'exemple très concret de la pisciculture en Guinée forestière. L'AFD soutient des paysans pour le montage et la gestion d'exploitations de tilapia et d'autres poissons, dans des étangs, au cœur de la forêt humide, près de Nzérékoré. Les paysans toma, par exemple, souffrent d'un manque chronique de protéines parce que la mer est trop loin. Et comme ils sont en forêt ils ne peuvent pas faire d'élevage. La pisciculture est donc une excellente solution, surtout dans un pays qui n'a toujours pas l'autonomie alimentaire. Mais sans électricité, et donc sans réfrigérateurs, il faut manger le poisson le jour même. Donc il faut une coordination très efficace entre les femmes qui vendent le poisson au marché de la ville, et le pêcheur qui sort son poisson de l'étang en forêt — et surtout, tous doivent s'entendre sur le prix de vente. Quand ils nous ont expliqué comment ils s'en sortaient, en fait, sans le savoir, les collectifs qui gèrent tout ceci nous ont raconté une institution de communs, où la ressource commune n'est autre que la faune des poissons.

Autre exemple, dans la région

de Prey Nup au Cambodge, il y avait une zone de riziculture inondée par l'océan. C'était extrêmement destructeur, comme au Vietnam voisin d'aujourd'hui, parce que, même quand l'eau s'est retirée, le sel a détruit le sol. Le pays a donc été obligé de construire des digues, qui ont donné lieu au magnifique roman de Marguerite Duras, Barrage contre le Pacifique. La grande question qui s'est alors posée consistait à réorganiser les paysans derrière la digue, pour faire à nouveau de la riziculture. En réalité, ils se sont réorganisés en commun, même si, n'ayant bien évidemment jamais lu Elinor Ostrom, ils n'ont pas le vocabulaire de ce type d'institution. (Au passage, comme en témoigne le cas de Danang, la question de l'adaptation au changement climatique est beaucoup plus complexe que ne pourrait le laisser penser l'exemple, plus ancien, du Cambodge : la montée des eaux due au réchauffement s'accompagne d'un bouleversement des phénomènes de convection planétaire entre l'équateur et les pôles. Du coup, les courants marins sont modifiés, etc. Construire de simples digues ne suffit plus car il est fort possible que, d'ici vingt ans, les courants ou la direction des vagues aient été inversés, et tout serait à refaire...)

On peut aussi citer la Drugs for Neglected Diseases Initiative (DNDI), un réseau d'initiatives basé à Genève, qui se sont coordonnées pour construire une chaîne du médicament, depuis la recherche sur la molécule jusqu'à la distribution de médicaments dans les pays du Sud. Elle permet de vendre des médicaments pas cher pour lutter contre

des maladies qui n'intéressent pas l'industrie pharmaceutique conventionnelle faute d'un marché rentable dans les pays du Sud. La DNDI fonctionne exactement comme un commun au niveau international. Ce n'est pas une société privée, ce n'est pas un État, ni une ONG, c'est autre chose, une institution hybride, et ça marche très bien ! Et pour que cela fonctionne, il faut une alchimie inédite entre l'initiative privée, le cadre réglementaire public, le militantisme des ONGs...

Autre exemple encore, en Bolivie : La Paz a un énorme problème d'adduction d'eau. Il y a quelques décennies, c'était une zone florissante à 4000 mètres d'altitude, puisqu'il y avait des glaciers qui alimentaient l'écosystème. Ces glaciers ont fondu et, maintenant, c'est un désert où les habitants sont obligés de puiser de l'eau dans les sources aquifères souterraines. Il faut être extrêmement prudent dans la gestion de cette eau, comme l'a montré l'épisode Cochabamba. Actuellement, ce sont des coopératives qui le font. Le schéma institutionnel peut paraître plus classique mais, en réalité, elles gèrent cette eau, devenue extrêmement précieuse, comme un commun.

Est-ce que l'AFD doit construire des agendas d'identification de communs – c'est quoi le commun dans un endroit donné, qu'est-ce qui devrait être commun ? – ou est-ce que c'est du ressort des populations, des intéressés, de sorte que l'AFD ne devrait être là que pour appuyer leur gestion ?

Gaël Giraud : Cela dépend du lieu où l'on se trouve. Il faut comprendre que l'État a un rôle fondamental à jouer dans un monde de communs. Certains commoners croient qu'on pourrait supprimer l'Etat – c'est le cas de Pierre Dardot et Christian Laval, qui sont peut-être parfois tentés de profiter du "retour des communs" auquel nous assistons un peu partout pour abattre l'ennemi congénital qu'ils croient voir dans l'Etat. Tout en souscrivant à une part substantielle de leurs analyses, nous pensons au contraire que l'État a une mission qui consiste d'abord, évidemment, à exercer ses droits régaliens, il n'y a pas de doute, mais aussi à créer les conditions de possibilité pour que des communs émergent au sein de la société civile. Ce n'est pas vrai, comme le croyait Proudhon, qu'une communauté est capable, toujours et partout, de s'auto-saisir spontanément pour créer un commun *ex nihilo*. S'il n'y a pas un environnement, juridique en particulier, qui favorise ce moment instituant, c'est très difficile. Je pense par exemple aux collectifs citadins qui gèrent l'accès à l'eau potable dans la ville de Kinshasa. Créer et réguler cet environnement, c'est le travail de l'État. À l'AFD, dans notre dialogue de politiques publiques avec les pays du Sud, à l'intérieur du cadre de la compétence que nous venons de recevoir sur la gouvernance, cela fait partie de notre mandat d'accompagner les Etats dans l'aménagement de ces conditions de possibilités, mais aussi d'aider directement les sociétés civiles (communautés villageoises, ONG, collectivités locales, entreprises, communautés numériques...) à construire et gérer les communs qu'elle aura adoptés. Ces derniers

ne pré-existent pas, par nature, à la décision politique d'un collectif de faire de telle ou telle ressource un bien privé, public ou commun. D'ailleurs, parfois, la communauté s'institue dans le geste même où elle crée un commun : voyez certaines associations de femmes, en Inde, qui se forment pour gérer un grenier de semences...

Comme je le disais précédemment, l'approche par les communs constitue un changement fondamental. Elle remet finalement en cause le grand programme implicite des Lumières écossaises. Au XVIII^e siècle, celles-ci ont répandu l'idée que, pourvu que tout le monde ait les mêmes droits, les inégalités deviendraient naturelles parce qu'elles seraient endogènes au libre fonctionnement des marchés. Tout le monde a le même droit à la ressource, mais n'a pas de facto le même accès effectif car ce dernier est livré à la main invisible. D'où une distribution primaire des richesses toujours plus inégalitaire, que la fiscalité ne vient que corriger après coup, et trop tard. Dans un monde de communs, c'est en quelque sorte le contraire. Ce qui compte, c'est que tout le monde ait le même accès à la ressource. À l'égalité des chances chère à Antony Giddens, il faut préférer l'égalité effective, compatible avec des droits différenciés. En effet, la grande question qu'on se pose toujours, quand on veut créer les institutions qui vont gérer un commun, c'est celle-ci : qui aura le droit de modifier l'accès à la ressource, le droit de négocier ces modifications, le droit d'exclusion, etc. ? Au fond, la différenciation se fait au niveau du droit et non plus de l'accès comme tel. Et c'est ce renversement qui peut mettre vraiment fin aux inégalités. En vue de construire une société plus juste.



Sélection d'archives du RST sur les inégalités

La question des inégalités et de leur impact sur la durabilité a été régulièrement traité par Regards sur la terre, avec une insistance particulière sur ses dimensions urbaines. Trouvez ici une sélection de ressources incontournables.

- > Thomas Piketty | La nouvelle prospérité des rentiers : la dynamique des inégalités dans un monde en croissance faible, RST 2013
- > Thiago Varanda et Oliveira Mayra Jurua | La politique sociale du Brésil au xx^e siècle, RST 2013
- > Samir AITA | Les enjeux d'un tournant du développement : les pays arabes après leur Printemps, RST 2015
- > Le dossier 2013 Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable

DIMENSIONS URBAINES DES INÉGALITÉS

- > Pierre Veltz | Mondialisation : opportunités urbaines ?, RST 2010
- > Alain Durand-Lasserve | Réguler les marchés fonciers pour des villes inclusives, RST 2010
- > Anne Odic | L'inclusion sociale : un objectif majeur pour les villes, RST 2015
- > Olivier Coutard | Services urbains, la fin d'un dogme, RST 2010
- > Sylvy Jaglin | Accès à l'eau, accès à la ville, RST 2010
- > Luiz Antonio Machado da Silva | Les favelas - la ségrégation au cœur de la ville, RST 2013.

QUELQUES ILLUSTRATIONS À NE PAS MANQUER

- > Juger de la qualité de ses conditions de vie
- > Les causes des inégalités de salaire
- > Comparaison de quelques indicateurs relatifs aux inégalités en Amérique du Sud, 2011
- > La pression démographique, produit des inégalités
- > L'espérance de vie dépend de l'équité
- > L'apport d'un filet de sécurité
- > Une divergence récente des niveaux de revenus
- > L'évolution de l'inégalité mondiale sur deux siècles
- > Premières comparaisons des revenus nationaux par habitant dans les pays en développement



www.regardssurlaterre.com

Les Fabriques du Développement durable

Après neuf années de publication papier, *Regards sur la Terre* devient un projet numérique de suivi des fabriques du développement durable. Les prochaines contributions de *Regards sur la Terre* portent ainsi sur l'analyse des principaux enjeux et défis en lien avec les engagements collectifs pris par les États, que ce soit l'accord d'Addis Abeba sur le financement du développement, les Objectifs du Développement durable adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies à New York ou les engagements des États sur le climat lors de la COP 21 à Paris.

Dix thèmes transversaux sont l'objet de dossiers spécifiques qui seront régulièrement publiés et réactualisés sur le site web.

- > Produire et consommer durablement
- > Vaincre les inégalités
- > Fonder les politiques publiques sur les sciences et la connaissance
- > Mal-gouvernance : le rayonnement des zones grises de la mondialisation
- > Intervenir du global au local et inversement
- > Réussir la participation des acteurs
- > Partager la vision planétaire des émergents
- > Trouver les bons indicateurs du développement
- > Financer la durabilité
- > Explorer l'impact de la numérisation de la société

Les dossiers sont introduits par les experts de l'AFD, de l'IDDRRI et commentés par des personnalités référentes internationales proposées par les 2 institutions et ses partenaires dont le The Energy and Resources Institute (TERI). Ces dossiers s'appuient sur les articles précédemment publiés et sur d'autres éléments comme des cartes et des infographies.



Regards sur la Terre est édité par l'Agence française de développement (AFD) et l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri).

L'AFD finance et accompagne des projets et programmes de développement qui soutiennent une croissance économique plus durable et partagée, améliorent les conditions de vie des plus pauvres, contribuent à la préservation de la planète et aident à stabiliser les pays fragiles ou en sortie de crise. L'AFD est au cœur du dispositif français de l'aide publique en faveur des pays en développement et de l'Outre-mer, L'AFD collabore avec les réseaux académiques français et internationaux pour alimenter les débats et réflexions prospectives sur le développement.
www.afd.fr



L'Iddri est un institut indépendant de recherche sur les politiques fonctionnant sous forme de plate-forme multi-acteurs. L'Iddri identifie les conditions nécessaires pour mettre en œuvre le développement durable, en particulier pour : préserver et gérer les écosystèmes terrestres et les océans ; créer un nouveau modèle de prospérité bas carbone et résilient ; gouverner la transition et construire de nouvelles alliances. Depuis sa création en 2001, l'Iddri est reconnu pour ses interventions de premier plan, de la coopération internationale à l'échelle de l'action (pays, villes, entreprises), l'une informant l'autre.
www.iddri.org